

MEXICO

hacia la incertidumbre

Alicia Girón | Eugenia Correa

coordinadoras



MÉXICO HACIA LA INCERTIDUMBRE



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

Secretario Administrativo

Dra. Guadalupe Valencia García

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

Director

Dra. Isalia Nava Bolaños

Secretaria Académica

Ing. Patricia Llanas Oliva

Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

Jefa del Departamento de Ediciones

MÉXICO HACIA LA INCERTIDUMBRE

Alicia Girón y Eugenia Correa
(*coordinadoras*)



Primera edición, noviembre de 2020.

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

ISBN IIEC-UNAM: 978-607-30-3614-6

DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.9786073036146e.2020>

Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica,
IN301918, “Geografía financiera e instituciones en la economía mundial”,
de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Diseño de portada: Yussef Galicia.

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

Hecho en México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
1. DESIGUALDADES Y AUSTERIDAD. CONSECUENCIAS Y ALTERNATIVAS PARA MÉXICO <i>Alicia Girón y Eugenia Correa</i>	19
2. MÉXICO. CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS MIGRATORIA AL INICIO DEL NUEVO GOBIERNO: 2018-2024 <i>Rodolfo García y Selene Gaspar</i>	47
3. ESTRATEGIAS FINANCIERAS DEL GOBIERNO DE AMLO Y CAPITAL FINANCIERO <i>José Francisco Reyes</i>	65
4. CONCENTRACIÓN, RENTABILIDAD Y CRÉDITO DE LA BANCA EXTRANJERA MEXICANA <i>Aderak Quintana</i>	97
5. PANORAMA DE LA BANCA DE DESARROLLO BAJO EL ESTRÉS DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL <i>Roberto Soto</i>	113
6. LAS INTERVENCIONES ESTERILIZADAS Y EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN <i>Violeta Rodríguez</i>	129

7. ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN MÉXICO Y BRASIL. FINANCIAMIENTO Y MOVILIDAD DE CAPITALES <i>Vania López y Luis Chávez</i>	149
8. BALANCE DE LA UTILIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN MÉXICO: 2012-2018 <i>Diana Vicher</i>	167
9. REFORMAS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA ECONÓMICA: LOS CASOS DE MÉXICO Y ÁFRICA <i>Wendolyn Bravo</i>	187
10. AUSTERIDAD, VALORIZACIÓN DEL CAPITAL Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO DEL CONOCIMIENTO <i>Iris Guevara</i>	201

A la maestra Ifigenia Martínez

Son muy serios los problemas acumulados de desempleo mundial, estancamiento y regresión en el mundo en desarrollo [...] que ha significado [...] atraso social [...] y una grave concentración del ingreso y de la riqueza en unas clases privilegiadas minoritarias. Todo esto es lo que ha significado una política fondista (FMI), de efectuar los ajustes de balanza de pagos mediante bajas en la inversión y producción de los países deudores y la impuesta privatización de las actividades públicas; [...] el Tercer Mundo debe rechazar un futuro de economías neo-colonizadas a través de la deuda externa, impagable e injusta [...]. Repudiamos firmemente un horizonte que las coloca en el papel de economías y sociedades tributarias de los centros hegemónicos mundiales.

Martínez, Ifigenia [1989], “El sistema monetario internacional y el problema de la deuda externa”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* (20) 79: 9-26, <DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.1989.79>>.

INTRODUCCIÓN

Este libro fue terminado meses antes de que la pandemia de 2020 llevara la incertidumbre económica y social a una situación que apenas se compara con las existentes en las guerras mundiales. Con gran diferencia, pues ahora la pandemia sí es mundial y global.

La creciente incertidumbre, los desafíos de una economía mexicana en constante declinación desde los últimos trimestres de 2018, constituye precisamente el escenario pre-pandemia donde podemos encontrar muchos de los elementos que llevaron a la profunda recesión y a los enormes riesgos de una prolongada depresión económica.

Antes de la pandemia, México ya tenía una economía en recesión, una recesión que, por primera vez en muchos años, se produce principalmente por factores internos. No se presentó por una súbita elevación del costo de la deuda externa o por una importante recesión en Estados Unidos. Por el contrario, esta se desarrolló por varios trimestres a pesar del rápido crecimiento de nuestro principal socio comercial, del creciente número de migrantes a aquel país, el aumento constante de las remesas y la estabilidad de los ingresos procedentes de las exportaciones petroleras.

La recesión e incertidumbre fue generada internamente debido a dos elementos fundamentales: la ausencia de una política de gasto público, que solo era dirigida por los programas sociales y la política anticorrupción; y la ausencia de un programa de desarrollo incluyente y sustentable. La estrategia

económica no debe basarse en programas sociales aderezados con proyectos de inversión, debido a que debe encontrarse contenida en las aspiraciones sociales y no solamente en los resultados de las urnas. Dicha estrategia tiene que ser refrendada por las instituciones, así como su renovación o la creación de nuevas políticas que expresen las formas en que se están dirimiendo las diferencias sociales. Así, la incertidumbre naciente, señalada en la economía y las finanzas del país, no era solamente la expresión y lucha de una fracción (por poderosa que sea) no incluida. Ahora, meses después, y en el curso de lo que podría ser el primer semestre pospandemia, la incertidumbre es general, verdaderamente incluyente.

Solamente reconociendo, como se señala en este libro, todo el proceso económico y social prepandemia será posible avanzar hacia una sociedad menos injusta y con mínimos de bienestar; de otra manera, el regreso a la “nueva normalidad” será la generalización de una “mayor informalidad” y precariedad social y laboral.

La piedra de toque en una estrategia de desarrollo nacional equitativo y justo es el abandono de las políticas de austeridad y asumir plenamente los desafíos del proyecto de desarrollo nacional con pleno empleo. No es la primera vez que estas autoras dedican mucho trabajo, libros y artículos, para comprender y explicar las consecuencias de las políticas de austeridad en México, comprender que solamente benefician a las conocidas “altas finanzas”, pero además por qué y cómo estas políticas son defendidas por toda la sociedad, al punto en que se votó mayoritariamente por proseguir con estas políticas en 2018.

Ahora, la paralización de la política fiscal bajo las condiciones de la covid-19 que agravaron el retroceso económico no es una sorpresa, aunque no tenga justificación, ni teórica, ni políticamente.

Por ello es necesario detenerse a estudiar por lo menos el último periodo de las políticas de austeridad. En México han

sido políticas recurrentes desde los años ochenta, pero especialmente se impone antes de la crisis de 1994, cuando fue reformada la Ley del Banco Central, y se consolida antes de la crisis de 2008, con la aprobación en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

...el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquel que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Para efectos de este párrafo, se considerará que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos [DOF, 2006: 10].

Al estudiar este asunto fundamental para la economía y para llevar a cabo cualquier proyecto de desarrollo, como se realiza en los diferentes artículos que componen este libro, pueden observarse varias de las consecuencias económicas e institucionales de estas políticas. De entre ellas, se genera una constante y creciente incertidumbre que se convierte rápidamente en lenta y reducida inversión, y por ello se produce una tendencia al estancamiento. Todo lo contrario de creer que el presupuesto equilibrado generará certidumbre para la inversión y estabilidad de precios, ha creado incertidumbre y tendencias deflacionarias. Ello es así en la medida en que el presupuesto deficitario expande la actividad económica de manera rentable, para que las empresas obtengan ganancias en el país y los hogares puedan ahorrar en los valores gubernamentales colocados como deuda pública en el mercado doméstico.

La Ley de Presupuesto citada también contempla que se operarán ajustes trimestrales al ejercicio presupuestal a fin de cumplir con los objetivos del equilibrio. Ello imprime al gasto público, y a toda la economía, una dinámica trimestral de

freno-arranque que no solo imprime dificultades, si no imposibilita, la ejecución de proyectos de largo alcance.

Estas políticas —además de incertidumbre general y el freno-arranque— también consiguen disminuir de manera constante todo el presupuesto, puesto que el menor gasto produce menos crecimiento e ingresos fiscales. A todo lo largo de las diferentes aproximaciones teóricas en economía, existen grandes diferencias conceptuales, metodológicas, analíticas y de políticas públicas. Aun así, encontramos prácticamente un único acuerdo fundamental: la contracción del gasto público conduce al aumento del desempleo, y a la declinación del crecimiento económico. El gasto público, por grande o pequeño que sea, tiene efectos inmediatos en el ritmo de crecimiento, en el ingreso fiscal y en la formación de expectativas. Aun cuando suele considerarse con desenfado, aumentando o disminuyendo desde el Poder Ejecutivo o desde el Congreso, la verdad es que la economía mexicana es muy sensible al monto y dirección del gasto.

Así, elevar el gasto público por encima de los ingresos permite crear activos para el ahorro de las familias y de las empresas. Estas se convierten en demandantes de crédito de los bancos (o colocación de valores) o en deuda para el consumo, mientras que la formación de activos en ellas es pequeño e insuficiente, nos referimos a las ganancias de las empresas o al patrimonio de las familias. De tal modo, la deuda pública propicia la existencia de excedentes en manos de las empresas y de las familias. A su vez, los intermediarios financieros pueden aumentar sus activos elevando la deuda de las empresas y de las familias, deudas que pagan intereses muy por encima de los intereses que paga el sector público.

Para decirlo brevemente, hay dos fuentes de creación de crédito nacional: una a cargo de la Tesorería de la Federación; la otra a cargo de la banca comercial privada. Mientras que la primera quedó reducida y casi desaparecida, la segunda tomó las partes del mercado que consideró convenientemente rentables.

La pospandemia ofrece un claro ejemplo de las consecuencias de proseguir con esta austeridad, en la medida en que no se abandona la mayor fuente de incertidumbre y recesión. Más crédito de fuentes privadas a la población y empresas, incluso estos sin empleo y empresas sin ventas, no son más que fórmulas de negocios financieros privados, cuando es el gobierno el obligado a tomar esos créditos, aumentar el gasto y llevar a cabo una expansión crediticia acorde con un programa de desarrollo incluyente.

Este trabajo aborda precisamente algunos de los grandes problemas económicos de la era precovid y permite reconocer cuáles serían los caminos para salir de las condiciones de profunda recesión e incertidumbre que enfrentan la economía y la sociedad en México.

El presente libro forma parte de las discusiones realizadas en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, IN301918, “Geografía financiera e instituciones en la economía mundial”, de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. Se agradece el apoyo durante la discusión de los trabajos de quienes escriben en este libro, y la colaboración incondicional de Adheli Galindo y Arlín Rivas, becarias del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

1. DESIGUALDADES Y AUSTRERIDAD

CONSECUENCIAS Y ALTERNATIVAS PARA MÉXICO*

*Alicia Girón***
*Eugenia Correa****

La desigualdad es una de las prioridades en toda conversación de economistas; sin embargo, a partir de la Gran Crisis el tema ha sido discutido con mayor hincapié por Galbraith [2012, 2019], Milonovic [2016], Piketty [2014] y Akyuz [2017], desde diferentes perspectivas. El objetivo de este trabajo es profundizar en las desigualdades y la inestabilidad financiera desde lo que han significado las políticas de austeridad, analizando el curso de la política del gasto público y su relación con el pago del servicio de la deuda externa.

INEQUIDAD, DESIGUALDAD Y AUSTRERIDAD

Al igual que todas las crisis recurrentes que han tenido México y América Latina durante los últimos cincuenta años, las políticas públicas de los regímenes en turno se han basado en implementar la austeridad no solo como ideología, sino como

* Este trabajo responde a los objetivos del proyecto PAPIIT IN301918 “Geografía financiera e instituciones en la economía mundial”, de la DGAPA de la UNAM. Se agradece la participación de los becarios del Proyecto, Yasmín Águila y Jairo Cisneros. En la recopilación de la bibliografía, la participación de Arlín Rivas y Adheli Galindo, becarias del Conacyt.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y coordinadora del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África de la UNAM. Correo electrónico: alicia@unam.mx.

*** Profesora del posgrado de Economía, Facultad de Economía de la UNAM. Correo electrónico: correa@unam.mx.

un discurso frecuente en diferentes gobiernos, donde imperan los sistemas democráticos, reflejándola principalmente en los ajustes al gasto social, aunque existen algunas excepciones en países del Cono Sur. Como se menciona en el reporte *Panorama Social 2018* de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de 17 países de América Latina evaluados por la institución

...el peso relativo del gasto social del gobierno en 2016, observó que [...] el promedio de grupo para seis países de Centroamérica, México y República Dominicana llega a 9.3% del PIB [...], en tanto que los cuatro países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) destinan entre 14.3% y 16% del PIB [...]. Estas diferencias parecen aún más apremiantes al considerar la asociación entre una menor proporción destinada a recursos y a la existencia en estos países de un menor nivel de riqueza y mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, así como mayores carencias en diversas áreas del desarrollo social [CEPAL, 2018: 117].

Galbraith menciona en su libro *Desigualdad e inestabilidad* publicado al poco tiempo de iniciada la Gran Crisis que

...en resumen, no estudiamos la desigualdad porque es impactante. La estudiamos porque nos permite comprender el mundo económico en el que vivimos, de formas que antes no eran accesibles para nosotros. Una de las formas más importantes es precisamente el vínculo desatendido entre la desigualdad y la inestabilidad, entre las finanzas y la sociedad, y entre las diferencias económicas y sociales y los riesgos de crisis financiera [Galbraith, 2012: 14].

La desigualdad que ha acompañado a los países latinoamericanos en detrimento de sus poblaciones ha sido una constante a partir de las Reformas del Washington Consensus. En casi todos los países latinoamericanos, pero principalmente en

México, la inequidad y la desigualdad fue *in crescendo* incluso desde antes de la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos (TLCAN). Posteriormente, el comienzo de una normativa económica y financiera de las políticas públicas basada en metas inflacionarias, la estabilidad macroeconómica y una fuerte dependencia de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos y del precio del petróleo en el ámbito internacional, marcaron un periodo caracterizado por una persistente migración de México, principalmente hacia Estados Unidos, acompañado de un crecimiento económico por debajo de 5% anual (véase anexo 4), lo que acentuó la desigualdad y la inequitativa distribución del ingreso.

Solo por mencionar algunos datos respecto al tema de desigualdad, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en México, el índice de Gini¹ cayó de 0.543 a 0.473 entre 1994-2018, a pesar de que durante el mismo periodo las remesas crecieron en 10.1%, al pasar de 306 millones de dólares a 2806 millones de dólares [Banco de México, 2019]. Además, en 2018, la diferencia del ingreso con transferencias entre el primero y último decil fue de 47637 pesos (véase gráfica 3). Previo a la crisis, los países latinoamericanos, principalmente del Cono Sur, cuyos gobiernos priorizaron la política social mediante el gasto público, lograron disminuir la pobreza con una fuerte inversión pública.²

¹ El coeficiente de Gini mide la desigualdad económica de una sociedad mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso [Coneval, 2019].

² “Las transformaciones económicas y sociales del Cono Sur comenzaron con la década de 1970 en el marco de regímenes autoritarios. Las mismas no se detuvieron, sino que, por el contrario, se profundizaron en los regímenes democráticos” [Papadópulos, 2009: 3]. Daniel García destaca cuatro avances en la provisión de bienes y servicios públicos en los países de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay para la reducción de la pobreza, y el crecimiento económico y financiamiento de los bienes públicos: a) los programas de transferencia de ingresos; b) la reinstitucionalización

Una vez instaurada la crisis en el ámbito global, se revirtió lo alcanzado a pesar de las políticas asistencialistas y la dinámica del gasto público. La recesión global no pudo contener la caída del crecimiento del PIB en América Latina de 1.8%.³ Incluso, se originó un fuerte endeudamiento tanto en el sector público como en el sector privado para enfrentar la recesión económica. En pocos años los países y las empresas entraron en una dinámica de políticas económicas austeras para enfrentar los pagos del endeudamiento externo. El suspiro de desarrollo económico fracasó con los nuevos gobiernos democráticos cuyo interés ha sido la austeridad económica hasta el día de hoy.

Así, el periodo poscrisis contiene una característica peculiar, el incipiente crecimiento económico a escala global, siendo la gran preocupación la inequidad acompañada de las políticas de austeridad. Por ello, Galbraith insiste en su último libro sobre *Inequidad* que “...en tiempos muy recientes, y especialmente después de la Gran Crisis Financiera de 2008-2009, el aumento de la desigualdad se ha convertido en un problema político importante” [Galbraith, 2016: 4]. Un problema que se debe de resolver con políticas públicas donde la ganancia financiera desempeña un papel demoledor en la distribución del ingreso en el ámbito global.

En todo el periodo de poscrisis, el proceso de internacionalización del capital se ha profundizado a partir de las grandes empresas y los corporativos transnacionales acompañados de los inversionistas institucionales dinamizando sus ganancias en la esfera financiera. Por ello, Galbraith menciona que

del mercado de trabajo; c) mejora en el sistema previsional, y d) implementación de políticas de infraestructura social. Los resultados de estas políticas en la reducción de la pobreza en dichos países fueron: Argentina, de 54% (2002) a 6.5% en 2012; Brasil, de 35% (2002) a 22% en 2009; Chile de 20.2% (2000) a 14.4% en 2011; y Uruguay, de 40% (2003) a 5.93% en 2010 [García, 2013: 8-14].

³ De acuerdo con el informe *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* [CEPAL, 2009: 13].

“las grandes fuerzas que afectan la desigualdad dentro de la mayoría de los países, en todo el mundo, se originan fuera de las fronteras nacionales, y la evidencia muestra con bastante fuerza que la mayoría de los países, especialmente los más pequeños, carecen de la voluntad y los medios para resistir” [Galbraith, 2012: 15]. Mientras no exista una regulación en los mercados financieros y en el manejo de los precios de los *commodities*, del cual dependen muchos países en desarrollo, la especulación financiera incidirá en las bajas retenciones de los países por concepto de sus exportaciones para aumentar el gasto público en beneficio de la sociedad.

CONSECUENCIAS DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS
BASADAS EN EL SOBREENDEUDAMIENTO Y GASTO
PÚBLICO CON CRECIMIENTO ESTABLE

Las desigualdades y la inequidad en países como México responden a una política económica caracterizada por la desregulación y liberalización financiera que ha dominado la política macroeconómica mediante un enfoque de presupuestos equilibrados. Políticas de austeridad con autonomía del Banco Central para controlar la inflación mientras se mantiene la estabilidad, sin preocuparse por la creación de empleos. El aumento de las desigualdades ha permeado la inestabilidad frente al pleno empleo y ahonda la problemática social que vive el país, que profundiza la fragilidad financiera y el deterioro del desarrollo económico en un entorno mundial incierto.

Como bien dice Akyuz en su libro *Playing with fire*:

...primero, los gobiernos no han estado dispuestos a eliminar el sobreendeudamiento mediante una reestructuración oportuna, ordenada e integral. Recurrieron a los rescates de los acreedores para resolver la inestabilidad financiera, al tiempo que imponían la austeridad a los deudores. En segundo lugar, las políticas

macroeconómicas han sido ineficaces e incluso a veces contraproducentes para apoyar la demanda agregada y el empleo. La política fiscal ha actuado para restringir la recuperación, lo que ha resultado en una dependencia excesiva de la política monetaria no convencional. Esta combinación de políticas no solo no ha logrado impulsar el crecimiento, sino que también ha agravado los problemas sistémicos, como el sobreendeudamiento, la fragilidad financiera, la desigualdad y la brecha estructural de la demanda, y ha generado fuertes efectos desestabilizadores en el Sur [Akyuz, 2017: 4].

Por lo cual, se puede concluir que las políticas de austeridad han incidido drásticamente en políticas monetarias contraccionistas y políticas financieras orientadas a un gasto público reducido, que se apartan de incentivar la demanda agregada. Las desigualdades van de la mano de la forma en que se ha dado el financiamiento a partir de la desregulación y liberalización financiera, así como la implementación de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI), que canalizan el gasto público y el gasto social para enfrentar el costo del servicio de la deuda externa.

¿Por qué es importante mostrar el financiamiento externo o, mejor dicho, el endeudamiento externo como un factor condicionante del crecimiento y el desarrollo económico en un país? Porque en economías cuyo proceso de desregulación y liberalización económica y financiera profundizaron la inserción a un mercado financiero internacional, las divisas externas dependen principalmente de sus exportaciones. Por lo tanto, la dependencia del ciclo económico de un país sujeto al ciclo económico internacional condiciona el desenvolvimiento económico, en el sentido de que los precios de sus exportaciones⁴ se determinan en los mercados financieros

⁴ Por ejemplo, en México durante el periodo 1994-2017, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) las exportaciones en

internacionales. Si baja el precio de sus principales productos de exportación y sube la tasa de interés de los créditos contratados con los inversionistas financieros, el margen para canalizar un mayor financiamiento por medio de la política fiscal a un mayor gasto social tendrá que reorganizarse para cumplir con los condicionantes impuestos por los acreedores. A partir de la implementación del Washington Consensus y de la reforma financiera de finales de los ochenta, la autonomía del Banco Central⁵ ha estado orientada a mantener la inflación estable mediante las metas inflacionarias, desdibujando su papel de “empleador de última instancia” en el desarrollo económico del país.

Es menester analizar indicadores para visualizar la relación intrínseca entre las desigualdades y la austeridad, por medio del análisis de la deuda externa y el gasto social, así como la distribución del ingreso mediante el índice de Gini, los ingresos por remesas y el gasto en protección social.

Gasto social y deuda externa

El endeudamiento externo, uno de los indicadores más importantes que alteran la estabilidad financiera de un país, debe su dinamismo a la necesidad de cubrir los requerimientos en moneda extranjera, ante la existencia de un contexto internacional adverso y la incertidumbre de factores de orden interno

relación con el PIB tuvieron un aumento significativo, pues pasan de representar 12.2% del PIB en 1993, a 37.6% en 2017. La relación exportaciones/PIB para el periodo 1994-2017 se mantuvo con un promedio de 27.7% del valor total del PIB. En cuanto a los productos exportados, la SHCP reportó “...un aumento de las exportaciones del sector a una tasa anual de 11.2%, al tiempo que el resto de las exportaciones manufactureras avanzaron en 7.7%. Mientras que las exportaciones petroleras se incrementaron a una tasa anual de 28.6% debido al aumento de 34.7% observado en el precio del petróleo...” [SHCP, 2017: 55-56].

⁵ La autonomía de Banxico fue otorgada en 1994, mientras que la adopción de metas de inflación se dio en 2001.

en el país, los cuales afectan la posición de la moneda nacional y en consecuentes ajustes a la política monetaria y fiscal. En el caso de México, la deuda externa se duplicó en los últimos ocho años, situación insostenible, debido a que representó una proporción creciente con respecto al PIB, aunado a la erogación del pago de los intereses.

Para 2009 y 2017, la deuda externa representó 21.5% y 39.5% del PIB respectivamente, con un promedio de 31% en el periodo. Por otro lado, durante este mismo lapso el servicio de la deuda externa alcanzó en promedio 4.5%, lo que indica que se adquirió una mayor cantidad de deuda externa de largo plazo desde 2009 (véase cuadro 1). En México, después de la crisis de 2008, la tasa de interés real y de depósitos se encontraban en menos de 5% anual (véase anexo 1), mientras que la deuda tuvo un incremento de 193 300 millones de dólares (mdd) a 245 900 mdd, equivalente a un crecimiento de 27.2% de 2009 a 2010.

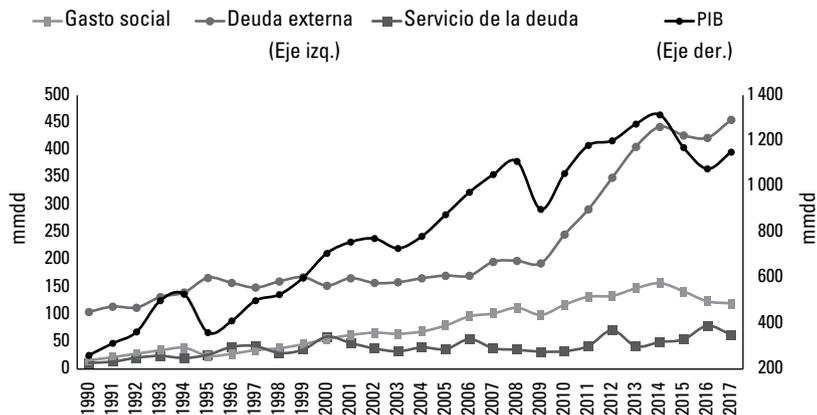
El incremento de la deuda de largo plazo toma relevancia al considerar que, al momento de su contratación, las tasas de interés eran bajas por las políticas monetarias no convencionales aplicadas por diversos bancos centrales del mundo, entre los que destacan, principalmente, la Fed y el Banco Central Europeo. Sin embargo, la situación cambió al concluir 2015 con la normalización de la política monetaria y el paulatino incremento⁶ de las tasas de interés internacionales.

A pesar del continuo crecimiento de la deuda externa del país, este no se reflejó en un mayor destino de recursos hacia el gasto social. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el país que destina la menor cantidad de recursos al gasto social,⁷ menos

⁶ Es deuda de largo plazo debido a que, a pesar de su aumento, el servicio de la deuda no tuvo el mismo crecimiento acelerado en los años inmediatamente posteriores.

⁷ La OCDE define al gasto social como las prestaciones en efectivo, provisiones en especie de bienes y servicios, e incentivos fiscales con objeto social; los beneficios

Gráfica 1. México: gasto social, deuda externa total, servicio de la deuda y PIB, 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, CEFP de la Cámara de Diputados y el Banco Mundial.

de 7.5% del producto interno bruto (PIB), según la revista *Forbes* [2019]. Para 2014, se destinó al gasto social 12% del PIB; no obstante, se muestra una tendencia a su disminución al solo alcanzar 10% para 2017. La relación del gasto social en México deja mucho que desear al compararse con el resto de los países pertenecientes al mismo organismo, donde la media de las 36 mayores economías del mundo es de 20.1% [*Forbes*, 2019]. A esto se añade que durante el periodo de 2009-2017, la tasa de crecimiento promedio del gasto social en México fue de 1.3%, mientras que la de la deuda externa lo hizo en 10.2% (véase cuadro 1).

pueden estar orientados a hogares de bajo ingreso, a las poblaciones mayores, enfermas o con cierta discapacidad, a los desempleados o a los menores [*Forbes*, 2019].

Cuadro 1. Deuda externa, gasto social y servicio de la deuda, 1990-2017

Año	Deuda externa		Gasto social		Servicio de la deuda	
	%PIB	Crecimiento	%PIB	Crecimiento	%PIB	Crecimiento
2009	21.5	-2.2	11.0	-11.6	3.5	-10.1
2010	23.2	27.2	11.1	18.8	3.1	3.0
2011	24.7	18.7	11.2	12.3	3.6	28.7
2012	29.1	19.7	11.1	1.2	5.9	68.1
2013	31.9	16.3	11.6	10.4	3.3	-41.3
2014	33.7	8.9	11.9	6.3	3.8	18.7
2015	36.5	-3.5	12.1	-9.4	4.6	9.6
2016	39.2	-1.0	11.5	-12.9	7.3	46.0
2017	39.5	7.7	10.4	-2.9	5.5	-20.6
Promedio	31.0	10.2	11.3	1.3	4.5	11.4

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, CEFF de la Cámara de Diputados y el Banco Mundial.

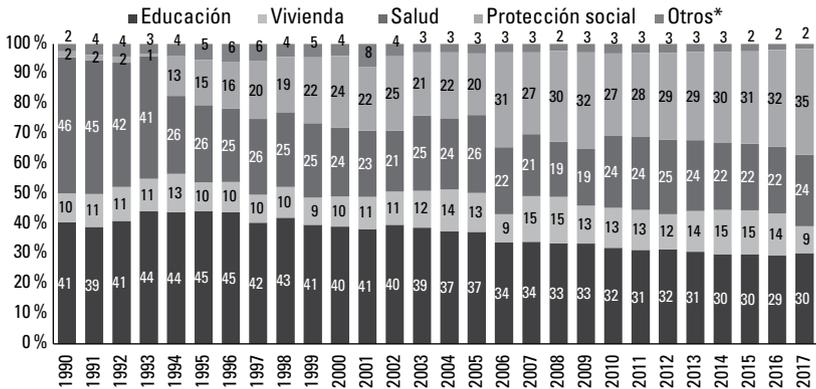
Composición del gasto social

En México, cada sexenio, el gasto social cambia su composición porcentual para cada una de las funciones que lo integran.⁸ Dichos cambios no son ajenos a la coyuntura internacional, el endeudamiento soberano y el crecimiento del PIB. Sin embargo, pese a la importancia para el desarrollo económico que significa tener una población con mayores niveles de educación, vivienda y acceso a la salud, la participación de cada una de estas funciones en el gasto social, no sobrepasan en promedio 4% del PIB (véase anexo 2).

⁸ Cambia de acuerdo con el horizonte de la política económica y el presupuesto, así como el panorama de la situación social de la población y los sectores más vulnerables.

Para los noventa, el gasto promedio destinado a la salud fue de 32.6% del gasto social, mientras que para la primera década del nuevo siglo se disminuyó hasta 22.2%. El gasto en educación recibió reducciones a una tasa de decrecimiento anual promedio de 1.04%, pues pasó de representar 40.7% del gasto social en 1990, a 30.1% para 2017. Por otra parte, el gasto destinado a la protección social se incrementó durante el mismo periodo, pues se observa que para 1990 este representó 2% del gasto social, mientras que para 2017 representó 35.2% (véase gráfica 2).

Gráfica 2. México: composición porcentual del gasto social, 1990-2017



*Incluye recreación y cultura, y protección ambiental.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, CEFP de la Cámara de Diputados.

A pesar del importante incremento en el rubro, los resultados de los programas de protección social aún dejan entrever las brechas de desigualdad medidas por los ingresos existentes en la población (gráfica 3).

De acuerdo con el Coneval, en el reporte de *Evaluación estratégica de la protección social, 2018*, se menciona que

...la protección social es más amplia que hace 20 años; esto se debe a la mayor cobertura de programas sociales, en especial

aquellos dirigidos a la población con menos recursos. A pesar del avance en la cobertura, la protección social está fragmentada y desigual en el nivel de acceso y calidad de los beneficios que brindan los programas que la conforman, por lo que es necesario continuar analizando un esquema de protección social que ayude a reducir las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad de accesos básicos a la educación... [Coneval, 2018].

...en la composición del gasto destacaron las propuestas de asignaciones presupuestarias⁹ a las siguientes dependencias: Educación Pública, 27.6%; Salud, 12.2%; Desarrollo Social, 10.7%; Defensa Nacional, 8.1%; y Comunicaciones y Transportes, 7.7%; en conjunto concentraron 66.4% del total de los Ramos Administrativos. El objetivo fue fortalecer las políticas públicas orientadas a elevar la calidad y cobertura de los servicios en educación y salud; avanzar en la lucha contra la pobreza extrema y las condiciones de marginación, entre otras acciones; garantizar la defensa de la integridad, la independencia, y la soberanía del territorio nacional; y fomentar la infraestructura de comunicaciones, particularmente, en materia de infraestructura carretera, ferroviaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones [SHCP, 2017: 75].

INEQUIDAD ESPEJO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

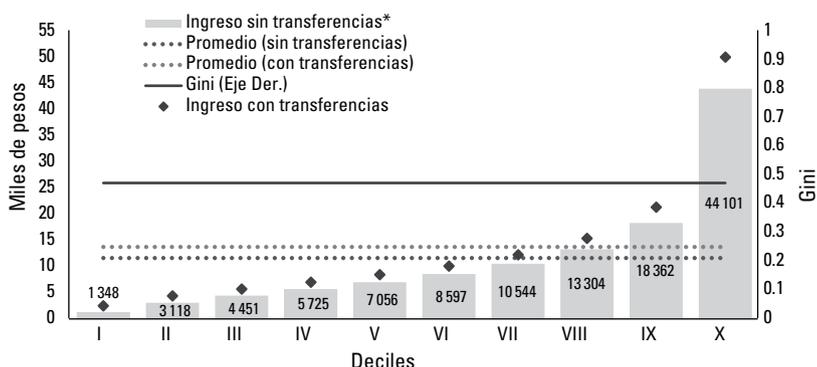
Las desigualdades se manifiestan en la distribución de los ingresos, lo cual repercute en la reducción o la ampliación de las brechas sociales. En México, se observa que el ingreso corriente total para el primer decil¹⁰ registró un ingreso trimestral de

⁹ La política de gasto planteada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación [PPEF, 2018] “busca fortalecer los programas presupuestarios (PP) de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, y privilegiar los PP prioritarios para reducir la pobreza y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos sociales” [SHCP, 2017: 62].

¹⁰ Para entender de mejor manera la distribución del ingreso, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) divide a la población de México por deciles. De esta forma, el decil I incluye a la población que percibe la menor cantidad de ingresos, y de manera complementaria, el decil X está compuesto por la población que percibe los mayores ingresos.

1 348 pesos por persona (70 dólares). Para la población que se encuentra catalogada en el décimo decil, el ingreso corriente trimestral per cápita fue de 44 101 pesos (2 292 dólares)¹¹ (véase gráfica 3).

Gráfica 3. México: ingreso corriente total promedio trimestral per cápita en deciles de personas, 2018



*No se consideran los ingresos por transferencias del gobierno (becas, oportunidades, etcétera), transferencias de instituciones privadas (beneficencia) y transferencias de otros hogares (regalos, remesas).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Ingresos y Gastos de los Hogares.

Si se analiza según la composición de la población mexicana por decil, se aprecia la desigualdad dentro de la sociedad mexicana ya que los ingresos trimestrales por persona del decil X son aproximadamente 32 veces mayores al decil I (véase gráfica 3). De acuerdo con Monroy [2016], los mexicanos que se encuentran situados en el decil I únicamente representan

¹¹ No se consideran los ingresos por transferencias del gobierno (becas, oportunidades, etc.), transferencias de instituciones privadas (beneficencia) y transferencias de otros hogares (regalos, remesas).

1.6% del ingreso generado en el país, mientras que aquellos que se sitúan en el decil X concentran alrededor de 40% del ingreso.

En el caso del índice de Gini, en México se observa una disminución a lo largo del periodo 1989-2018, y logra pasar de 0.543 en 1989 a 0.473 en 2018, equivalente a una disminución de 13.8%, la cual indica una mejor distribución del ingreso en años recientes (véase anexo 3). A pesar de ello, México se sitúa como el segundo país con mayor desigualdad de ingresos dentro de la OCDE.¹² Las variaciones de un año a otro representadas por la tasa de crecimiento no han sido pronunciadas, al situarse en un incremento máximo de 3% y una disminución máxima de -5%. Al centrar la atención en este índice podría hacer suponer que existen mejores condiciones para México; sin embargo, es importante tener en cuenta la evolución de otras variables como los salarios, el gasto social y las remesas internacionales entre otros aspectos, para poder entender la compleja relación que tuvo como resultado la disminución de la concentración.

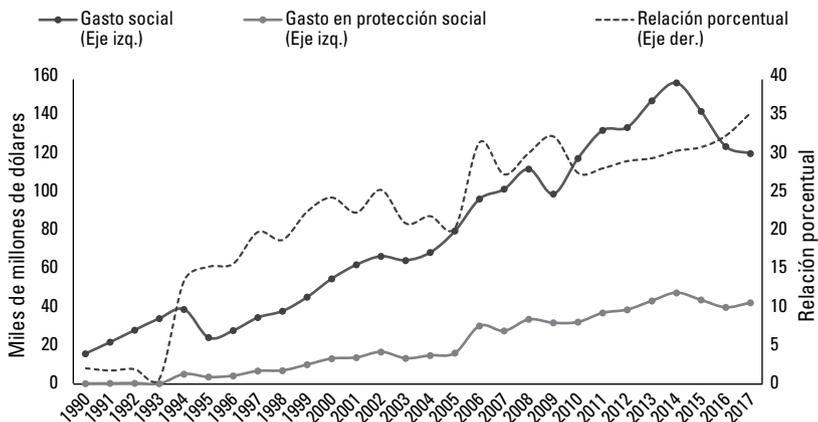
La participación del gasto en protección social en el ingreso en México

La gráfica 4 muestra la comparación entre la evolución del gasto social y el gasto en protección social¹³ durante el periodo 1990-2017. Como se observa, ambas variables presentaron un crecimiento en su presupuesto. Es decir, mientras que en los noventa el gasto social no sobrepasaba los 50 000 mdd, para

¹² Para información a mayor detalle, véase <<http://bit.ly/2pTQK76>>.

¹³ El gasto público en protección social se refiere a los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias que cubren las siguientes subfunciones de la protección social: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites (sobrevivientes), familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social [CEPAL, 2017].

Gráfica 4. México: gasto social, gasto en protección social y su relación porcentual, 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, el CEFP de la Cámara de Diputados y el Banco Mundial.

el año de 2014 alcanzó un máximo de 156000 mdd. De igual manera, el gasto en protección social incrementó su participación, llegando a percibir 47600 mdd para 2014. A pesar del decrecimiento del presupuesto en el gasto social después de 2015, la fuerte participación que tiene la protección social en el mismo sigue siendo visible, puesto que la relación porcentual entre ambos se mantiene superior a 30%.

Cabe destacar que los programas sociales también han ido modificando sus objetivos en cada sexenio. Por ejemplo, en la década de 1990 como menciona Ontiveros [2005], los primeros programas sociales, como Solidaridad, tenían una política de desarrollo social centrada en “...una política focalizada para atender las demandas de la población en pobreza extrema a través de Solidaridad...” [Ontiveros, 2005: 5]. Mientras tanto, con el comienzo del nuevo sexenio del presidente López Obrador los programas sociales han integrado nuevas funciones

con base en las características de los estratos de la población más vulnerable. De acuerdo con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del nuevo sexenio (2018-2024) incluye nueve programas sociales: niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad o de escasos recursos, población indígena, adultos mayores, capacitación laboral a jóvenes para su primer empleo, becas a jóvenes de educación media superior para la permanencia escolar, créditos para pequeños negocios y apoyos al bienestar y desarrollo de los pequeños agrarios de localidades rurales [Presidencia de la República, 2019].

A partir del año 2000 el gasto social comenzó a incrementar su participación como parte de las agendas gubernamentales comprometidas a cumplir con los Objetivos del Milenio, los cuales, a causa de la crisis económica, sufrieron ajustes que se reflejaron en la tasa de crecimiento anual que oscilaron entre -12.9% y 21.2%. En términos monetarios, el gasto social ha llegado a tener un presupuesto de hasta 156800 mdd en el año 2014. Pese al incremento en el presupuesto, los resultados siguen siendo desiguales, sobre todo cuando se habla de la distribución que el gasto social otorga a cada una de sus funciones (como se observa en la gráfica 2). Es importante destacar que las reducciones en el gasto afectan más a los rubros de educación y salud, contrario a la protección social.

Respecto al gasto en protección social, es conveniente analizarlo a partir de 1996 en virtud de que, durante los primeros tres años de la serie, este permaneció con valores por debajo de 600 mdd para después incrementarse hasta 5250 mdd en 1994, lo cual significó una acelerada tasa de crecimiento de aproximadamente de 2065%, para posteriormente, en 1995, registrar una nueva caída de -30%¹⁴ respecto al año previo

¹⁴ Cálculos propios a partir de los datos obtenidos del Gasto Público de la SHCP, Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, y Banco Mundial.

(véase gráfica 4). A partir de 1996 la serie se estabiliza, pues presenta una tendencia creciente de largo plazo, donde la mayor caída fue de -19.8% en 2003 pero que se vio más que compensada con un incremento de 87.4% en 2006 (gráfica 4).

Remesas y su contribución al ingreso en México

El ingreso de las familias en México no solamente se encuentra relacionado con los sueldos y salarios que perciben los jefes de familia, o en su caso, los integrantes de esta que contribuyen al gasto familiar. Por tanto, “...las transferencias tanto públicas como privadas, como las remesas y las transferencias sociales, tienden a reducir la desigualdad del ingreso y han sido un catalizador fundamental de la disminución de la pobreza y la desigualdad desde 2004” [Lambert, 2019].

El ingreso por remesas¹⁵ presentó un crecimiento en términos monetarios entre 1995-2007; es decir, en 1995, las remesas alcanzaban 306 millones de dólares, mientras que para 2007 habían alcanzado 2772 millones de dólares. Sin

¹⁵ La aportación de las remesas al ingreso familiar pudiera ser positiva en la disminución de la desigualdad de la población en México. Sin embargo, la inflación merma su rendimiento; es decir, un aumento considerable de la inflación se traduce en una disminución en el poder adquisitivo. Su importancia radica en las afectaciones en los ingresos de la población, ya que tenderá a perjudicar en mayor medida a la población con menores ingresos. Como consecuencia, la inflación no solo incide a una desaceleración del consumo, sino en la dinámica de la actividad económica en México y el bienestar de la población. Tras la crisis de deuda de la década de los ochenta, México al igual que otros países de América Latina vivió un periodo de hiperinflación, la cual llegó a tener un crecimiento de más de 130%, mientras que el PIB solo creció 1.7% en 1987. Tras el Consenso de Washington, el control de la inflación se convirtió en un instrumento de política económica para los países latinoamericanos, pese a la desigualdad que esta pudiera acentuar en la población. Después de la adopción del esquema de metas de inflación en 2001, la inflación ha registrado un valor promedio de 4.4%, sin embargo, el crecimiento económico también se ha visto comprometido ya que este ha sido únicamente de 2% en promedio en el periodo 2001-2018 (véase anexo 4).

embargo, para 2009, en términos de tasas de crecimiento se dio una drástica caída del 15.2% con respecto al año 2006, como consecuencia del estallido de la crisis financiera.

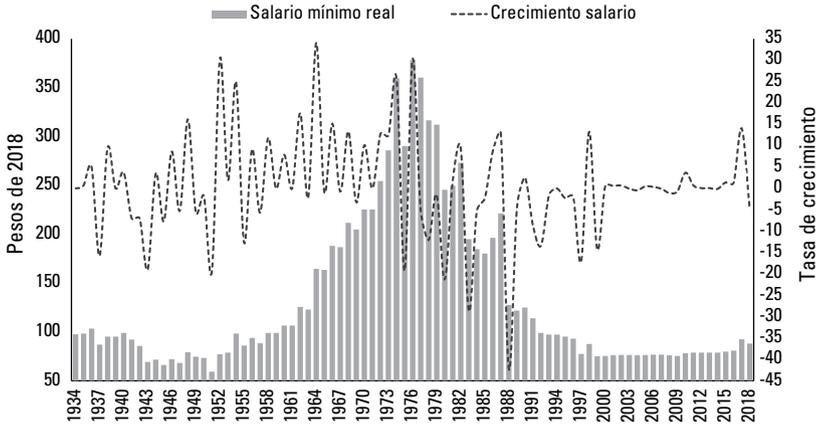
A partir de 2010, las cifras de los ingresos por remesas han tenido un crecimiento gradual, llegó a 2806 millones de dólares, una tasa de crecimiento de 12%. La importancia de las remesas, aun en tiempos de contracción económica, como fuente de divisas nacionales, estatales, regionales y municipales, no solo contribuyen al ingreso de las familias, sino que también

...las remesas generadas por los migrantes han tenido enormes repercusiones en el desarrollo económico y social de México. Sin embargo, resulta imperativo reconocer, por parte del Estado mexicano y de la sociedad en su conjunto, que los migrantes contribuyen con una parte significativa de los ingresos fiscales de México a través del gasto de sus remesas en el mercado interno nacional [Ascencio, Reynoso y Valdivia, 2010: 160].

Salario mínimo real y su relación con el gasto en protección social

Respecto al comportamiento del salario mínimo real y sus variaciones en 1934-2018 se despliegan dos claras tendencias (véase gráfica 5). La primera tendencia corre de 1934 a 1976 con un incremento constante del salario que lo llevó de 98 hasta 379 pesos, donde se presentaron cinco disminuciones importantes en 1937, 1943, 1951, 1955 y 1975 cada una de aproximadamente 10%, aunque, por otro lado, también se aplicaron un total de once incrementos salariales mayores a 10%, siendo los más significativos los de 1952, 1954, 1964, 1974 y 1976, estos se destacaron por ser mayores a 20%. De esta forma los incrementos fueron mayores a las disminuciones y permitieron un aumento del salario real de 387% de 1934 a 1976.

Gráfica 5. México: salario mínimo real y su tasa de crecimiento (pesos de 2018, %), 1934-2018

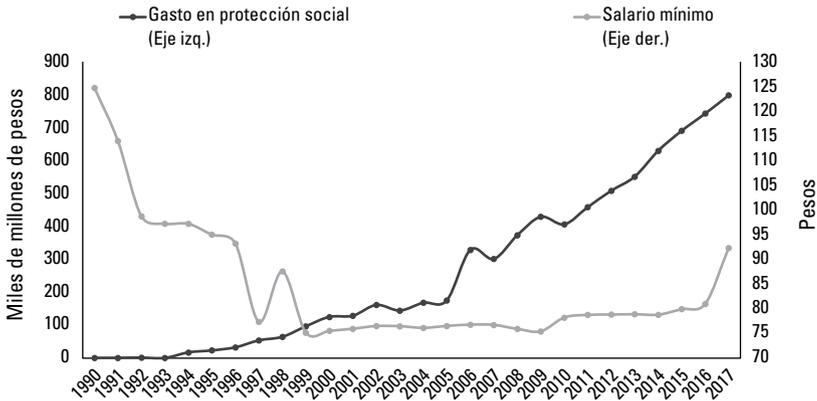


Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

La segunda tendencia corre de 1976-2018, donde, a manera de espejo, se observa justamente el fenómeno contrario, con ocho disminuciones mayores a 10%, cuatro de estas mayores a 20% y una disminución histórica de 42% del salario en 1988. Por el lado de los aumentos, solo se dieron tres mayores a 10%, destaca también que de 2000-2016 el salario permaneció casi plano con movimientos circunstanciales. Para 2018 el salario fue 440% menor al máximo histórico registrado en 1976, e incluso 11% menor al salario de 1934.

Por otra parte, de acuerdo con datos de la CEPAL, México se encuentra entre los países de América Latina que destinan una cantidad menor a 10% de su PIB al gasto social. Según el Banco Mundial, el sistema de protección social mexicano, que incluye seguridad social y programas de asistencia social, ha tenido progreso en términos de sostenibilidad financiera de largo plazo y en mejorar el bienestar de los pobres [Banco Mundial, 2019: 86].

Gráfica 6. México: comportamiento histórico del gasto en protección social y el salario mínimo, 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, el CEFY y la Conasami.

El gasto en protección toma relevancia a partir de 1994, cuando presenta una tasa de crecimiento promedio de 13.8% en 1996-2017.¹⁶ A lo largo del periodo se registraron cinco disminuciones con un valor promedio de 10.1%, mientras que para el resto de los años el incremento registró un valor promedio de 20.9%. Al mismo tiempo, el salario presentó importantes caídas durante los noventa, llevándolo a un valor cercano a los 76 pesos diarios para el año 2000, con incrementos marginales hasta 2016 cuando alcanzó un valor de 81 pesos, es decir, un incremento de apenas 6.68% en 16 años. Bajo estas condiciones, es claro que la disminución del salario se vio acompañado de un incremento del gasto en protección social para tratar de compensarlo.

¹⁶ Antes de 1994 el presupuesto asignado al rubro era muy bajo, tanto así que la tasa de crecimiento de 1993 a 1994 fue de 2065%. Se omiten 1994 y 1995 debido a las altas variaciones que registraron como consecuencia del primer gran incremento.

La CEPAL, en su informe más reciente sobre el panorama social en la región, señala que en México, durante 2010-2014, la disminución de los ingresos constituyó el principal factor de aumento de la pobreza [CEPAL, 2015]. Según la OCDE, en el año 2013, México era el segundo país dentro de dicha organización con el salario mínimo general más bajo [OCDE, 2015: 37].

Conforme con la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México [Sedeco, 2018], a pesar del incremento salarial de 2017, en la Ciudad de México el precio de la canasta básica alimentaria, que cuenta con un total de 100 artículos, equivalía a 3006 pesos. Al hacer un sencillo cálculo (salario por días laborados), un trabajador que labora seis días a la semana, con un salario mínimo de 92.4 pesos, obtendría un ingreso de 2218.8 pesos mensuales, insuficientes para adquirir una canasta básica y, menos aún, para el “pleno desarrollo de la población mexicana”.¹⁷ No se debe perder de vista que, en 2014, de acuerdo con el Coneval, en México existían 55.3 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 20.6% se encontraban “en condiciones de pobreza extrema, es decir, con un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría obtener los nutrientes necesarios para disfrutar de una vida sana y digna” [CNDH, 2016: 7].

CONCLUSIONES

Las políticas de austeridad aplicadas en América Latina revirtieron los efectos positivos que se habían dado en materia económica en periodos anteriores. En México, el presente gobierno

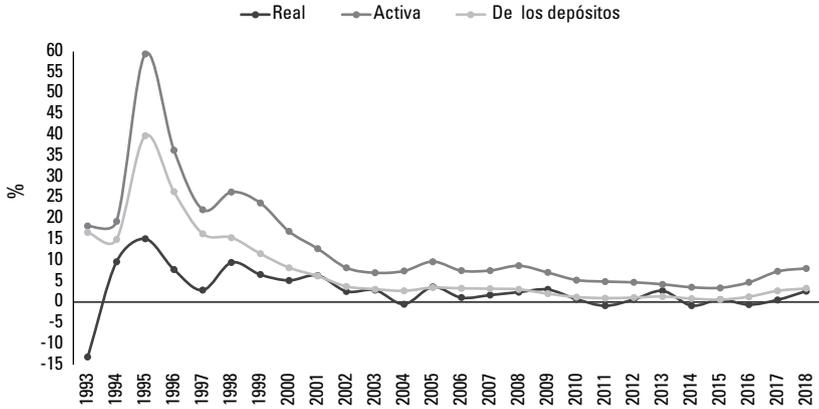
¹⁷ Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer de la educación obligatoria a los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas [*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2019: Artículo 123].

se ha propuesto aplicar la misma serie de medidas, sin embargo, tiene ciertos matices que lo diferencian ya que, si bien es cierto que se ha disminuido el gasto productivo, también se ha dado un incremento de gasto social a través de las transferencias. Otro rubro de importancia es la deuda, debido a que, a pesar de haber limitado su crecimiento, el servicio de la deuda da indicios de la priorización que se tiene sobre otros rubros que dependen del gasto social.

La crisis internacional hizo suponer un mal funcionamiento de las políticas impulsadas por el gasto social, lo que hizo necesario establecer las políticas de austeridad, sin embargo, basta revisar los datos para entender que las políticas públicas fueron exitosas en aquellos países en las que se implementaron en temas como la disminución de la pobreza, el acceso a sistemas de salud y educación entre otros. El rescate del sistema financiero controlado por los desarrollados se impuso como la prioridad mundial, donde los recursos necesarios para su saneamiento vinieron justamente de los países emergentes, quienes tuvieron que recortar su gasto para salvaguardar un sistema que resultaba ser *to big to fall*, y cuyos beneficios han sido reservados precisamente para los desarrollados.

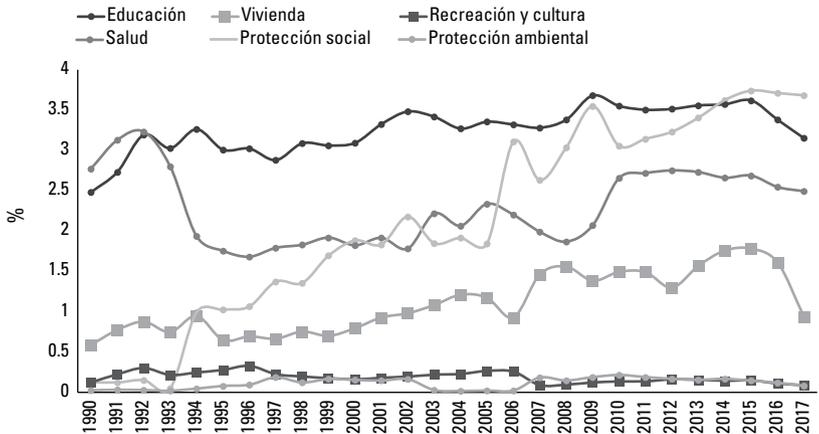
ANEXOS

I. México: comportamiento de las tasas de interés, 1993-2018



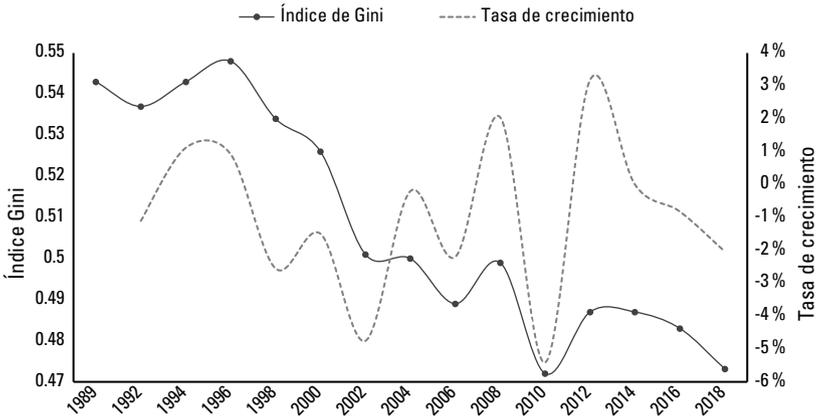
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

II. México: funciones del gasto social en proporción al PIB, 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, el CEFP de la Cámara de Diputados y el Banco Mundial.

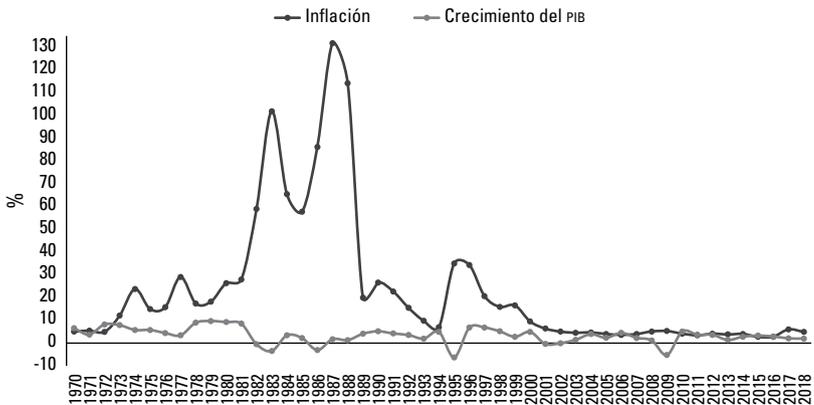
III. México: evolución del índice de Gini, 1989-2018



Nota: Para 2018 se utilizó el Gini reportado por la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares para Deciles de Personas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

IV. México: inflación y crecimiento del PIB, 1970-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

REFERENCIAS

- Aiyar, Shekhar S. y Christian Ebeke [2019], “Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth”, IMF Working Paper, núm. 19/34, International Monetary Fund, <DOI:10.5089/9781484396988.001>, 7 de julio de 2020.
- Akyüz, Y. [2017], *Playing with Fire: Deepened Financial Integration and Changing Vulnerabilities of the Global South*, Oxford, Oxford University Press.
- Ascencio, F., L. Reynoso y M. Valdivia [2010], “Contribución de las remesas a los ingresos públicos en México”, *Coyuntura y Debate*, 14 (8): 145-162, <<http://bit.ly/36ggXh4>>, 7 de julio de 2020.
- Banco de México [2019], Ingresos por remesas, Sistema de Información Económica, <<https://bit.ly/3mz1yQ9>>, 28 de octubre de 2020.
- Blyth, M. [2013], *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- CEPAL [2009], *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, <<https://bit.ly/2JPksS2>>, 7 de julio de 2020.
- CEPAL [2015], *Panorama social de América Latina*, <<https://bit.ly/36Enox6>>, 7 de julio de 2020.
- CEPAL [2017], *Gasto en protección social. Portal de inversión social en América Latina*, <<http://bit.ly/2MF3A1W>>, 7 de julio de 2020.
- CEPAL [2018], *Panorama social de América Latina 2018*, <<https://bit.ly/2NhFjzi>>, 7 de julio de 2020.
- CNDH [2016], *Salario mínimo y derechos humanos*, <<http://bit.ly/2oVaWFR>>, 7 de julio de 2020.
- Coneval [2018], *Evaluación estratégica de la protección social 2018*, México, Coneval: 1-163.
- Coneval [2019], *Indicadores de desigualdad*, <<http://bit.ly/35VYTsr>>, 7 de julio de 2020.

- D'Arista, J. [2019], *All Fall Down*. Northampton, MA, Edward Elgar.
- Epstein, G. [2019], *What's Wrong with Modern Money Theory? A Policy Critique*, Palgrave, MacMillan.
- Forbes, [2019], "México, último en la OCDE en gasto social", *Forbes*, 27 de septiembre, <<http://bit.ly/31HYgiZ>>, 7 de julio de 2020.
- Galbraith, J. [2012], *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*, 1ra. ed., Nueva York, Oxford University Press.
- Galbraith, J. [2016], *Inequality. What Everyone Needs to Know*, 1ra. ed., Nueva York, Oxford University Press.
- Galbraith, J. K. [2019], "Modern Monetary Realism", *Project Syndicate*, 15 de marzo.
- García, D. [2013], "La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013", *Nueva Sociedad*, Red de fundaciones progresistas/Friedrich Ebert Stiftung, <<https://bit.ly/34w6wUV>>, 7 de julio de 2020.
- Gladys López-Acevedo y Jaime Saavedra Chanduvi [2005], "México: panorama de la protección social", *Generación de ingresos y protección social para los pobres. Informe ejecutivo*, México, Banco Mundial: 85-102, <<https://bit.ly/2Z4wco>>, 7 de julio de 2020.
- Lambert, F. [2019], "Cómo el gasto social en México redujo la pobreza y la desigualdad del ingreso" [Mensaje en un blog], *Diálogo a fondo, el blog del FMI sobre temas económicos de América Latina*, <<http://bit.ly/2Pwvgli>>, 7 de julio de 2020.
- Milanovi, B. [2016], *Global inequality: A new approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, edición para Kindle.
- Monroy L. [2016], "Los mexicanos en la distribución global de ingresos", *Nexos*, <<http://bit.ly/31yMjM9>>, 7 de julio de 2020.
- Mostajo R. [2000], *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países*

- seleccionados de América Latina y el Caribe*, CEPAL, <<http://bit.ly/2MDkL47>>, 7 de julio de 2020.
- OCDE [2015], *Employment Outlook 2015*: 37, <<https://bit.ly/3nlrHmO>>, 7 de julio de 2020.
- Ontiveros, G. [2005], *La política social en México 1988-1994: El programa nacional de solidaridad*, <<http://bit.ly/2BArUvM>>, 7 de julio de 2020.
- Papadópulos, J. [2009], *¿Es importante la política? Política social y desigualdad en el Cono Sur de América Latina*, <<https://bit.ly/3iCQyPl>>, 7 de julio de 2020.
- Piketty, T. [2014], *El capital en el siglo XXI*, México, FCE.
- Presidencia de la República [2019], “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio, <<https://bit.ly/2EF36Y5>>, 7 de julio de 2020.
- Sedeco [2018], *Índice de precios de la canasta básica*, <<https://bit.ly/33Axyzk5>>, 7 de julio de 2020.
- SHCP [2017], “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018”, México, SHCP.
- Valencia, E; D. Foust y D. Tetreault [2012], “Documento de proyecto: Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”, CEPAL, <<https://bit.ly/3jDM78q>>, 7 de julio de 2020.

2. MÉXICO. CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS MIGRATORIA AL INICIO DEL NUEVO GOBIERNO: 2018-2024

*Rodolfo García**
*Selene Gaspar***

Al comenzar el nuevo gobierno mexicano la economía nacional enfrenta la deuda más alta de su historia, la austeridad forzada en las finanzas públicas, bajo crecimiento económico y del empleo y una profunda crisis migratoria en sus fronteras, agravada por la guerra económica y política del gobierno de Trump contra México. Dicha situación plantea la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo nacional que supere la jaula de la deuda pública y la austeridad forzada, recupere el control de la economía nacional y el diseño de políticas públicas sectoriales y regionales que incidan en las causas estructurales de la migración, y posibiliten una política exterior soberana frente a Estados Unidos, y de colaboración solidaria con Centroamérica en las estrategias de desarrollo regional, migración y derechos humanos.

LA CRISIS ECONÓMICA MEXICANA EN 2018

Desde 1982 y hasta 2018, el grupo dirigente de la burocracia mexicana neoliberal plantea fallidamente tres propuestas de modernización económica, basadas en los mecanismos del

* Docente-investigador en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: rgarciazamora54@gmail.com.

** Docente-investigadora en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: selene.gasparolvera@gmail.com.

mercado, la privatización y la apertura del mercado nacional; en 1982 con el establecimiento del modelo neoliberal; en el periodo 1988-1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, y en 2012 con las reformas estructurales en los sectores energéticos, de telecomunicaciones y de todo el territorio nacional. En una perspectiva de 36 años con el grupo neoliberal al frente del país, con la aplicación de su política de austeridad fiscal, de apertura acelerada, privatizaciones oscuras, reducción del mercado interno y de los salarios, el resultado ha sido la muerte de la estructura productiva nacional, de sectores estratégicos de la manufactura, del campo, del empleo y del bienestar de la población.

Se ha perdido el control de la economía nacional, del diseño de políticas públicas y del control de la moneda y del crédito al privilegiar una política macroeconómica en favor de los intereses de las grandes corporaciones exportadoras y del capital especulativo. Se trata de un modelo de la muerte que aniquila la economía nacional, el mercado interno, las cadenas productivas regionales, el empleo, la cohesión social y la independencia del país. Así, se va convirtiendo crecientemente a México en una fábrica de pobres y migrantes que por las violencias económicas estructurales son obligados a huir a Estados Unidos de forma creciente como lo muestran 12 millones de migrantes mexicanos que emigraron a aquel país de 1980 a 2018 [García Zamora, 2019: 9].

En el contexto anterior, Eduardo Vega [2018: 12] plantea la urgencia de un cambio de rumbo en el funcionamiento de la economía nacional; resalta tres rasgos característicos de los últimos 35 años como prioridades de la política económica seguida por los gobiernos sucesivos: el estricto control de la inflación, la búsqueda deliberada del superávit en el balance primario de las finanzas públicas, y la disminución del cociente de la deuda sobre el producto interno bruto; ello bajo la influencia de poderosas presiones externas e internas, en un contexto de profundos cambios estructurales de apertura

comercial, liberalización financiera y privatización económica aunado a una crítica permanente contra toda intervención pública en la vida económica nacional.

Desde principio del siglo XXI, la economía mexicana ha registrado bajos niveles de inflación (alrededor de 4% de crecimiento anual), superávit primario en el balance de las finanzas públicas durante 2001-2008 y déficit superior a 1% de 2009 a 2016, al tiempo que el endeudamiento público ha resurgido como problema desde 2008-2009 y, con mayor vigor, a partir de 2013 hasta la fecha al colocarse en poco más de 54% del producto interno bruto [OCDE, 2017]. De los datos anteriores podría deducirse que dos de las prioridades de política se han cumplido y solo la deuda pública representa un grave problema nacional. Pero, es importante considerar el costo en términos de bajo crecimiento económico nacional para lograr tales objetivos en lo que va de este siglo, ya que al menos en 10 de los 17 años que van, se han registrado tasas negativas o muy bajas de crecimiento económico medio anual de la economía mexicana, durante 2001-2003 (0.5%), 2008-2009 (-1.7%) y 2013-2017 (2.1%). Ello ha significado graves consecuencias en el empleo y el mercado laboral, caída drástica en los salarios generales mínimos, profesionales y manufactureros, el incremento masivo de la pobreza, la significativa pérdida de bienestar general y la abismal desigualdad reinante en México [Vega, 2018: 15].

Para Eduardo Vega es imprescindible un cambio sustancial en el rumbo económico de México, de lo contrario seguiremos inmersos en el estancamiento económico general, con algunas regiones y cadenas productivas muy dinámicas globalizadas que profundizarán, aún más, las ya considerables dislocaciones sectoriales y regionales, así como las asimetrías existentes entre los mercados interno y externo del país, que solo genera una débil innovación tecnológica en la estructura productiva nacional y rezago inercial de nuestra infraestructura básica y del equipamiento urbano y rural. Esta tendencia

hacia el estancamiento económico general afianza la indiferencia, desatención e ineficacia institucional sobre la pobreza de la población, la creciente desigualdad social, la importancia creciente de las remesas familiares de los millones de migrantes mexicanos en Estados Unidos, los mayores problemas energéticos y ambientales en el país tanto en las zonas urbanas como rurales.

La reorientación de la economía nacional implica reconocer y superar cómo con el nuevo modelo establecido en 1982 a causa del problema de la deuda externa, el motor del crecimiento económico del país se asignó a las exportaciones y a la inversión extranjera directa, ante la creciente desregulación y la marginación del Estado en la conducción de la economía, y la desaparición de políticas públicas de desarrollo regional y sectorial. Se creía que ambas serían la clave de la modernización del país y ello no se ha cumplido. De hecho, son causa central del bajo crecimiento económico del país y de las distorsiones regionales y sectoriales de la estructura productiva nacional. Los flujos del capital del exterior más que fortalecer la estructura productiva regional, se ha orientado a los círculos de especulación financiera internacional y a la compra de empresas y la mayoría de los bancos existentes en el país, el comercio exterior ha venido a distorsionar la estructura productiva nacional y a generar una enorme dependencia del comercio internacional con Estados Unidos, al fomentar las exportaciones de ensamble automotriz y maquila informática y electrónica, las cuales han incrementado significativamente las importaciones de ese país, lo que ha generado déficit comercial y en cuenta corriente, que obliga a depender de los flujos financieros internacionales para su equilibrio. Las exportaciones de las empresas transnacionales han desplazado a las empresas nacionales; no han construido ni redes ni mercados regionales, y la política monetaria, crediticia y salarial se ha subordinado a ese modelo de lento crecimiento exportador, sin bases endógenas de acumulación de capital, sin políticas públicas

de desarrollo regional e industrial en el país. Para Eduardo Vega debe modificarse la delimitación de las prioridades nacionales de la política económica, para sustentarse en lo dispuesto en nuestra Constitución Política. El cumplimiento cabal de nuestros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) debe ser la columna vertebral que articule y promueva el funcionamiento sistémico de los mercados, sus agentes, instituciones y procesos, que ponga en el centro de la definición y ejecución de la política económica al desarrollo económico, social y ambiental [Vega, 2018: 33].

Por su parte, José Romero [2018: 51] considera, como muchos economistas en México, que el crecimiento económico del país ha sido decepcionante desde 1983, sobre lo cual existen diversas explicaciones acerca de su bajo crecimiento. Los defensores del *statu quo* sostenían que las reformas económicas aplicadas en 1983 no fueron completas y que, por lo tanto, había que complementarlas con reformas estructurales de segunda generación para que finalmente se liberaran los mercados laboral, energético, de comunicaciones, etc. Solo con eso se lograría acelerar el crecimiento económico nacional. Así, los esfuerzos del gobierno de Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018 se encaminaron a formalizar tales reformas para “mover a México”, con el apoyo de algunos partidos de oposición, como el PAN y el PRD. Romero, por su parte, expresa cómo él y muchos economistas mexicanos somos escépticos de esa línea de pensamiento y mantenemos que son precisamente las reformas implantadas en 1983 las que explican el estancamiento e inhiben el crecimiento del país. Destaca cómo las aperturas comerciales y de capitales, así como los compromisos adquiridos con Estados Unidos por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), generaron importantes problemas sociales y constituyen una camisa de fuerza para nuestro desarrollo.

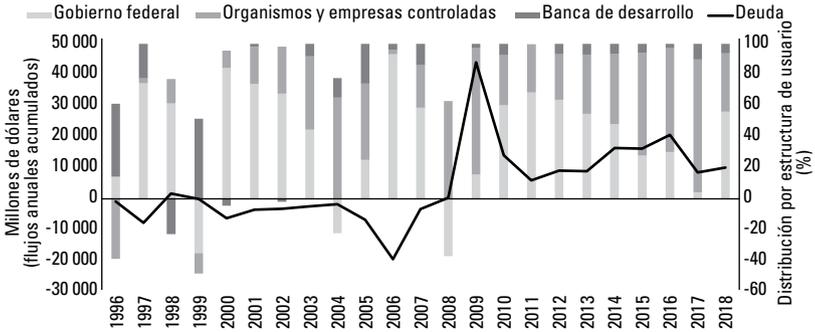
Para él, la estrategia económica inaugurada en 1983 estuvo encaminada a la reestructuración del campo mexicano y al

desmantelamiento industrial que existía antes de ese año, y a poner toda la confianza en atraer inversión extranjera directa (IED), para con ello lograr el crecimiento en forma automática (ya que habría entrada masiva de capitales y tecnología); el TLCAN, fue, en términos concretos, una forma de expandir el régimen de maquila nacional para atraer IED en la exportación, aunque también se promovió la entrada de IED en todos los sectores, incluyendo el comercial, el financiero, el de comunicaciones y, más recientemente, el energético.

Por último, Alejandro Álvarez [2018] plantea cómo México transita de un Estado-nación soberano a neocolonial norteamericano en la región de América del Norte, mediante reformas estructurales pactadas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a partir de la crisis de la deuda externa en 1982 al construir una jaula económica, social y geopolítica, que luego se consolida con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, con la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la Iniciativa Mérida y las reformas estructurales de segunda generación aplicadas durante el gobierno de Peña Nieto 2012-2018. Álvarez Bejar concluye al señalar la necesidad de reconocer la crisis civilizatoria que enfrenta el planeta y ubica en ese contexto a México, la jaula neoliberal y de seguridad imperial impuesta por Estados Unidos y la clase dominante nacional para, mediante la participación mayoritaria de los mexicanos, romper dicha jaula y construir un nuevo proyecto de país, de nación, bajo la perspectiva de una alternativa de ecosocialismo democrático.

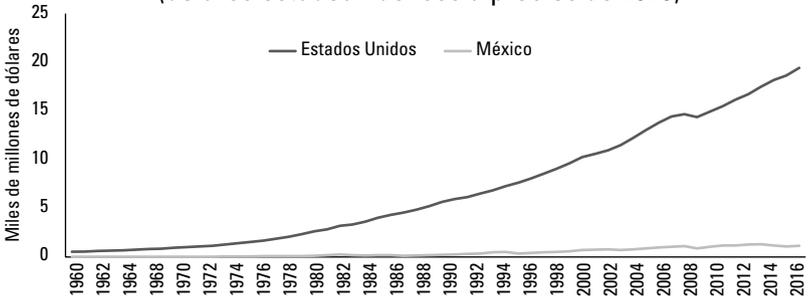
En el ámbito del gobierno mexicano, durante cuarenta años el régimen y la clase política en su conjunto vieron a la migración internacional al norte como una “válvula de escape”, casi como una “bendición”, para enfrentar los problemas estructurales de la limitada capacidad de generar empleos, las consecuencias del neoliberalismo y de los efectos económicos y sociales del TLCAN. La percepción política y gubernamental

Gráfica 1. Evolución del endeudamiento externo del sector público federal, 1994-2018



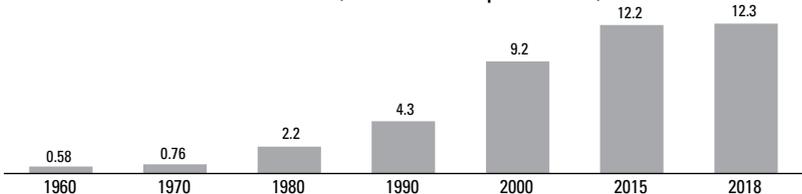
Fuente: SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con datos de la Dirección General de Deuda Pública, Unidad de Crédito Público. Consulta: 11 de mayo de 2019.

Gráfica 2. Producto interno bruto, 1960-2017 (dólares estadounidenses a precios de 2020)



Fuente: SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con base en datos del Banco Mundial.

Gráfica 3. Evolución de la inmigración mexicana en Estados Unidos, 1960-2018 (millones de personas)



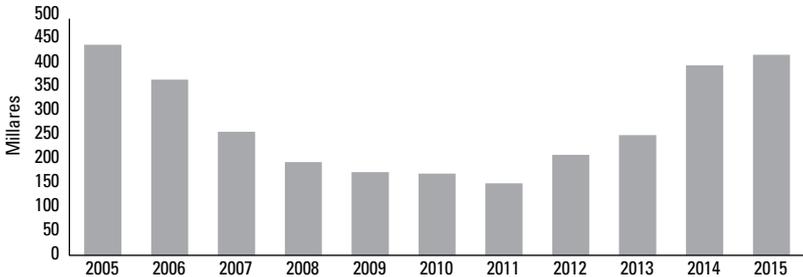
Fuente: SIMDE-UAZ. Estimación de los autores con base en U. S. Census Bureau 1990-2018.

era que dicha migración era funcional a la conducción del país pese a sus graves consecuencias de todo tipo porque se exportaban las tensiones laborales y políticas al país vecino con la emigración, se recibían remesas y, además, por una larga historicidad de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos y su filantropía transnacional, se financiaba una cantidad creciente de proyectos de desarrollo comunitario. De esta manera, se percibía como positiva a la migración internacional, se desconocía su enorme costo social de inmensa pérdida del bono demográfico, de despoblamiento, feminización y envejecimiento de las comunidades y regiones de alta intensidad migratoria del país. Al comienzo del siglo XXI, junto con el manejo ideológico del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo de las remesas y de la migración internacional, se llegó a plantear que ambas eran capaces de promover el desarrollo de esas regiones e incluso de Centroamérica, sin necesidad de aplicar políticas públicas de desarrollo regional y sectorial articuladas con la migración y los proyectos migrantes.

Al empezar el siglo XXI escribimos sobre la vulnerabilidad de México y Centroamérica, al dismantelar o no construir las instituciones del desarrollo económico regional y nacional, al apostar al neoliberalismo como panacea y creer que siempre habría migración y remesas en forma creciente [García, 2003]. Llamábamos la atención sobre reconocer que la economía mundial se mueve por ciclos económicos; que las crisis económicas son consustanciales al capitalismo, y que habría que generar las políticas de desarrollo económico necesarias para reducir las migraciones; y cuando estas tuvieran problemas a futuro, contar con estructuras económicas y de empleo sólidas para enfrentarlos de forma adecuada. Con la crisis económica de Estados Unidos, de 2007 a 2009 y sus consecuencias, se pasó del sueño a la pesadilla neoliberal de los gobernantes de la región cuando se reduce de forma dramática la migración a ese país, caen las remesas y se incrementan las políticas

antinmigrantes frente a sus economías presas de la jaula neoliberal, de los tratados comerciales con Estados Unidos y su estrategia de control y seguridad en la región.

Gráfica 4. Centroamericanos en tránsito por México, 2005-2015



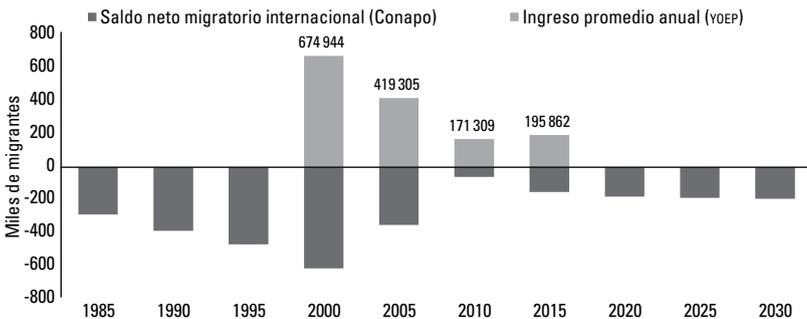
Fuente: SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con datos estimados de Canales Cerón y Rojas Wiesner [2018], con base en American Community Survey [2005 a 2016]; US, DHS. *Yearbook of Immigration Statistics* [2005 a 2016]; *Boletín estadístico, México, Segob* [2005 a 2016].

Los efectos del proceso anterior fueron diferenciales entre México y los países de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) por las enormes diferencias en sus estructuras económicas, institucionales y los procesos de violencias económicas, sociales, políticas y ambientales que en los últimos cuatro lustros generan una tipología migrante diferente. Mientras en México se trata de migrantes económicos, con frecuencia con fuertes redes sociales, en el caso de esos países de Centroamérica se trata de migraciones forzadas por la pobreza extrema, la violencia creciente de las organizaciones criminales y los desastres naturales. Esta situación era ya evidente en el incremento en los flujos crecientes de migrantes de Centroamérica desde finales de los noventa y que tiene su expresión más trágica en la masacre de San Fernando, Tamaulipas, en 2010, con el asesinato de 73 migrantes mayoritariamente centroamericanos, que fue uno de los detonantes para reconocer cómo en México crecían la inseguridad y las violencias en

ambas fronteras y sobre las diferentes rutas migratorias que enlazan los movimientos migratorios de Guatemala con el Río Bravo en Estados Unidos.

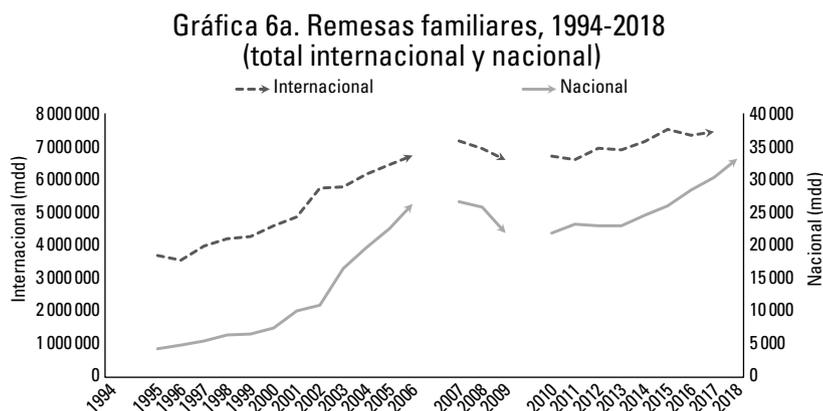
En el año 2010 en México se llegó a plantear el debate sobre una etapa de migración cero, entre un retorno creciente de migrantes y una migración llevada a su mínima expresión, el consenso fue que era una situación temporal y que la migración volvería a crecer una vez que se recuperara la economía de Estados Unidos, como efectivamente sucedió a partir de 2014. Sin embargo, la migración mexicana que cayó a cerca de 80% ha tenido una pequeña recuperación muy lejana de los 500000 migrantes, característica del periodo de 2000 a 2006, pues llegó a 120000 migrantes en los últimos años. Llama la atención cómo, pese a ese modesto crecimiento en la migración mexicana a Estados Unidos, las remesas han tenido un crecimiento explosivo que en 2018 ascendieron a 33000 millones de dólares y se espera que lleguen a 36000 millones de dólares en 2019, paradoja que se explica en gran medida por el comportamiento de 6 millones de migrantes mexicanos indocumentados en ese

Gráfica 5. Migración neta internacional, 1985-2025, y flujo anual de mexicanos que ingresaron a Estados Unidos, 2000, 2005, 2010 y 2015

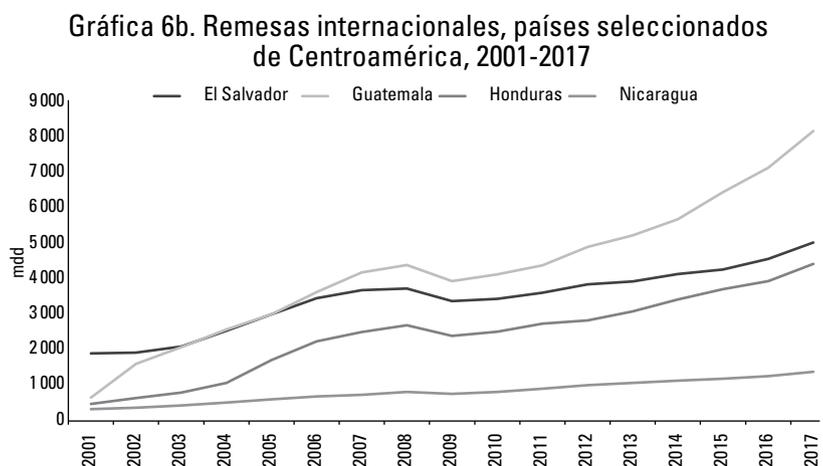


Fuente: SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con datos de Conapo. Indicadores demográficos de México, 1950 a 2050. Fecha de consulta: 6 de marzo de 2019 y estimaciones propias con base en U. S. Census Bureau, ACS 2000-2016.

país, quienes, ante la guerra económica y política contra México y los migrantes promovida por el presidente con deportaciones crecientes en todo el país, mandan sus ahorros a México previendo una posible deportación para evitar la pérdida de sus recursos y planear una reintegración en mejores condiciones económicas y sociales en sus comunidades de origen.



Fuente. SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con base en Banxico y Banco Mundial.

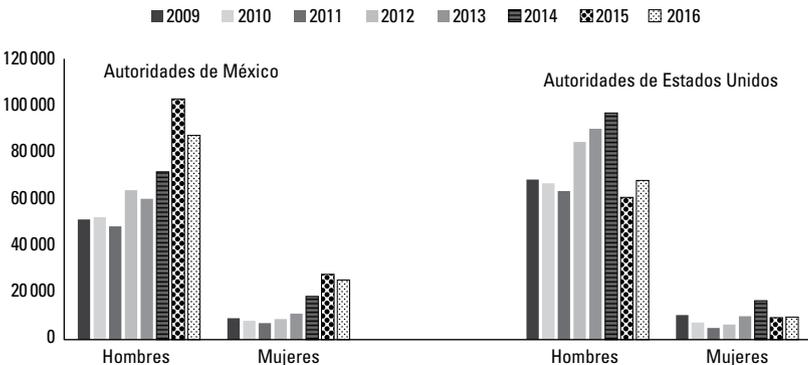


Fuente. SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con base en Banxico y Banco Mundial.

La situación en Centroamérica ha sido mucho más complicada por lo atrasado de su estructura económica rural, a consecuencia de su tratado comercial con Estados Unidos, la enorme dependencia de las remesas que llega a representar más de 15% del PIB en países como Honduras y El Salvador, la inestabilidad política permanente y una violencia generalizada que obliga a migraciones crecientes en los últimos años, como se evidencia con las famosas “caravanas” de finales de 2018 y primeros meses de 2019.

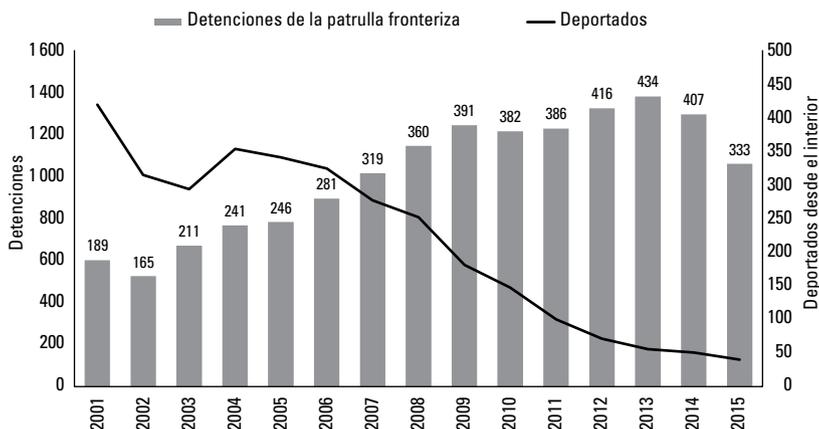
La sincronía de la crisis económica en México y la región con los problemas migratorios y de fronteras de nuestro país hacen que Gustavo Mohar [*Excélsior*, 14 de abril de 2019] considere que México vive una encrucijada sin precedente en la historia de nuestra política migratoria, en las fronteras y la seguridad. Para él, tres factores la explican: por vez primera el presidente de Estados Unidos utiliza la migración desde la frontera con México con retórica y mentiras para

Gráfica 7. Migrantes centroamericanos devueltos por las autoridades migratorias de México y de Estados Unidos (número de personas)



Fuente: SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con datos de El Colegio de la Frontera Norte. Tabulados básicos.

Gráfica 8. Detenciones de la patrulla frontera y deportaciones, 2001-2015



Fuente: SIMDE-UAZ. Elaborado por los autores con datos de U. S. Department of Homeland Security 2001-2015.

su estrategia electoral de reelección; la masividad y diversidad de la migración proveniente de Centroamérica, mayoritariamente forzada por las violencias, y la posición del nuevo gobierno mexicano de asumir como eje de su política migratoria la defensa de los derechos humanos de los migrantes, y facilitar el tránsito por el territorio nacional con una visa humanitaria.

Con todos los elementos anteriores se comprende cómo el nuevo gobierno mexicano, presidido por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en los primeros cinco meses de su gestión enfrenta una profunda crisis económica heredada del gobierno anterior; la deuda pública más alta de la historia del país de 11 billones de pesos; una austeridad fiscal obligada en las finanzas públicas que limita el pobre crecimiento económico a 1% del PIB para 2019; una creciente agresión económica, política y migratoria del presidente Trump contra las exportaciones, la frontera sur y los migrantes, que se incrementa a

finales de 2018 cuando las llamadas caravanas migrantes de Centroamérica con más de 12000 integrantes llegan a la frontera de Estados Unidos y piden asilo, lo que genera fuertes consecuencias sociales y políticas en nuestro país, y mayores amenazas económicas y políticas de tal personaje, si México no frena tales flujos migratorios.

El mes de abril de 2019 muestra una profundización de la crisis migratoria, de fronteras y de las relaciones de México con Estados Unidos. La afluencia masiva de migrantes que ingresan a México en situación irregular con la intención de llegar a Estados Unidos y la política cada día más hostil del gobierno estadounidense contra ellos, configuran un escenario de enorme complejidad y consecuencias potencialmente trágicas dentro de nuestro país. Por un lado, las estaciones migratorias de la frontera sur se encuentran al borde del colapso por el volumen de solicitantes de asilo, en su mayoría provenientes de Honduras, Guatemala, El Salvador y Venezuela. De acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), solo en los primeros tres meses del año han ingresado 12716 migrantes y a finales de este año ascenderían a 60000 los solicitantes de refugio, y el Instituto Nacional de Migración (INM) reporta que 5366 migrantes permanecen en distintos centros del área fronteriza, en espera de documentos para regularizar su estancia en México [*La Jornada*, 20 de abril de 2019].

El 20 de mayo en el Palacio Nacional, ante el presidente Andrés Manuel López Obrador, legisladores federales y embajadores de los países centroamericanos, Alicia Bárcenas, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), presenta el Plan para el Desarrollo Integral de México y Centroamérica, con la propuesta de que la solución para el problema migratorio consiste en colocar el desarrollo económico en el centro, al priorizar la inversión pública y privada. Ella sostiene que el Plan tiene como meta incrementar la inversión total de los cuatro países

(México, Guatemala, Honduras y El Salvador), del actual 19% a 25% de producto interno bruto (PIB); identifica cinco proyectos estratégicos de inversión en energía e infraestructura para lograr una integración regional logística, eléctrica, en gas natural, ferroviaria y comercial. Según ella, para resolver los problemas de la región se requiere 25% del PIB en inversión, y solo 6% en infraestructura. Pero, México está en 20.9% y Guatemala en 14.2%. La CEPAL hace 30 recomendaciones en cuatro ejes programáticos: desarrollo económico, bienestar social, sustentabilidad ambiental y gestión integral del ciclo migratorio, pero “todo enfocado en la seguridad humana, no en la seguridad nacional” [González y Urrutia, 2019].

La propuesta desarrollista de la CEPAL para el sur de México, Guatemala, Honduras y El Salvador como estrategia de fondo ante la problemática migratoria de la región es correcta teóricamente, con una perspectiva holística de que solo el desarrollo humano integral, equitativo y sustentable, puede erradicar las causas estructurales de la migración. Sin embargo, la propuesta enfrenta enormes problemas para su aplicación como las desigualdades económicas y sociales estructurales entre los diferentes países; las enormes divergencias institucionales entre ellos, el dominio implacable de las políticas neoliberales de austeridad forzada y su resultado de deuda creciente, la ausencia de recursos financieros necesarios y de políticas públicas de desarrollo regional y sectorial, que hacen ahora inviable la aplicación de una propuesta como la señalada en México y la región.

A los problemas anteriores hay que sumar la estrategia imperial de Estados Unidos de control territorial, comercial, energético y de seguridad, contraria a una inversión masiva para el desarrollo económico en la región que choca contra su propio proyecto. Frente a todos esos obstáculos y otros más, el riesgo es que la propuesta progresista de la CEPAL se convierta en una nueva versión de la estrategia fallida de Peña Nieto de las “Nuevas Zonas Económicas Especiales”, que aprovechen

las transnacionales de la energía, los transportes, comunicaciones, el comercio y los megaproyectos para explotar de forma masiva y en gran proporción todos los recursos naturales de la región mediante un extractivismo que subordine a los cuatro países aún más a la acumulación por desposesión del gran capital internacional, que en lugar de promover el desarrollo humano integral, equitativo y sustentable, profundice todas las violencias del modelo neoliberal de la muerte, que incremente las migraciones masivas que al principio se buscaba resolver y que hoy son fuente de conflicto creciente entre los países emisores y Estados Unidos.

Las contradicciones entre los discursos sobre las metas de desarrollo económico y bienestar, y la realidad impuesta por el neoliberalismo de seis lustros aplicado en México y ratificado en los hechos por el nuevo gobierno, se manifiestan claramente con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que entre otras metas plantea el crecimiento del PIB en 6% para el último año de gobierno y el fin de la migración por necesidad. Dichas metas, frente a la enorme deuda nacional, la austeridad, la recesión y despidos crecientes en todo el país genera diversidad de opiniones. José Luis Calva [Rodríguez, 2019] sostiene que si no se cambia el modelo neoliberal no se alcanzarán las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En particular es urgente una reforma fiscal integral en el país para dotar la Estado de mayores recursos, porque sin ella no son factibles los objetivos planteados por la actual administración. Por su parte, Arturo Huerta sostiene que lo que defiende el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 es la austeridad fiscal, el TLC con Estados Unidos y Canadá y la inversión extranjera. Mientras siga el sector financiero trazando la política económica a su favor, no tenemos viabilidad alguna de crecimiento económico, ni de recuperación de un proyecto de nación [Catalán, 2019].

CONCLUSIONES

Frente a la crisis económica nacional, de la migración y mayores tensiones con Estados Unidos, conocidas las ambiciosas metas del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, la pregunta de fondo es si el gobierno mexicano podrá romper la “jaula neoliberal” de la deuda pública, la austeridad forzada, los despidos masivos y mayor endeudamiento, y si realmente busca recuperar el control de la política económica nacional, de la moneda y el crédito para promover mediante una reforma fiscal integral una fuerte inversión pública como palanca de una estrategia de desarrollo económico regional y sectorial integral, para lograr las metas de crecimiento del PIB, de empleo y bienestar que haga viable el derecho a no emigrar por necesidad o violencias en 2024 al término del sexenio, como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

La propuesta de la CEPAL es un buen diagnóstico de oportunidades de inversión, de crecimiento económico y de integración regional, pero, no reconoce los profundos problemas estructurales e institucionales de los cuatro países, omite el enorme poder de Estados Unidos en la región y la falta de interés en su desarrollo; olvida la dictadura de las políticas de austeridad del FMI y el BM con su secuela de deuda creciente, recesión, desempleo, mayor crisis social, políticas y finalmente migraciones masivas forzadas.

Si el gobierno mexicano no aprovecha la presencia mayoritaria de su partido y aliados en el Congreso y el Senado para promover una nueva estrategia de desarrollo nacional, se fortalecerá la jaula neoliberal impuesta durante 36 años como modelo de la muerte con todas sus secuelas de destrucción de la economía nacional, de la cohesión social, de la soberanía del país y profundización de todas las violencias en México y una mayor subordinación al Imperio del Norte junto con Centroamérica.

REFERENCIAS

- Álvarez, A. [2018], *Cómo el neoliberalismo enjauló a México*. Facultad de Economía, UNAM.
- Catalán, Martín [2019], “Plan de Desarrollo de AMLO en realidad defiende la austeridad fiscal, el TLC e inversión extranjera”, *La Jornada*, Zacatecas, México, 20 de mayo.
- García, R. [2003], *Migración, remesas y desarrollo local*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García, R. [2019], *México. La nación desafiada*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas.
- González, Susana y Alfonso Urrutia [2019], “Lanza la CEPAL plan para el desarrollo integral de México y Centroamérica”, *La Jornada*, México, 21 de mayo: 3.
- La Jornada* [2019], “Doble presión migratoria”, México, 20 de abril.
- Mohar, Gustavo [2019], “La encrucijada migratoria”, *Excélsior*, México, 14 de abril.
- OCDE [2017], *Estudios Económicos OCDE México*, <<https://bit.ly/3oAbOsD>>, 30 de noviembre de 2020.
- Rodríguez, I. [2019], “Metas del PND, sólo cambiando modelo: [José Luis] Calva”, *La Jornada*, México, 8 de mayo: 19.
- Romero, J. [2018], “La economía mexicana: retos y oportunidades” en Eduardo Vega, *Cambio de rumbo: Desafíos económicos y sociales en México hoy*, Facultad de Economía, UNAM.
- Vega, Eduardo [2018], *Cambio de rumbo: Desafíos económicos y sociales en México hoy*, Facultad de Economía, UNAM.

3. ESTRATEGIAS FINANCIERAS DEL GOBIERNO DE AMLOY CAPITAL FINANCIERO

*José Francisco Reyes**

La administración del gobierno federal que comenzó el 1 de diciembre de 2018 ha propuesto una serie de medidas financieras para llevar a la práctica su programa de gobierno, entre ellas introducir una nueva etapa para la bancarización e integración de grupos financieros; establecer redes interbancarias; revisar las comisiones y rendimientos de las instituciones crediticias, incluidas las Afore; impulsar los créditos inmobiliarios, dispersar fondos para diversos proyectos sociales, y un plan financiero para rescatar a Pemex y a la CFE, entre otros aspectos. Con respecto a la administración anterior, se vislumbran algunos cambios cualitativos y cuantitativos en los mecanismos de transmisión de la política financiera; sin embargo, en este documento se plantea que hay continuidad en el programa financiero como la autonomía del Banco de México con objetivos de inflación. Se considera que mientras se mantengan los privilegios a las instituciones financieras, esencialmente extranjeras, en un equilibrio/desequilibrio, el nuevo gobierno tendrá que hacer frente a un fuerte dique para el cumplimiento de sus compromisos sociales y económicos. De hecho, las medidas parecen reposicionar a las grandes corporaciones financieras que operan en el país.

* Profesor de economía en la Facultad de Estudios de León, Guanajuato de la UNAM. Correo electrónico: jfrd2212@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

La política financiera de la nueva administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) parece caracterizarse en lo esencial por una doble estrategia: por un lado, su prioritario enfoque para atender a los grupos sociales mediante diversos programas comprometidos desde su campaña electoral —becas de estudios y de trabajo para los jóvenes, pensiones a los adultos mayores e incapacitados de todo el país, créditos a campesinos y ganaderos— que se combinan con la operación de una infraestructura aeroportuaria integrada, la puesta en operación de una termoeléctrica y los planes de salvamento de CFE y Pemex, incluida la creación de infraestructura en los proyectos de la refinería en Dos Bocas, el tren Maya, y el Corredor Interoceánico en el istmo de Tehuantepec; por otro lado, el tratamiento cuidadoso, y hasta de apoyo, al poderoso sistema financiero internacional (banca, Afore, aseguradoras, fondos de inversión), con la amenaza permanente de las calificadoras de riesgo. Estas instituciones han acumulado jugosas ganancias en el territorio mexicano y hoy resulta inevitable *tocar sus intereses* si lo que se quiere es garantizar los proyectos sociales, como es el caso de la iniciativa del Senado de la república que estudia la reducción de las comisiones bancarias y de las Afore.

Este capítulo se integra por seis apartados: el programa para impulsar el sector financiero, un caso de estudio de bancarización (Banco Azteca), las comisiones bancarias y del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), la contradicción entre la autonomía de Banxico y el rescate de Pemex, la respuesta de las calificadoras de riesgo ante este plan de rescate y, finalmente, las conclusiones.

PROGRAMA PARA IMPULSAR EL SECTOR FINANCIERO

El 8 de enero de 2019, el gobierno federal presentó el Programa para Impulsar el Sector Financiero, en ese momento

integrado por ocho medidas estratégicas. La primera para impulsar la inclusión financiera con el desarrollo de una banca digital mediante la creación de una plataforma CoDi (Cobro Digital) para pagos electrónicos y que “...beneficiaría a una amplia población de los jóvenes hasta segmentos que han estado excluidos del sector financiero”.¹ La medida se dirige a agilizar los pagos y reducir los riesgos de seguridad (el manejo de efectivo del narcotráfico). La plataforma será aprovechada por las instituciones bancarias involucradas, las que además recibirán comisiones por el uso de la infraestructura bancaria existente y es una extensión del Sistema de Pagos Electrónico Interbancario (SPEI), con el que se podrán hacer todos los días del año pagos y otras transacciones mediante teléfonos inteligentes. También se pretende que los trabajadores accedan a créditos con instituciones bancarias distintas a las que manejen sus cuentas. Esta plataforma fue presentada en la reunión de la Convención Nacional Bancaria celebrada en el mes de marzo de 2019. El evento de enero de 2019, significará una inversión por más de 80000 millones de pesos en los próximos dos años para el desarrollo de tecnología, modernización de las redes de sucursales, mejora de productos y servicios financieros y de infraestructura.

La segunda estrategia se dirige a que los trabajadores accedan a los créditos de nómina, sin importar la institución financiera; los bancos deben brindar una mayor y mejor información a sus cuentahabientes para la comparación entre las instituciones y promover la competencia. También se busca abrir los créditos con respaldo en nómina para el sector no bancario, en concreto las Sofomes (Sociedades Financieras de Objeto Múltiple), y generar mayor inclusión. Ambos proyectos

¹ Esta plataforma se desarrollará en dos fases: una de prueba, donde 20 bancos que ya cuentan con la tecnología se suman de forma voluntaria, y la segunda, que empezará en el tercer trimestre de 2020, para que sea obligatoria para todas las instituciones bancarias.

profundizan la penetración del capital financiero en la economía de los trabajadores y comprometen su cuenta de nómina para pagar todo tipo de créditos.

La tercera medida trata de la apertura de cuentas bancarias para jóvenes de entre 15 y 17 años a su nombre y sin contar con un tutor para que reciban las transferencias de los programas porque actualmente “no tienen derecho a abrir una cuenta para recibirlo”. El número de beneficiarios es de 1.4 millones de jóvenes que trabajan, reciben un salario y forman parte de la población económicamente activa. Como se observa, se trata de un jugoso negocio para las instituciones financieras involucradas.

La cuarta estrategia se dirige a *impulsar el mercado de bonos al actualizar el sistema de préstamo de valores*. Se ha señalado que habrá una regulación de reportos² y préstamos de valores, con lo cual un mayor número de entidades financieras podrán efectuar este tipo de operaciones. Con ello se pretenden mejorar las condiciones de liquidez en el mercado de renta fija, además de flexibilizar la gama de títulos de los intermediarios en el mercado mexicano. En otras palabras, esta medida está encaminada a fortalecer los incentivos para incorporar empresas al mercado de valores, así como a eliminar la discriminación de inversionistas.

La quinta estrategia busca la *homologación del tratamiento tributario* para los tenedores de bonos nacionales y extranjeros. Para incentivar la salida a la Bolsa de más empresas nacionales se otorgará una disminución de 10% en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) sobre la ganancia en la

² El reporto es una operación usual en el mercado de deuda, mediante la cual el reportado (intermediario) entrega al reportador (inversionista), títulos de crédito a cambio de su precio actual, con el compromiso de recomprarlos en un plazo anterior al vencimiento de los títulos, por el mismo volumen y al mismo precio de adquisición, más un premio que otorga el reportado, equivalente a una tasa de rendimiento por los días de la operación, <<https://bit.ly/2N1kvjZ>>, 3 de julio de 2020.

enajenación.³ Como se aprecia, la política va *a contrario sensu* del establecimiento de un impuesto Tobin a las transacciones financieras, además reduce el costo del ISR a quienes enajenen acciones de este tipo. Esta tendencia se fortalece con la siguiente medida.

La sexta estrategia está enfocada a fortalecer el régimen de las Afore y el ahorro voluntario. En enero de 2019, el secretario de Hacienda destacó la reducción, por debajo de 1% a las comisiones de las Afore como una de las medidas para apoyar las pensiones; además, subrayó que se buscará ampliar el periodo de ahorro voluntario, de forma que estos esquemas sean más atractivos para los jóvenes. El cobro de las comisiones de las Afore que actualmente se ubican, en promedio, en 0.97%, se reducirán para acercarlas a los niveles de otros países que cobran entre 0.67% y 0.70%. Más adelante se hace referencia al conjunto de comisiones y tarifas que cobran las Afore y la banca comercial. En los hechos, el gobierno federal buscará compensar a las Afore al aumentar los años de cotización con el nuevo sistema, a cambio de la reducción de las comisiones cobradas. ¿Suma cero?

La séptima medida es *impulsar el mercado de capitales mediante un mecanismo para incubar empresas que después salgan a la bolsa*. Para ello, se dice que, el gobierno federal, en colaboración con la Asociación de Bancos de México (ABM) y Banxico, buscará disminuir los costos del sistema financiero que obstaculizan o discriminan la prestación de estos servicios. Por último, la octava medida busca una *mayor flexibilidad a intermediarios financieros en sus operaciones*, lo cual implica fortalecer el esquema de financiamiento a las empresas por medio de la autorización a instituciones financieras, entre ellas

³ El gobernador de Banxico señaló que “El número de empresas mexicanas que cotiza en Bolsa es muy bajo. La idea es tratar de impulsar las ofertas públicas iniciales y reducir el costo del ISR para aquellos que van a enajenar sus acciones”, puntualizó; para la compra de bonos corporativos, se da la acreditación de 100% de la retención del ISR para extranjeros residentes con inversiones de deuda corporativa.

las Afore, para que puedan dar y recibir en préstamo los valores emitidos por dichas empresas y se encuentren autorizadas a comprar y vender bonos de deuda de empresas para aumentar su financiamiento; sin embargo, dada la experiencia en el país, los mercados financieros en nada garantizan la solvencia financiera y el crecimiento económico de las empresas mediante el mercado de capitales. Es más sano el autofinanciamiento, o reinversión de utilidades y en segunda instancia el financiamiento bancario. ¿Por qué no buscar reducir o establecer límites a las tasas de interés, como en los años sesenta o setenta? En este sentido nos parece más sensato el planteamiento de Jan Toporowsky, prominente economista de la London School, quien señaló, en un foro en la Cámara de Diputados al que fue invitado por el Partido del Trabajo el pasado 6 de mayo de 2019, la imperante necesidad de regular el sistema de pensiones dados los problemas que enfrentará la población de edad avanzada en el futuro. En ese foro planteó dos propuestas: la primera dirigida a cobrar pequeños impuestos a las personas que se encuentren en la informalidad para que esos recursos se les devuelvan para su pensión (actualmente desprotegidos), y aplicar un impuesto a la riqueza, particularmente a los activos financieros para fondear las deudas del Estado y apoyar financieramente las pensiones de la población. En el mismo evento, Reginaldo Sandoval, del Partido del Trabajo, señaló que planteará a la Cámara de Diputados una propuesta para crear el Sistema Solidario de México, con *fondos solidarios* regidos por un solo órgano rector y sin cobrar comisiones e intereses dado que el actual modelo de las Afore no se ha reflejado en beneficios para los trabajadores y jubilados.

El 28 de abril de este año, el subsecretario de Hacienda, Arturo Herrera, presentó en la *Gaceta Económica de la SHCP* el “Programa de impulso al sector financiero, motor para un crecimiento más dinámico, incluyente y equitativo”. El documento destaca solo tres de las ocho etapas originales: 1) impulsar la inclusión financiera, al confirmar los acuerdos y

trabajos para desarrollar la plataforma electrónica de pagos CoDi; 2) robustecer y profundizar las capacidades del sector financiero para reducir las comisiones de las Afore y flexibilizar su régimen de inversión al colocar los fondos en los mercados de capitales, lo que se sabe es muy riesgoso por la enorme volatilidad de los mercados, ampliación del espectro de acciones y bonos que podrán ser sujetos de operaciones de reporto para incentivar que más empresas listen sus acciones y deuda en los mercados y los inversionistas institucionales diversifiquen sus portafolios, y 3) eliminar las barreras normativas que limitan el acceso al sector; para ello se homogeneiza el tratamiento fiscal para tenedores locales y extranjeros de bonos corporativos y se establecen incentivos para la emisión de ofertas públicas iniciales.

Otras medidas financieras se dirigen a impulsar a la Banca de Desarrollo, cuya prioridad será la atención a las Pymes; la desaparición de ProMéxico, institución encargada de promover la atracción de IED y las exportaciones de productos y servicios, así como la internacionalización de las empresas mexicanas. Con ello, la promoción de las exportaciones y el comercio exterior se concentrará ahora en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una de las políticas más importantes esgrimidas por la actual administración es la creación del Banco del Bienestar, principal instrumento para que los servicios bancarios lleguen de manera eficiente a los beneficiarios al conformar pequeñas unidades bancarias ubicadas en todo el país para dispersar los recursos de los diversos programas sociales —becas a jóvenes, créditos a pequeños negocios, remesas, pensiones a los adultos mayores, entre otros programas— a cuentas individualizadas sin intermediarios.⁴

⁴ Originalmente se había pensado en los establecimientos de Diconsa, pero conforme pasan los días se vislumbra que los recursos sean transmitidos por la banca. La instrumentación del programa financiero implica que los beneficiarios de todos

Además, el gobierno de AMLO pretende la integración del Grupo Financiero del Estado, con el fin de financiar al campo mexicano, integrado por cuatro organismos públicos: Financiera Nacional del Desarrollo, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco) y Agroasemex; la creación de instrumentos financieros innovadores como, por ejemplo, los bonos verdes, bonos de efecto social, entre otros, que conjuguen apoyos, no solo de tipo financiero, sino de capacitación y asistencia en áreas que fomenten el desarrollo de emprendedores y mujeres, y promuevan el desarrollo de ecosistemas de innovación y desarrollo tecnológico, entre otras.

Uno de los proyectos estratégicos es la extensión en todo el país del programa de las pensiones a adultos mayores de 68 años, de manera universal, y el aumento de su monto a 1200 pesos mensuales entregados bimestralmente por 2400 pesos. Se pretende que el apoyo sea extensivo a los jubilados del IMSS y del ISSSTE.

Otro proyecto de carácter financiero es el lanzamiento de un nuevo programa para créditos otorgados por el Infonavit, a fin de que las personas que tienen más de 15 años pagando, y no han podido concluir su crédito, tengan beneficios para obtener sus escrituras en el corto plazo y reducciones en sus créditos hasta por 55% del monto. Los beneficiarios podrían ascender en un principio a 194875 trabajadores, pero se tiene proyectado hasta los 745000 trabajadores al término el sexenio.⁵ Los créditos de este organismo serán tasados

los programas cuenten con una tarjeta de débito a su nombre para recibir los recursos. Para la dispersión de los programas sociales se usará la red de sucursales del Banco del Bienestar con códigos QR, con el fin de atender a 15 millones de personas de zonas rurales y municipios marginados.

⁵ Los requisitos para ser sujetos del apoyo son tener ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, una edad de 40 años o más y encontrarse pagando más de 15 años. Se pretende que este esquema se vaya diversificando paulatinamente para apoyar a otros grupos poblacionales.

en pesos y no ya en Unidades de Medida Administrativa (UMA) que se encuentran indizadas a la inflación y, por ende, incrementan el principal del monto adeudado. Como resultado de esa práctica en los años anteriores, hoy existen más de 5 millones de viviendas abandonadas porque se localizan en lugares marginados y fuera del área de trabajo o de los hogares de los acreditados.

Finalmente, las *tandas de bienestar* (otro tipo de transferencias) son importes de financiamiento sin intereses y a la palabra para pequeños negocios como talleres, tiendas u otras actividades productivas. Se trata de *tandas* porque se van a ir pagando mes a mes sin intereses:

...si termina el año, y cumple y paga, tiene derecho de pedir más y a seguir pagando, así poco a poco. El primer monto prestado será de 6000 pesos sin intereses, que deberá comenzarse a liquidar a los tres meses después de recibir el dinero sin intereses. Al cubrir el total, podrá aumentar el crédito a 10000 pesos y así sucesivamente hasta llegar a 20000 pesos [Gobierno de México, 2019].

De todo el grupo de medidas financieras que se presentó anteriormente, por lo menos siete están dirigidas a beneficiar al sistema financiero, fundamentalmente el bancario, aunque no el único, como las Afore, ya que amplían su rango de acción y penetración en el sistema económico, con mayores y más negocios; sin embargo, en los últimos años, la banca ha contribuido muy poco en el crecimiento de la economía. La intención de las medidas financieras del gobierno federal es contar con un sistema financiero robusto para apoyar los programas sociales, ampliar los cuentahabientes bancarios, aumentar los intermediarios financieros, eliminar los pagos en efectivo para hacerlos electrónicamente, incrementar el número de trabajadores pertenecientes a las Afore y aportar recursos adicionales.

BANCO AZTECA: UN CASO DE BANCARIZACIÓN

Una muestra de la bancarización en el país lo constituye el caso de Banco Azteca, propiedad del magnate Salinas Pliego. El pasado 7 de febrero de 2019, el presidente López Obrador anunció que Banco Azteca integraría el estratégico grupo de instituciones financieras encargado de dispersar los enormes recursos financieros de los programas sociales a los beneficiarios más pobres del país, a fin de evitar la intermediación. De esta manera se estaría llevando a cabo la transformación de la banca en las zonas rurales e indígenas. Este proceso de bancarización se ejecutaría por medio de dos instituciones: el Banco del Bienestar —integrado por el anterior Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros (Bansefi) y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)— y Banco Azteca.⁶ Con el Banco del Bienestar se llegará a 7000 puntos de atención con base en la infraestructura existente en Banjército, las 430 sucursales del anterior Bansefi y la derrama de sucursales de Banco Azteca.

Para la incorporación de este banco comercial, el trámite presupuestal que se siguió no fue por la vía de la licitación pública, sino de la adjudicación directa. Esto significa el primer negocio para Salinas Pliego quien, en cada sexenio, se ha visto beneficiado: primero con la privatización de TV Azteca, después con la autorización para operar la telefonía móvil, más adelante con la apropiación de CNN Canal 40, la explotación de minas y, más recientemente, con la autorización de Total Play y la concesión de Banco Azteca, entre otros importantes y jugosos proyectos.

⁶ En ese mismo evento, la tesorera de la Federación, Galia Borja, señaló que “...se trata de conseguir liquidez en un momento en el que Banxico ha subido las tasas de interés de referencia en espera de que los mercados se contraigan”. Además, los depósitos individuales podrían transferirse por medio del SPEI (Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios) desde una cuenta que la Tesorería de la Federación posee con Banxico, directamente a los beneficiarios.

El 7 de febrero de 2019, el titular del poder ejecutivo señaló, en una reunión con Salinas Pliego, que se licitará la red para la conectividad y servirá con un triple objetivo: ampliar la bancarización, llevar los recursos a las comunidades más apartadas y agilizar la dispersión de los recursos. Con ello, la red se constituye en el mecanismo de reparto de recursos del gobierno federal en cuyo esquema desempeña un papel central la banca privada, ahora representada por Banco Azteca.⁷

Para entender este vínculo vale la pena señalar algunos antecedentes. En la segunda mitad del año 2018, como presidente electo, López Obrador eligió a Intra Mexicana, una empresa de Ricardo Salinas Pliego, para dispersar 134 millones de pesos en pagos a empleados por honorarios durante el periodo de transición. El equipo de campaña de AMLO contrató a más de 18000 personas para el diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, entre otros trabajos, según consta en las bitácoras de los servicios prestados a las que tuvo acceso *El Sol de México* (la nota es del 8 de febrero de 2018). Por su parte, Banjército fue encargado del fideicomiso conformado con los recursos presupuestarios para la transición, que pagó a Intra una tarifa o comisión de 13.10 pesos, más el IVA por cada envío de dinero. Seguramente los beneficios para Banco Azteca serán muy importantes por todas y cada una de las transferencias que hará de los recursos a toda la población beneficiada de los cuantiosos recursos de los programas sociales de la administración.

Como se percibe, uno de los reglones consentidos de la banca comercial es el cobro de las comisiones, que ha sido un terreno enormemente fructífero para las corporaciones financieras y que es el tema del siguiente apartado.

⁷ Para más información consultar el número 2208 del 24 de febrero de 2019, de la revista *Proceso*.

COMISIONES BANCARIAS Y DEL SAR

A principios del mes de enero de 2019, los senadores de la bancada de Morena propusieron ante esa instancia legislativa la revisión de las comisiones bancarias debido a que han significado ingresos que se encuentran por arriba de lo que cobran esas instituciones en otras latitudes del mundo. Es alarmante y excesivo el nivel de los cobros efectuados por diferentes conceptos, como se aprecia en el cuadro 1 con datos al mes de agosto de los últimos seis años formulado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

El solo anuncio de esta medida, provocó una caída en la BMV de 5.81%, lo que en pesos significó la pérdida de 82000 millones de pesos para la banca privada, 2.8 veces más de las ganancias obtenidas por las comisiones en el año 2018 que fueron de 29202 millones de pesos. Las acciones de los bancos que se vieron afectadas fueron: en Banorte el descenso fue de 41492 millones de pesos, una disminución en la cotización de 11.90%; en Inbursa fue de 18000 millones, una caída de 10.08%; Santander registró una pérdida de 15000 millones, una disminución de 8.12% en la cotización; en Gentera la contracción fue de 3000 millones de pesos, 10.23%; BanRegio reflejó una disminución de 2000 millones de pesos, 6.15% menor; y Banco del Bajío presentó pérdidas por 3000 millones de pesos, una contracción de 6.98%.

La ventaja para la banca es que la medida se detuvo y que seguramente las cotizaciones tuvieron un *rebote* para disminuir las pérdidas. El proyecto propone reducir el cobro de comisiones en los distintos conceptos indicados, pero después de esta caída, los legisladores han sido más cautelosos, aunque el tema volvió a tratarse en la Convención Bancaria en marzo de 2019.

Posteriormente, el 28 de febrero de 2020, en una reunión privada en el Senado, en la que participaron legisladores de Morena, directivos de la ABM, y representantes de la Secretaría

de Hacienda y de las comisiones Nacional Bancaria y de Valores, Federal de Competencia Económica y la Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el senador de la bancada de Morena, Ricardo Monreal resaltó: “No queremos afectar a nadie ni tampoco que el mercado se asuste, porque cada vez que hago una propuesta, la Bolsa de Valores (mexicana) pierde y se desploman sus acciones. Esa no es la intención”. Por su parte, el ahora exdirigente de la ABM, Luis Alberto Gómez Alcalá, expresó su disposición a aprobar de inmediato la reforma.

El proyecto reforma 32 artículos de tres leyes financieras y busca “regular las comisiones bancarias que de manera central propone exentar a los programas sociales que el gobierno federal distribuye entre la población más pobre de todo pago por servicios financieros”. Asimismo, se pretende fijar un tope mínimo de servicios que serán gratuitos, como serían tres transferencias y tres disposiciones de efectivo, así como depósitos hasta de 18000 pesos mensuales. La norma plantea, además, facilitar la movilidad a efecto de que el usuario pueda cambiar de institución de forma rápida.

La reforma, explicaron los asesores de Morena, no elimina comisiones como la anualidad a tarjetas doradas o platino, para no generar asimetrías, sino que parte de la postura que beneficie a los segmentos de menor ingreso. Por ello, los bancos que distribuirán los programas sociales no cobrarán comisión a los beneficiarios, a fin de que estos reciban íntegros los apoyos gubernamentales.

No solo el volumen de las comisiones cobradas por la banca es extraordinario, también lo es el de las Afore que actualmente se ubican, en promedio, en 0.98% (véase el cuadro 2). Estas instituciones administran un monto de 4835613 millones registrados al finalizar el mes de enero de 2019. De esta manera las Afore obtienen recursos por la administración de un monto aproximado de 473890 millones al año tomando como referencia la comisión promedio de 0.98% y eso sin considerar las

Cuadro 1. Banca múltiple. Ingresos por comisiones y tarifas cobradas. Agosto de cada año
(millones de pesos)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Comisiones y tarifas cobradas	69,512.08	71,406.80	80,315.72	85,396.21	97,079.53	106,499.46
Operaciones de crédito	30,528.66	30,716.32	34,970.76	41,036.75	48,145.16	53,847.96
Créditos comerciales	4,313.62	2,936.88	4,034.98	4,203.25	4,210.73	3,576.84
Actividad empresarial o comercial	1,441.34	1,491.71	1,682.00	2,215.56	2,856.12	3,339.81
Entidades financieras	102.54	392.25	405.97	142.93	57.53	51.27
Entidades gubernamentales	2,769.74	1,052.92	1,947.01	1,844.76	1,297.08	185.76
Créditos de consumo	25,697.02	27,136.21	30,261.91	36,133.46	43,213.36	49,545.11
Tarjeta de crédito	23,990.42	25,360.75	28,246.94	33,867.03	40,619.54	45,648.21
Primera anualidad y subsecuentes de tarjeta de crédito	8,314.01	8,839.60	10,115.36	10,898.02	12,107.04	12,824.49
Negocios afiliados	15,676.41	16,521.15	18,131.58	22,969.01	28,512.50	32,823.72
Personales	1,401.93	1,622.27	1,814.72	2,000.77	2,045.56	3,304.35
Nómina	0	0	0.19	23.94	129.46	135.08
Automotriz	42.46	69.53	108.09	141.89	206.44	178.59
Otros créditos de consumo	262.21	83.66	91.97	99.83	212.36	278.88

continúa...

continuación...

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Créditos a la vivienda	518.02	643.23	673.87	700.04	721.07	726.01
Avales	25.32	14.07	6.41	0.88	0.67	0.21
Cartas de crédito sin refinanciamiento	681.85	663.77	790.36	1,117.53	1,188.19	1,363.01
Aceptaciones por cuenta de terceros	284.36	252.15	264.58	310.7	307.66	310.22
Compraventa de valores	749.28	784.33	733.94	857.32	830.97	850.28
Apertura de cuenta	5.83	18.5	22.46	38.94	39.45	45.45
Manejo de cuenta	7,549.11	7,569.27	8,177.31	7,366.27	8,446.21	8,204.16
Actividades fiduciarias	1,905.72	1,834.05	1,944.97	2,052.95	2,202.96	2,448.79
Transferencia de fondos	2,580.00	2,673.92	3,084.30	3,307.99	3,621.58	3,667.30
Giros bancarios	52.33	30.3	28.8	28.91	25.88	179.17
Cheques de caja	56.25	54.42	58.49	63.58	53.89	66.05
Cheques certificados	60.84	65.14	66.51	72.13	71.77	66.07
Custodia o administración de bienes	1,066.32	1,175.84	1,348.35	1,589.75	1,683.72	1,790.76
Alquiler de cajas de seguridad	117.12	122.62	112.32	117.83	88.39	113.07
Servicios de banca electrónica	3,722.61	3,801.55	3,959.01	3,713.20	4,235.84	4,344.07
Otras comisiones y tarifas cobradas	20,126.48	21,630.55	24,747.15	23,721.48	26,137.19	29,202.89

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

ganancias financieras que se logran al intermediar con la banca de inversión estas utilidades en los mercados financieros.

Ante esta situación y para tratar de disminuir su efecto pernicioso en las cuentas de los pensionados, el titular de la SHCP ha señalado que se flexibilizará su cobro para acercarlas

Cuadro 2. Comisiones de las Afore vigentes, enero de 2019

Afore	Comisión de la Afore (% del saldo administrado)	Rendimiento neto (para personas de 60 años y mayores)	Total de recursos registrados (millones de pesos)*
Pensionissste	0.82	6.66	443,775.8
Inbursa	0.95	6.69	164,365.3
CitiBanamex	0.96	6.69	862,709.1
XXI Banorte	0.96	6.58	1,018,546.5
Sura	0.98	6.50	690,189.4
Profuturo	0.99	6.77	652,629.9
Azteca	1.04	6.43	157,419.8
Coppel	1.04	6.69	303,588.4
Invercap	1.04	6.52	225,828.6
Principal	1.04	6.63	316,560.2
Total de Recursos			4,835,613.0
Promedio	0.98	6.62	473,890.0
Promedio ponderado		6.64	

* A partir del año 2012 se incluyen los recursos pendientes de asignar en poder del Banxico.

Fuente: Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar).

a los niveles de otros países que oscilan entre 0.67% y 0.70% que ninguna de las afores aplica ya que las comisiones van desde 0.82 en Pensionisste, que es la más baja, hasta 1.04% en Invercap que es la más alta.

En suma, las comisiones cobradas por la banca privada y las Afore ascienden a miles de millones de pesos al año, tomando en cuenta que la información reportada por la banca es al mes de agosto y sin considerar los meses de septiembre a diciembre de cada año.

DOS MEDIDAS CONTRADICTORIAS: AUTONOMÍA DE BANXICO Y POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO (INVERSIÓN Y RESCATE)

Uno de los principales aspectos que limita la inestabilidad económica [Minsky, 2008] es la vinculación entre las políticas fiscal y monetaria como dos espacios centrales para regular el comportamiento cíclico de la economía. No obstante, la actual administración ha señalado la continuidad de la autonomía del Banco de México, es decir, Banxico mantendrá su independencia y desvinculación de la política fiscal: no otorgará préstamos al gobierno federal, tampoco regulará el funcionamiento crediticio del sistema financiero (en las tasas de interés y la constitución de reservas) entre otros importantes aspectos que es la razón de ser de su creación. De acuerdo con Goergs Harcherian, de la calificadora de riesgo Moody's Investors Service, esta medida ayudará a evitar decisiones unilaterales del gobierno como poner "topes a las tasas de interés de referencia, o establecer cuotas de préstamos al sector privado, y ayudará a continuar con la meta de política monetaria de mantener al límite la tasa de inflación". En esta argumentación se observan con mucha claridad las directrices planteadas para favorecer a los intermediarios financieros. Los distintos actores se manifiestan en cada foro según sus intereses y de los grupos que representan.

Como contraparte, han sido planteados tres paquetes de medidas de carácter fiscal, por la vía del gasto público: la inversión en proyectos de infraestructura, el manejo discrecional del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios y el rescate de Pemex y la CFE.

En primer lugar, el actual gobierno mexicano está apostando a la inversión en infraestructura como la estrategia clave para el crecimiento económico, señaló Carlos Urzúa, titular de la SHCP, en las Reuniones de Primavera del FMI y el Banco Mundial, celebradas en Washington, en la segunda semana de abril de 2019. Proyectos como el Corredor Interoceánico (en el istmo de Tehuantepec), el Tren Maya, el proyecto aeroportuario, o la creación de la refinería de Dos Bocas constituyen “...proyectos que requieren grandes inversiones y en los que el capital privado, nacional y extranjero, es bienvenido por la administración federal”. Frente a este mensaje, Martín Castellano, jefe de la Unidad de Investigación Latinoamericana del Departamento Económico del Instituto de Finanzas Internacionales explicó que los *inversionistas extranjeros* (seguramente se trata de los inversionistas financieros, subrayado propio) se encuentran desconcertados por la directriz económica que seguirá México, pero eso no significa que han perdido la confianza. En el mismo foro, Krishna Srinivasan, economista regional del Hemisferio Occidental del FMI detalló que la revisión a la baja de la expectativa de crecimiento para México, de 2.1 a 1.6% para 2019, incorpora el efecto de la desaceleración observada al cierre de 2018, la incertidumbre generada por los inversionistas ante la llegada de la nueva administración y el comportamiento de la demanda de los Estados Unidos [*El Economista*, 15 de abril de 2019]. Entonces, la disminución del crecimiento obedece no solo a las políticas aplicadas, sino a condicionantes del pasado y elementos externos. Esto es importante destacarlo porque para las calificadoras de inversión y, como se verá enseguida, la causa única es la aplicación de las estrategias

de política económica y financiera seguidas por la nueva administración.

Otro personaje al servicio financiero, Ricardo Delfín, jefe líder de la Auditoría en Servicios Financieros de la consultoría KPMG, señaló: “...si bien la penetración financiera en México aumentó de 29 a 37%, en relación con el PIB, en los últimos años, todavía se encuentra muy por debajo de la existente en Brasil o Chile que se ubica en 90%”. Preciso que los bancos que operan en el país se comprometieron en la Convención Bancaria, celebrada en Acapulco en el mes de abril de 2019, a llegar a la meta de 50% al término del sexenio. La implementación del Cobro Digital (CoDi), la apertura de cuentas bancarias para jóvenes, y otros cambios financieros y tecnológicos puestos en marcha de manera conjunta con el gobierno federal y las instituciones bancarias permitirán un mayor crecimiento, tanto en penetración, como en inclusión financiera [*El Economista*, 15 de abril de 2019].⁸

La segunda medida que se ha señalado para impulsar el crecimiento económico es el manejo del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios. Manuel Guadarrama, coordinador de Finanzas Públicas del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), señaló que para darle estabilidad a las finanzas públicas del país es importante contar con mecanismos contracíclicos, para que en épocas de precios estables del petróleo, sea posible ahorrar y en épocas de recesión utilizar esos recursos; sin embargo, precisó:

⁸ Mientras todas estas posturas se manifiestan, en las Reuniones de Primavera del FMI y el Banco Mundial, celebradas en Washington en abril de 2019, las máximas autoridades de los organismos financieros continúan con la promoción de la política del Consenso de Washington: el gerente general del Banco de Pagos Internacionales, Agustín Carstens, señaló que “inflación baja y estable, es la base para generar crecimiento”, y Christine Lagarde, directora gerente del Fondo Monetario Internacional, declaró que “la independencia de las autoridades monetarias, es determinante para el control de precios”.

El riesgo se da en la apuesta que está haciendo Hacienda, en términos de qué manejo le va a dar a Pemex y es ahí donde se generan las dudas —expuso en referencia a los 100000 millones de pesos que se le darán a la petrolera— [...] Si los apoyos a Pemex se concentran en la construcción de refinerías, solo afectaría a la empresa, pues de acuerdo con un estudio del IMCO, solo existe 2% de probabilidad de éxito en las inversiones que se hagan en la refinería de Dos Bocas en Tabasco [El Economista, 2019a].

En tercer lugar, el 15 de febrero pasado el gobierno federal había anunciado un plan de apoyo financiero a Pemex por 5200 millones de dólares para el año 2019. Ese monto se encuentra integrado por 1300 millones de dólares por capitalización, 1800 millones por monetización de pagarés (pasivo laboral), 500 millones por reducción de la carga fiscal y 1600 millones de dólares por los ingresos procedentes por el combate al robo de combustible, lo que representa 107000 millones de pesos, o 5200 millones de dólares.

La deuda actual de Pemex asciende a 105000 millones de dólares, por lo que el plan de apoyo significa apenas 5% de la

Cuadro 3. Plan de apoyo financiero a Pemex para 2019

Concepto	Miles de millones de pesos	Miles de millones de dólares
1. Capitalización	25.0	1.3
2. Monetización de pagarés	35.0	1.8
3. Reducción de carga fiscal	15.0	0.5
Subtotal	75.0	3.6
4. Ingresos por combate a robo de combustible	32.0	1.6
Total	107.0	5.2

Nota: el tipo de cambio es de 20.57 pesos por dólar.

Fuente: Pemex y SHCP.

deuda total que se encuentra “en manos de fondos de inversión e inversionistas institucionales”. La carga de la paraestatal para los próximos tres años (2019-2021) es de 30000 millones de dólares, es decir, 30% de su deuda en tres años. Según una nota del periódico *El Economista* del 29 de enero de 2019, y con base en datos al año 2017, los costos de Pemex por concepto de exploración y producción ascienden a 15000 millones de dólares, si la paraestatal logra reducir sus recursos con la aplicación de su plan de austeridad, podría enfrentar sus compromisos financieros sin problema. Pero si esta estrategia de rescate se sigue, la cuestión es contar con el flujo de recursos financieros para validar la deuda permanente sin incrementar los ingresos de la paraestatal. Lo que buscan los financieros, calificadoras y autoridades estadounidenses es que se aplique una de dos estrategias, o ambas: que Pemex venda los espacios rentables que posee, o disminuya su producción hasta su extinción, endeudándola más e importando petróleo y los productos derivados de este a las empresas petroleras estadounidenses.

En abril de 2019, en el marco de las Reuniones de Primavera del FMI y el Banco Mundial celebradas en Washington, el titular de la SHCP, Carlos Urzúa señaló que Pemex se encuentra trabajando en un plan de negocios de mediano y largo plazos que hará llegar al Consejo de Administración de la empresa a finales de abril de 2019, al mismo tiempo que se presentará el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. La estrategia consiste en tres componentes: recuperar la plataforma de producción, una nueva tributación a la empresa y un nuevo plan de negocios. Precisó que esta estrategia vendrá acompañada de la reducción del robo de combustible, la estabilización de la producción de barriles de petróleo y el manejo responsable de la deuda. Para este último punto y de manera extraordinaria para este año, se destinarán 100000 millones de pesos (5100 millones de dólares, de un total de compromisos de deuda para este año de 6800 millones de dólares) del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP), es

decir la tercera parte de los 300000 millones de pesos que existen en este fondo para apoyar la deuda de Pemex [*El Economista*, 15 de abril de 2019].⁹

LA REACCIÓN DE LAS CALIFICADORAS DE RIESGO:
MOODY'S INVESTORS SERVICES, FITCH RATINGS
Y STANDARD & POOR'S

En el mundo actual, dominado por las finanzas y la especulación, y en donde las instituciones financieras (banca, aseguradoras, fondos de inversión y calificadoras) se integran en un bloque compacto con enorme poder económico y político, no existe organismo nacional, ni supranacional que les oponga resistencia, todo intento de regulación es diluido o enfrentado casi de inmediato. De esta manera, las presiones que estos organismos ejercen sobre las naciones y sus gobiernos, esencialmente en los países emergentes y pobres, han sido funestas pues limitan su desenvolvimiento económico y social. Lo anterior lo comprueban dos hechos concretos en el país: el anuncio de la revisión de las comisiones bancarias y los apoyos financieros para rescatar a Pemex. Ante las medidas anunciadas por la actual administración federal de México la reacción de las principales calificadoras de riesgo de inversión Moody's Investors Services, Fitch Ratings y Standard & Poor's no se hizo esperar.

La argumentación utilizada por las tres calificadoras para anunciar la disminución del grado de inversión de la deuda de la paraestatal, con alcances a la deuda soberana, es puntualizada en lo siguiente: 1) la mayor participación del Estado en la economía; 2) como consecuencia, la menor participación de

⁹ Para aquellos que dudan de la rentabilidad de la paraestatal, los resultados financieros de Pemex para el año 2018 fueron: 85345 millones de dólares de ingresos por la venta de petróleo, 19560 millones de rendimiento de operación, 26780 millones de rendimiento bruto, 22922 millones para el pago de impuestos y 4315 millones de dólares de utilidad integral total.

la inversión privada; 3) el cambio en las políticas oficiales con respecto a lo que se había venido haciendo; 4) la afectación de la confianza de los inversionistas; 5) la carga financiera adicional de Pemex; 6) el débil desempeño histórico operativo (limitaciones técnicas, estabilización en los volúmenes de generación de petróleo y financiero de la paraestatal); 7) el desarrollo de nuevos campos para aumentar la producción; 8) la posibilidad de elevar los pasivos contingentes del gobierno y, como consecuencia el deterioro fiscal del Estado; 9) la dependencia sostenida de las importaciones de productos derivados o de petróleo crudo ligero para los trabajos de refinación; 10) la incertidumbre en el mercado financiero y, como consecuencia de todo ello, 11) la resiliencia económica del país por el incremento de la deuda de Pemex y la caída de la inversión.

Es interesante la manera como las calificadoras van amalgamando su argumentación con un sentido tendencioso para repositonar los espacios en juego en favor de los grandes conglomerados financieros y las transnacionales petroleras. Hemos subrayado algunas frases que nos parecen que muestran el carácter providencial y especulativo de los argumentos. La secuencia ha sido la siguiente.

- El 23 de febrero de 2019, Moody's anunció la disminución de la calificación de los bonos de deuda de Pemex y de la CFE al argumentar que la estrategia del gobierno federal para apoyar Pemex¹⁰ “es insuficiente para atender las necesidades de financiamiento de la empresa y, al mismo tiempo, representa un riesgo con implicación negativa para la calificación de la deuda soberana de México, actualmente en grado de inversión”. Pemex tiene que refinanciar deuda

¹⁰ De hecho, se han anunciado dos medidas adicionales: por un lado, que aumentará la participación del número de representantes del gobierno federal en la integración del consejo de administración de Pemex y, por otro lado, el firme propósito de rescatar financieramente a la empresa.

por 14000 millones de dólares en este año y el paquete de apoyo solo incluye 200 millones de recursos frescos.

...podría requerir transferencias adicionales de capital o una reducción de los impuestos que paga. Esta necesidad continua de apoyo puede socavar el perfil de crédito del gobierno federal [alertó; y agregó:] si la confianza del mercado no mejora, la petrolera requerirá un respaldo soberano adicional en el año 2020 [y] podría comprometer los objetivos presupuestarios del gobierno de mantener un superávit fiscal antes del pago de deuda [*La Jornada*, 23 de febrero de 2019].

- El 2 de marzo de 2019, Standard and Poor's (S&P) anunció que las decisiones tomadas por la administración para reducir la participación privada en la industria energética han afectado la confianza de los inversionistas, aunado a otros eventos que han afectado negativamente la confianza de los inversionistas. Señaló que cambió de estable a negativa la percepción de la deuda pública emitida por el gobierno mexicano, con probabilidad de que sea degradada en los siguientes 12 meses en torno a 30%. La inyección de recursos que dio el gobierno federal no es un crédito, sino recursos directos para fondear y consolidar el mantenimiento y la producción de Pemex, el incremento de la deuda puede venir de la descalificación. La calificadora consideró que Pemex "tiene un historial de débil desempeño operativo y financiero" afronta limitaciones técnicas, y una carga fiscal elevada con afectaciones en su flujo de efectivo. Debido a que el

...gobierno continuará brindando respaldo financiero y de otro tipo a la petrolera mexicana. Así, [...] que existe una probabilidad "casi cierta" de respaldo extraordinario del gobierno, por lo que igualamos la calificación de Pemex con la del gobierno. [Agrega:] [...] hay un riesgo de que la menor inversión del sector privado genere menores provisiones de

crecimiento económico, lo que debilitaría la resiliencia económica del país. Ello, a su vez, podría contribuir a un deterioro fiscal y a generar incertidumbre en el mercado financiero, lo que empeoraría el perfil financiero del soberano y nos llevaría a bajar la calificación [*La Jornada*, 2 de marzo de 2019].

- El 5 de marzo de 2019, S&P señaló que

...revisó de “estable” a “negativa” la perspectiva de la deuda de Petróleos Mexicanos (Pemex), después de que el 1 de marzo hiciera un movimiento similar con la nota crediticia del país.¹¹ [Puntualizó que] la puesta en marcha del plan de negocios de Pemex sigue expuesta a decisiones políticas que podrían entrar en conflicto con los objetivos financieros y de negocio. [Además,] cuestionó el alcance del plan de rescate gubernamental [...], por 5200 mdd y consideró que se requieren inversiones de por lo menos 20000 millones anuales. [Por lo que efectuará un] ajuste —en tres niveles— al *stand alone credit profile* de Pemex [que, adicionalmente] enfrenta un volumen de producción muy bajo: 1620000 barriles diarios a enero pasado. Además, la continua pérdida de eficiencias operativas tiene al sistema de refinación nacional trabajando a menos de 40% de su capacidad. [...] También se espera [añadió] que la participación del petróleo crudo pesado como porcentaje de la producción total, que se ubicó en 60 puntos en enero pasado, se mantenga relativamente alta hacia adelante.

Esto es problemático, porque la regulación entrante IMO 2020¹² podría presionar el precio de los combustibles marítimos

¹¹ La medida es en la misma línea de la calificadoradora de valores Fitch Ratings del pasado 29 de enero, cuando bajó los fundamentos crediticios de Pemex y mantuvo la perspectiva negativa.

¹² La IMO 2020 es la nueva regulación aprobada por la Organización Marítima Internacional (OMI) que obliga a los barcos a emplear combustible con un contenido máximo de azufre de 0.5% masa/masa frente al actual 3.5% para reducir las emisiones de óxido de azufre, una sustancia que contribuye a la contaminación ambiental y a la destrucción de la capa de ozono. Citado de TIBA España, <<https://bit.ly/3is54uC>>, 3 de julio de 2020.

con un alto contenido de azufre y, por lo tanto, afectar la rentabilidad de los productores de crudos pesados.

Además, si la producción de crudo pesado sigue alta, es posible que Pemex mantenga la dependencia de las importaciones de productos refinados o de petróleo crudo ligero, debido a los requerimientos de mezcla bajo la configuración actual del sistema nacional de refinación [*La Jornada*, 5 de marzo de 2019].

- El 5 de marzo de 2019, y como resultado de la perspectiva de deuda soberana y de Pemex, Standard and Poor's [S&P] decidió mover de estable a negativa la perspectiva de calificación de la deuda emitida por varias de las principales empresas y entidades financieras [77 empresas] del país.¹³ Ante este anuncio AMLO señaló: “Lo único que puedo reprochar a las calificadoras, de manera respetuosa, es que durante todo ese tiempo que imperó la corrupción en Pemex y en la CFE permanecieron calladas (y cobrando)”. Las acciones de calificación sobre las 77 instituciones financieras mexicanas reflejan el potencial deterioro de la calidad crediticia del país y el posible contagio a la industria bancaria local en forma de un mayor riesgo económico, aseguró [*La Jornada*, 6 de marzo de 2019].
- El 16 de abril de 2019, la consultora Moody's anunció, con una postura más moderada que las otras dos, que evaluará el plan de Pemex antes de analizar la nota crediticia soberana o de la petrolera “El tema más importante para la calificadora es cómo se resolverá el problema de financiamiento

¹³ Las empresas afectadas por el cambio fueron: Comisión Federal de Electricidad, América Móvil, operadora de Teléfonos de México y Telcel, así como una de las principales empleadoras del país: Coca-Cola Femsa, la mayor embotelladora en México, y la cadena de tiendas Liverpool. La calificadora también modificó a negativa la perspectiva de la deuda emitida por 77 entidades bancarias y siete aseguradoras, entre ellas todos los bancos de desarrollo (Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco del Ejército y Fuerza Aérea y Bansefi, entre otros), así como de instituciones privadas, como BBVA Bancomer, Banorte, CitiBanamex, HSBC, Inbursa y Scotiabank.

de la paraestatal hacia los años 2020 y 2021”. Ya en el año 2016, esta calificadoradora había colocado la nota crediticia de Pemex al borde de las notas especulativas, La calificación actual de la petrolera, otorgada por Moody’s desde el año 2015, es de Baa3, equivalente al BBB que es el grado de inversión sostenido por el apoyo soberano [*La Jornada*, 16 de abril de 2019].

Si disminuye la calificación de la deuda habrá que aumentar su tasa de rentabilidad. Si se recorta la calificación de los bonos de Pemex y soberanos, así como de las demás empresas, aumenta el riesgo financiero y elevará su tasa de rentabilidad para financiarse con una mayor carga (deuda) financiera. Por lo pronto, las emisiones de deuda de Pemex como las del gobierno mexicano tienen la calificación de grado de inversión, lo cual garantiza acceso a financiamiento a menor costo y mayor plazo, pero los anuncios de las calificadoras presionan los mercados y ejercen una opinión especulativa sobre el funcionamiento de Pemex, mientras preparan el terreno para la descalificación futura de su deuda y, con ello, la elevación del grado de riesgo. Si bien un cambio en la perspectiva no significa que la calificación de la deuda haya sido degradada, solo anticipa que en una próxima revisión exista una mayor probabilidad de bajar la nota de calificación. Las calificadoras consideran actualmente a la deuda pública mexicana con el llamado grado de inversión, con riesgo de incumplimiento marginal; sin embargo, han visto con una alta probabilidad la posibilidad de la descalificación.

La propuesta. Las empresas calificadoras de inversión, en términos generales, lo que proponen es una vuelta atrás: recomiendan la conducción de una política económica que mantenga déficits fiscales moderados, aliente la inversión y eleve la confianza de los inversionistas para fortalecer el panorama de crecimiento y contribuir a mantener finanzas públicas estables. Esto, aunado a una contención de los potenciales pasivos

contingentes de Pemex, podría evitar la erosión del perfil financiero del soberano. Hasta aquí los comentarios más importantes en relación con las calificadoras. Hagamos ahora un paréntesis para hablar de la carga financiera de Pemex.

Deuda de Pemex. La empresa tiene una deuda total aproximada de 106500 mdd. Durante el actual sexenio deberá pagar 52600 mdd, en 2019 un total de 8900 mdd incluidos los vencimientos de deuda por 6600 mdd y adicionalmente deberá erogar 1800 mdd para el pago de intereses, comisiones y otros gastos por los pasivos en dólares y otros 500 mdd para el manejo de pasivos en euros. De acuerdo con el calendario de amortizaciones de la deuda de la empresa productiva del Estado, en 2019 se enfrentarán pagos por 8900 mdd; en 2020, 10600 millones; en 2021, 9300 millones; en 2022, 8700; en 2023, 8500, y en 2024 al final de la actual administración será de 6600 mdd [*La Jornada*, 15 de mayo de 2019].

El 13 de mayo de 2019, el gobierno federal anunció un acuerdo con J. P. Morgan, HSBC y Mizuho Securities por el que se dispone de 8000 mdd: 2500 millones son por refinanciamiento y 5500 millones por dos líneas de crédito revolvente,¹⁴ a pagar de tres a cinco años [*El Economista*, 13 de mayo de 2019].

En este sentido, cobra especial relevancia la deuda del gobierno federal. La argumentación la podemos comenzar con la frase especulativa por excelencia: comprar barato y vender caro. La crisis mexicana de deuda ha estado alimentada por los movimientos especulativos: los inversionistas extranjeros venden los instrumentos financieros cotizados en pesos sobrevaluados por dólares, para alimentar las *corridas* financieras, aparecen las presiones sobre el tipo de cambio, el Banco Central hace uso de sus reservas internacionales para pagar sus

¹⁴ Los créditos revolventes se otorgan en la medida en que se cumplen los montos y plazos de una línea de crédito contratada anteriormente, pero sujeta a su adecuada gestión.

compromisos por esos inversionistas que demandan sus dólares, finalmente el peso cae y entonces llegan los inversionistas a comprar los instrumentos en pesos devaluados, y la fiesta para ellos continúa. Alvater [2002] señala que esta es una de las estrategias que siguen atentamente los inversionistas internacionales en economías débiles con tipos de cambio endebles. A esto se suma lo siguiente: en un contexto de globalización financiera mundial, los Estados nación son muy importantes por dos razones; en primer lugar, porque la deuda gubernamental (soberana) es la contraparte de la inversión real no efectuada (no solo de los capitalistas nacionales, sino también de los internacionales), es decir, la inversión que podríamos llamar productiva e improductiva, se coloca en bonos de deuda gubernamentales o, en otras palabras: la sobreacumulación significa la crisis fiscal de los Estados. En segundo lugar, los Estados deben encargarse de que esa inversión tenga y mantenga su valor y les otorguen a sus propietarios un incremento dinerario, esto último implica la existencia de un escenario de estabilidad monetaria. Ambos aspectos son contradictorios. En el caso de México, la relativa estabilidad se encuentra dada por la enorme cantidad de reservas internacionales constituidas que ascienden a algo más de 175000 mdd actualmente para garantizar esa estabilidad que demandan los inversionistas especuladores “La competencia monetaria entre los propietarios del ingreso dinerario privado se transforma en competencia de tipos de cambio entre los Estados nacionales (o bien entre los bloques comerciales)” [Alvater, 2002: 139].

En este sentido, se anunció el pasado 1 de abril de 2019 que se emitió deuda soberana en los mercados internacionales de capital por 2500 millones de euros: 1500 millones a siete años a una tasa de rendimiento anual de 1.669% y 1000 millones a 20 años a una tasa de 2.969%. Estos recursos que se vienen a sumar a los 2000 mdd, realizada el 16 de enero de 2019 permiten cubrir todos los compromisos de deuda externa en

moneda extranjera del gobierno federal para este año. Pero los compromisos continúan.

CONCLUSIONES

Las medidas financieras del gobierno de AMLO son contradictorias, una política fiscal activa y contracíclica, frente a una política monetaria pasiva y procíclica (neoliberal), en esta última el tono está dado en la autonomía del Banco Central. En palabras de Minsky se trataría de la reconstrucción de un Gran Gobierno con un inexistente Prestamista de último Recurso. El resultado de esta postura monetaria puede ser secuela de la cuidadosa actitud de AMLO y su equipo dadas las presiones ejercidas por la oligarquía financiera que opera en el país. Como hemos presentado, la intervención económica del Estado fue enfrentada con dureza y hasta con una postura fuertemente desestabilizadora por las agencias de calificación de riesgo, cuyas opiniones no se sustentan propiamente en razones esencialmente técnicas o financieras basadas en la estructura financiera de los activos o pasivos de Pemex, sino en razones de orden político y económico: la intervención gubernamental cuyo espacio ocupado tiene la consecuencia dialéctica de la menor participación de la inversión privada extranjera y nacional en la paraestatal y en el sector petrolero en general, con afectaciones en los niveles de rentabilidad tanto de las empresas extranjeras que suministran el crudo y las gasolinas al país, como en la tenencia de los bonos de la paraestatal que se encuentran en manos de los inversionistas institucionales. Este es uno de otros nudos gordianos con los que el gobierno actual tendrá que lidiar.

REFERENCIAS

- Altvater, E. y B. Mhnpopf [2002], *Las limitaciones de la globalización*, México, Siglo XXI (col. Economía, Ecología y Política de la Globalización).
- Consar [2019], *Información estadística*, <<https://bit.ly/3iFBsKg>>, 7 de julio de 2020.
- El Economista* [2019a], "Convertir FEIP en contracíclico es positivo, pero arriesgado: expertos", 14 de abril.
- El Economista* [2019b], "HSBC, JP Morgan y Mizuho refinanciarán la deuda de Pemex, anuncia AMLO", 13 de mayo.
- El Financiero* [2019], "Gobierno de AMLO coloca deuda por 2500 millones de euros", 1 de abril.
- Gobierno de México [2019], "Mensaje del Presidente Andrés Manuel López Obrador durante la entrega de Programas Integrales de Bienestar en Manzanillo" (versión estenográfica del discurso del Presidente de México en Colima), 5 de marzo.
- Herrera, A. [2019], "Programa de Impulso al Sector Financiero, motor para un crecimiento más dinámico, incluyente y equitativo", *Gaceta Económica de la SHCP*, 28 de abril.
- La Jornada* [2018], "Pierden instituciones bancarias \$82000 millones en capitalización. Iniciativa de Morena provoca caída de 5.81% en la BMV, la mayor en 7 años // Banorte sufre ajuste de 42492 MDP", 9 de noviembre.
- La Jornada*, [2019a], "Ofrece AMLO equilibrio económico. Medidas para dar impulso al sector financiero", 9 de enero.
- La Jornada* [2019b] "Apoyo a Pemex, riesgo para la calificación de México, afirma Moody's", 23 de febrero.
- La Jornada* [2019c], "Cambia S&P a negativa la perspectiva de la deuda pública", 2 de marzo.
- La Jornada* [2019d], "Cambia S&P a negativa la perspectiva de deuda de Pemex. Hay continuo deterioro de perfiles de negocio y financiero, afirma", 5 de marzo.

La Jornada [2019e], “S&P también mueve perspectiva a empresas y bancos mexicanos. La medida incluye a la Comisión Federal de Electricidad”, 5 de marzo.

La Jornada [2019f], “Riesgo de que Pemex se vuelva lastre para las finanzas: Moody’s”, 16 de abril.

La Jornada [2019g], “La asistencia a Pemex, de casi 85% de sus ventas en el país”, 6 de mayo.

La Jornada [2019h], “Nueva medida de austeridad, porque ingreso bajó: Moody’s”, 7 de mayo.

La Jornada [2019i], “Sistema de pensiones debe regularse para evitar crisis a futuro, alerta economista. En foro organizado por el PT, Toporovsky aconseja cobrar impuestos al sector informal”, 7 de mayo.

Minsky, Hyman [2008], *Stabilizing an Unstable Economy*, McGraw Hill.

Moreno Brid, Juan Carlos [2019], “López Obrador y la ruptura con el pasado. Sin algunas políticas clave, la promesa del crecimiento dinámico e incluyente seguirá en el aire”, EFE, rueda de prensa, 16 de mayo.

Proceso [2019], “Ricardo Salinas Pliego. El insaciable empresario consentido de AMLO”, 24 de febrero.

4. CONCENTRACIÓN, RENTABILIDAD Y CRÉDITO DE LA BANCA EXTRANJERA MEXICANA

*Aderak Quintana**

La concentración, rentabilidad y el crédito en la banca mexicana no deben estar separados; si en el mercado prevalece poca competencia, habrá mayores y mejores oportunidades para obtener aceptables indicadores de rentabilidad. Además, la operación del crédito constituye una de las principales fuentes de ingresos de los bancos, por lo que buscarán colocarlo en las actividades que sean más seguras y rentables. Pero todo ello no se entendería sin la existencia en el sistema de los participantes extranjeros durante los últimos años.

El contar con un sistema bancario extranjerizado en una economía como la mexicana, podría traer serias consecuencias en el destino del financiamiento, pues desatendería actividades que podrían impulsar mejor el crecimiento económico por su papel en las cadenas de valor. Frente a una economía terciarizada y de maquila, donde la generación de valor agregado es mínima, resulta complejo que este tipo de instituciones vuelquen sus esfuerzos a impulsar otro tipo de actividades.

El proceso de extranjerización no fue resultado de la espontaneidad, recorrió un largo camino, previo a ello el sistema bancario sufría una serie de etapas que se remonta a más de tres décadas, y lo transforma radicalmente: primero se da

* Economista, profesor-investigador de la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Media, Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Correo electrónico: lak.quintana@gmail.com. El autor agradece el apoyo para la elaboración del presente capítulo a la estudiante de la licenciatura en Administración Cecilia Mariana Juárez.

una nacionalización para su posterior privatización, que a los pocos años se convulsa y enfrenta una profunda crisis, la salida a dicha caída fue lo que marcó la pauta para que las instituciones extranjeras se fueran posicionando en el sector, hasta constituirse en los principales actores, que dominan el mercado y con ello la política crediticia.

En el presente trabajo se analiza el proceso de concentración bancaria, ello a pesar del número considerable de participantes en el sector; es verdad que existe una competencia moderada, que podría mejorarse o bien aceptar que por la naturaleza del sistema bancario la competencia es poca; sin embargo, existe una fuerte característica: los principales actores y los que dominan el sector son instituciones extranjeras. Ello, aunado a las condiciones financieras nacionales e internacionales, han impuesto una estrategia y objetivos en torno a la política crediticia que podrían representar serias amenazas para el desarrollo nacional.

Dicho esto, el trabajo, se divide en tres partes: en la primera se aborda una breve explicación de cómo la banca extranjera fue ganando terreno en el sistema mexicano hasta posicionarse como la banca de mayor tamaño en el sistema, al reconfigurar la concentración y la competencia. En la segunda se hace un breve análisis respecto a la rentabilidad y el crédito que otorgan los principales bancos, es decir, la banca extranjera, y se resalta que no se debe desvincular la concentración y el crédito de la rentabilidad bancaria; por último, se encuentran las reflexiones.

BANCA EXTRANJERA Y CONCENTRACIÓN

Como es evidente por la mayoría de los estudiosos de la banca en México, esta se encuentra con una fuerte presencia extranjera, ello trae a la discusión una idea desarrollada hace algunos años por Hyman Minsky [1991], en la que planteaba las

desventajas de contar con una banca con estas características, la cual llamó *banca colonial*, que tiene la característica financiera de destinar financiamiento a las actividades relacionadas con los bienes en tránsito (generalmente bienes factibles de ser totalmente exportados, reexportados o reexpedidos hacia otros países), es decir, esta banca atiende principalmente las actividades productivas vinculadas con el comercio exterior. Este modelo bancario no estimula el financiamiento de la inversión y la producción nacional que bien podría ser otorgado por el sistema financiero local. Como es de esperar, las decisiones sobre el destino del financiamiento *bancario colonial* serían tomadas desde los *centros imperiales*.

Minsky [1991] también resaltaba que el financiamiento otorgado por la banca extranjera al país prestatario fomentará la inversión intensiva de capital en gran proporción pero con pocos beneficios, porque dicha política crediticia incentivaría el crecimiento considerable de las importaciones para el uso y mantenimiento de los activos de capital. Por ello, la conveniencia para dejar de depender de la inversión bancaria extranjera (*colonial*) sería desarrollar instituciones bancarias-domésticas-comerciales para que desempeñen las funciones de banca de inversión, acompañada de una política financiera nacional que impulsen un crecimiento económico autosostenido.

Para el caso de nuestro país, donde el mercado bancario cuenta con una fuerte presencia de instituciones extranjeras, dicha situación genera una competencia desigual marcada por su elevado grado de concentración, con una política crediticia que financia principalmente las actividades vinculadas al sector de la exportación y de algunas otras que garantizan una elevada rentabilidad, y descuida aquellas que podrían sentar la bases para un mejor desarrollo nacional [Quintana, 2018].

Así, la presencia de la banca extranjera en México no se entiende sin la compleja historia del sistema financiero nacional, el cual atraviesa diferentes escenarios. Primero no se debe olvidar el entorno internacional. Correa [2003] señala que

posterior al periodo conocido en la historia financiera como la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, los sistemas financieros por todo el mundo comenzaron a cambiar rápidamente. La moneda y el crédito, intermediarios financieros, instituciones, autoridades, relaciones de financiamiento bancos-industrias, relaciones financieras externas, sufrirían enormes transformaciones.

Además, como parte también del entorno internacional, no se debe dejar de lado la crisis de la deuda de la década de 1980 en América Latina, en la que varios gobiernos fueron firmando acuerdos y cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el supuesto propósito de hacer frente a la crisis, el nuevo financiamiento se condicionó al proceso de emprender reformas de largo alcance. En un primer momento se plantearon programas de ajuste y estabilización, posteriormente vinieron las reformas estructurales, todo ello trajo como consecuencia cambios profundos en la estructura económica y financiera de todos los países.

Como segundo elemento, este entorno internacional influyó en el nacional, lo que impulsó diferentes reformas financieras que trajeron consigo cambios en la organización y características del funcionamiento de las instituciones. Ello generó una reconfiguración del sector; durante la crisis de la deuda se registró la nacionalización bancaria, posteriormente una apresurada privatización hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, acompañada de una deficiente regulación y supervisión del sector, así como una mala gestión del negocio bancario. Ello desencadenó una crisis profunda que condujo a la quiebra del sistema bancario y financiero a finales de 1994 y principios de 1995. Este último hecho aceleró la consolidación y extranjerización bancaria; en la actualidad, a pesar del número considerable de participantes, solo unas cuantas instituciones dominan el mercado.

En este panorama, los noventa es un periodo importante para comprender el proceso de extranjerización, además de la

reprivatización; se legisla para aceptar hasta 30% de capital extranjero en el sistema, ello como parte de la negociación del capítulo de servicios financieros en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Previo a ello, los bancos extranjeros no podían invertir más de 5% de capital en un banco mexicano, y la pertenencia total extranjera en cada banco estaba limitada a 30%, con la única excepción de Citibank que ya operaba desde 1929 [Maya, 2004].

Las reformas financieras impulsadas en los noventa estimularon la fuerte expansión del crédito que fue frenada con la crisis financiera de mediados de esa década, lo cual dañó a los bancos nacionales sin una pronta recuperación. Con propósito de capitalizar al sistema, se reformó el marco jurídico para que los inversionistas extranjeros adquirieran la totalidad o parte de los bancos existentes en el sistema, pero se limitó la adquisición a los mayores. Ya al concluir 1998 existían más bancos extranjeros que nacionales, pero controlaban menos de 20% de los activos del sistema; en ese mismo periodo se aprobó la mayor participación de bancos extranjeros, los tres mayores bancos fueron adquiridos por ellos, hasta convertirse en mayoría en el sistema bancario nacional [Maya, 2004].

La banca extranjera en México tiene una importante posición en la estructura financiera mexicana de los últimos años, ejemplo de ello se observa en los indicadores de la concentración bancaria en México representados en el cuadro 1, por ejemplo; los tres bancos más grandes durante los últimos 20 años han concentrado la mitad de los activos bancarios del país. Si se consideran los cinco bancos más grandes, el porcentaje se ve incrementado en 20 puntos porcentuales, ya que en 2018 estos concentraron 70% de los activos. Dentro del grupo de los cinco, cabe resaltar que cuatro son de propiedad mayoritariamente extranjera.

A pesar de que el porcentaje de los activos de los tres o cinco bancos más grandes presentan ciertos inconvenientes, el más importante es que no toman en consideración el

mercado completo. Por ello, resulta necesario analizar el efecto de los cambios en la participación relativa de las pequeñas instituciones que tiene sobre el grado de concentración de los recursos y de la competencia interna. El índice que se ha desarrollado para compensar esta desventaja es el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH).

El IHH no solo considera la participación relativa de todas las firmas en el mercado, sino que también analiza la evolución de las mismas. Este índice sintetiza la información del tamaño relativo y la distribución de la cuota de las instituciones en el mercado; se calcula como la suma de los cuadrados de las participaciones porcentuales de los activos de cada banco.

Algebraicamente, el IHH se calcula utilizando la siguiente fórmula:

$$IHH = \sum_{i=1}^n (S_i)^2$$

donde: S_i es la participación de mercado de la i -n empresa

Teóricamente el valor del índice oscila entre cero y 10000, en donde el primer valor representa una baja participación relativa de las instituciones financieras en el mercado, y el segundo, el caso en que un solo participante posea el total del mercado. De acuerdo con la evidencia empírica, cuando el IHH es inferior a 1000 indica que el mercado es desconcentrado. Si el índice se ubica entre $1000 \leq IHH \leq 1800$ se dice que el mercado es moderadamente concentrado. Si el IHH es mayor que 1800 se afirma que el mercado está totalmente concentrado.

Es así que, en el cuadro 1, el IHH registrado durante los años observados es de concentración moderada, tal como se ha señalado líneas arriba, reflejo de la concentración de los activos en unas cuantas instituciones. Para 1998, el número de bancos en el sistema era 37; para 2008 se habían incrementado a 43, a pesar del mayor número de participantes el IHH se había incrementado en un poco menos de 200; para 2018 ya

operaban 50 bancos, con ello el IHH se había reducido en más de 250, prevaleciendo la concentración moderada.

Cuadro 1. México: concentración bancaria, años seleccionados

Año	Porcentaje de activos de los tres bancos más grandes ¹	Porcentaje de activos de los cinco bancos más grandes ²	Índice Herfindahl Hirschman ³
2018	49.34	70.01	1 147.64
2008	57.58	78.23	1 411.52
1998	55.00	66.67	1 221.42

¹ Para 2018 BBVA Bancomer, Santander y Banamex; 2008, BBVA Bancomer, Banamex y Santander; 1998 Banamex, Bancomer y Serfin.

² Para 2018 BBVA Bancomer, Santander, Banamex, Banorte y HSBC; 2008 BBVA Bancomer, Banamex, Santander, Mercantil del Norte y HSBC; 1998 Banamex, Bancomer, Serfin, Bital y Banorte.

³ Con base en 50 bancos en 2018, 43 bancos en 2008 y 37 bancos en 1998.

Fuente: Elaborado con datos obtenidos de Información estadística de banca múltiple, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2018.

La participación desigual de la banca en el mercado es reflejo de la concentración moderada que ha prevalecido en los últimos 20 años; a pesar del número de participantes ello no es garantía de mejores condiciones para la competencia, más bien las condiciones históricas y económicas del mercado financiero nacional han marcado y delineado la concentración financiera, que se caracteriza en la actualidad por su fuerte presencia de participantes extranjeros.

RENTABILIDAD Y CRÉDITO BANCARIO

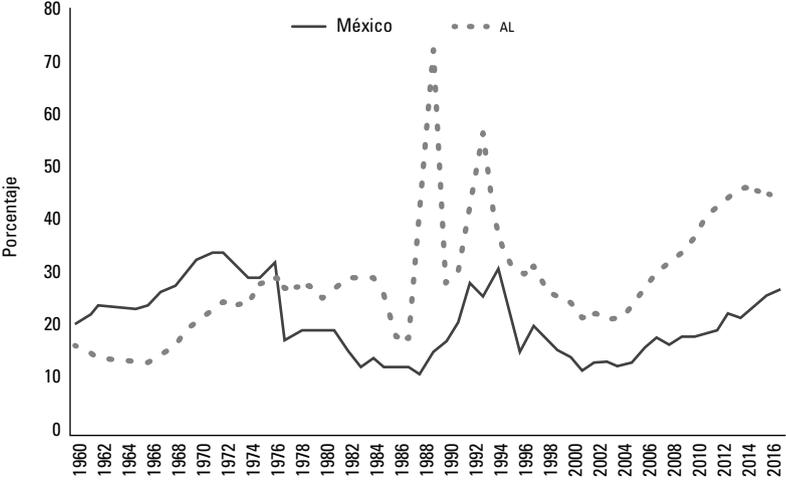
La banca mexicana se ha reconfigurado durante las últimas cuatro décadas, y ha transitado por varias etapas bastante identificadas: nacionalización, privatización y

extranjerización; esta última ha generado controversia en torno a la política crediticia. Algunos autores argumentan que la mayor participación de inversionistas extranjeros en la banca puede acarrear mayor eficiencia y diversificación de los servicios que ofrecen, y facilita la expansión del flujo de capitales externos y por ello eleva la disponibilidad de fondos, otros hacen hincapié en que no prestan de manera suficiente a las empresas nacionales, además del control del sistema de pagos y la autonomía de la política fiscal y monetaria [Maya, 2004; Correa, 2006; González y Peña, 2012].

La compleja participación de la banca en el sistema financiero mexicano ha sido desigual; es de llamar la atención el periodo posterior a las reformas financieras y la reprivatización del sistema a principios de los noventa, tal como se observa en la gráfica 1; este proceso estimuló la expansión y el crecimiento del crédito en la economía, sobre todo después de la crisis de la deuda. De 1988 hasta 1994 el crédito interno al sector privado otorgado por los bancos como porcentaje del PIB creció 19 puntos porcentuales en seis años. Dicha tendencia fue frenada por la crisis de 1994-1995, que dejó en la quiebra al sistema. La solución a dicha crisis, además del rescate, fue que el gobierno admitió mayor participación de extranjeros en la banca de lo originalmente estipulado en la legislación mexicana. A pesar de la recuperación del sector, el crédito no ha alcanzado los niveles previos a la crisis, inclusive son menores hasta en 15 puntos porcentuales al promedio registrado en América Latina.

Frente a este comportamiento, la gran mayoría de los recursos que se colocan en el sistema económico tienen como destino el sector privado, de acuerdo con datos del Banco de México [2018] más de 70% del crédito tiene como destino este sector. Por debajo se encuentra el sector público con 13%, esto se explica porque existe una gran cantidad de recursos colocados en papel gubernamental, que constituye una fuente considerable de ingresos para este tipo de instituciones.

Gráfica 1. Crédito interno al sector privado otorgado por los bancos, 1960-2017 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por el autor con datos obtenidos de World Bank Open Data, 2018, <<https://data.worldbank.org/>>, 8 de julio de 2020.

Cabe señalar que los beneficiarios del crédito al sector privado han sido las empresas, sobre todo las vinculadas a los sectores productivos más dinámicos, principalmente las actividades terciarias y secundarias, y se dejan desprotegidas a las de menor tamaño que también necesitan de financiamiento para seguir creciendo. Se sabe que el crédito, como hace hincapié la teoría económica poskeynesiana, es una parte indispensable en el funcionamiento y crecimiento del aparato productivo. Aunque existen diversos motivos por los cuales el empresario lleva a cabo sus inversiones, el crédito es parte indispensable para desencadenar el ciclo productivo, en el momento en que el empresario se convierte en deudor, termina de serlo cuando liquida su deuda. Sin embargo, inmediatamente el empresario se convierte de nuevo en deudor, ya que necesita de nuevo el acceso al crédito para abrir un nuevo ciclo

de producción, al reconocer esto, las actividades primarias y las pequeñas y medianas empresas quedan desprotegidas.

Además, cuando el sistema bancario está dominado por actores extranjeros, este se encuentra vinculado en mayor medida a un sector que produce para el mercado internacional, principalmente para la exportación, como ya se señaló, y se deja al descubierto a otras empresas de menor tamaño o de otros sectores. Regularmente, las actividades de exportación tienen poco vínculo con la economía interna, por lo que los productores nacionales enfrentan serias dificultades para acceder al crédito y al mismo tiempo existen límites a la expansión de su financiamiento de capital, lo cual trae importantes repercusiones en el crecimiento económico.

Por otra parte, el crédito a los hogares, representa porcentajes cercanos a 40% [Banco de México, 2018]. Cabe señalar que una elevada proporción de este tiene como destino el financiamiento al consumo de los hogares de bienes no duraderos y semiduraderos, con resultados un tanto controversiales, debido al bajo efecto que puede generar en la dinámica del aparato productivo.

Al constituir una fuente de ingresos importante para el negocio bancario, el adecuado manejo del crédito será garantía en la obtención de importantes recursos, es por ello que se buscará colocar en actividades económicas seguras y rentables, por lo que verá traducido en aceptables resultados de rentabilidad. Como se advierte en el cuadro 2, los indicadores de rentabilidad proporcionan la capacidad de las instituciones financieras para generar utilidad, en el caso del rendimiento sobre el activo ($ROA = \text{Utilidad neta} / \text{Activo total} * 100$) indicaría la rentabilidad vista como un proyecto independiente de los accionistas, por ejemplo, un ROA de 2.26% indicaría que por cada unidad monetaria invertida en los activos se producirá un rendimiento de 2.26% sobre la inversión, indicadores altos expresan un mayor rendimiento en los activos invertidos. Se debe recordar que el principal activo de

los bancos es el crédito, por ello es de resaltar el desempeño de este indicador del 2008 y 2018, muestra del manejo apropiado del crédito visto desde el punto de vista de los bancos.

Por otra parte, el rendimiento sobre el capital ($ROE = \text{Utilidad neta} / \text{Patrimonio} * 100$) indicaría la rentabilidad de los fondos aportados por los inversionistas, por ejemplo un ROE de 24.78% significa que por cada unidad monetaria que mantienen los propietarios del banco en un año genera un rendimiento de 24.78% sobre el patrimonio, es decir, mide la capacidad de los bancos para generar utilidad en favor de los inversionistas. Al igual que el indicador anteriormente mencionado, los años 2008 y 2018 dan muestra de una rentabilidad considerable desde el punto de vista de los bancos.

Cuadro 2. México: rentabilidad bancaria, años seleccionados

2018	ROA	ROE
BBVA Bancomer	2.26	24.78
Santander	1.45	15.71
Banamex	1.44	10.79
Banorte	2.17	25.61
HSBC	0.79	10.06
2008		
BBVA Bancomer	1.71	23.43
Banamex	0.80	6.76
Santander	1.22	11.31
Mercantil del Norte	1.30	19.58
HSBC	0.63	8.73
1998		
Banamex	0.02	0.19
Bancomer	0.00	0.04
Serfin	0.00	0.03
Bitel	0.00	0.01
Banorte	0.03	0.25

Fuente: Elaborado con datos obtenidos de información estadística de banca múltiple, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2018.

Sin embargo, se deben precisar algunos puntos relacionados con la rentabilidad bancaria, como se observa en los cuadros 1 y 2, a medida que creció la concentración, como es de esperarse, mejoraron dichos indicadores. Cabe señalar que en 1998, la concentración era menor que la registrada en años recientes, debido a que la banca había atravesado por una crisis profunda, previo al periodo de privatización y extranjerización y, posiblemente, fue cuando mejoraron dichos niveles.

También, al considerar la rentabilidad no se debe dejar de lado el factor del riesgo presente, sobre todo en la gestión de sus activos, muchas veces el riesgo existente en las tasas de interés vinculado a los vencimientos, como el riesgo de liquidez asociado a la negociación de los títulos que se poseen y los que se emiten. Además, existe otro punto importante en todo esto: el riesgo asociado a las operaciones fuera de balance, por lo que cambió la gestión de la liquidez, préstamos, créditos y garantías, así como también se desarrollaron *swaps*, transacciones de cobertura y títulos garantizados. Sin embargo, desde el punto de vista contable, ninguna de estas operaciones corresponde a un verdadero pasivo (o activo) bancario, sino a un flujo de caja que podría ser aleatorio [Freixas y Rochet, 1997].

Entonces, la rentabilidad por sí sola puede estar sustentada con una fuerte presencia del riesgo, sobre todo el asociado a las actividades fuera de balance, aunque el ROA es considerado una medida de cierta fiabilidad, cabe destacar que no considera las actividades fuera de balance y elimina la distorsión que podría traer el apalancamiento. Por su parte el ROE no considera el apalancamiento financiero y el riesgo, pero, incorpora al análisis ciertas actividades fuera de balance. Entonces, una diferencia entre ambas razones sería reflejo de un fuerte apalancamiento.

Bajo estas premisas, los administradores de los bancos buscarán incrementar su rentabilidad, muchas veces apostando por las operaciones fuera de balance, porque finalmente es un negocio; entonces, los encargados de la política financiera

vuelcan sus esfuerzos en las tareas de supervisión para evitar que los bancos incurran en operaciones riesgosas que vulneren al sistema financiero, dado que la quiebra puede acarrear un problema desastroso para el sistema económico. Pero, la política crediticia queda totalmente desvirtuada, alejada de las necesidades del país, la cual tendría que buscar el impulso del desarrollo nacional al financiar las actividades productivas que generen un crecimiento autosostenido, es evidente que, frente a una banca de mayoría extranjera, con intereses ajenos a los nacionales, con un fuerte carácter rentista, se vislumbrara un futuro incierto.

REFLEXIONES FINALES

El proceso de desregulación y liberalización financiera inspirado en la teoría neoclásica reconfiguraron el sistema financiero mexicano, y que acarrearón consigo un periodo de vaivenes, caracterizado por la nacionalización, privatización, crisis y extranjerización, y ha sido este último el que ha prevalecido hasta la actualidad.

Se podría argumentar que el contar con un sistema donde predominan instituciones extranjeras, grandes y rentables, que conviven en un mercado de competencia moderada, pareciera ser que es parte de un ambiente saludable para nuestra economía. Sin embargo, esto no es así, ya que se prioriza la elevada rentabilidad asociada a operaciones fuera de balance que pueden poner en riesgo al sistema o bien a colocar una cartera de crédito en actividades productivas que poco contribuyen a las cadenas de valor al interior del país. Posiblemente, se argumente también que ello es parte de una competencia sana, y que se atiende a los sectores y actividades más productivas y rentables; que la larga experiencia en la gestión de los riesgos por parte de los bancos puede minimizar la amenaza de una quiebra. Sin embargo, cabría preguntarse, ¿dónde

queda la función social y económica del banco y su papel en el desarrollo nacional?

Responder la pregunta no es tarea sencilla. La larga historia del sistema financiero mexicano nos brinda diferentes pistas y enseñanzas, así como un largo y amplio debate acerca de su papel en cualquier sistema productivo. Lo que es cierto es que el crédito manejado por estas instituciones desempeña un papel fundamental en el engranaje productivo; si es excesivamente abundante, escaso, o tiene como destino las actividades desvinculadas de las cadenas de valor nacionales, las cosas no funcionan muy bien.

Entonces, bajo este panorama, no se podría cargar toda la responsabilidad a la banca extranjera de todos los males crediticios, porque es un negocio que busca rentabilidad. Es necesario reorientar la política financiera nacional, lo cual implicaría necesariamente reconstruir la banca privada nacional y de desarrollo, para que sean capaces de financiar no solo el crecimiento, sino el desarrollo productivo nacional, es decir, contar con una política crediticia de carácter nacional.

REFERENCIAS

- Banco de México [2018], *Sistema de Información Económica*, <<http://www.banxico.org.mx>>, 1 de julio de 2020.
- Banco Mundial [2018], *World Bank Open Data*, <<https://data.worldbank.org>>, 1 de julio de 2020.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores [2018], *Información estadística de banca múltiple*, <<https://bit.ly/2VAhJBV>>, 1 de julio de 2020.
- Correa, E. [2003], “Los sistemas financieros en América Latina: algunas transformaciones”, *Red Eurolatinoamericana Celso Furtado*, <<https://bit.ly/3eQ8hBL>>, 1 de julio de 2020.

- Correa, E. [2006], “Banca extranjera en América Latina”, en Correa, E. y A. Girón (coords.), *Reforma financiera en América Latina*, Argentina, Clacso: 67-81.
- Freixas, X. y J. C. Rochet [1997], “Introducción general”, en *Economía bancaria*, España, Antoni Bosch y Banco Bilbao Vizcaya: 1-16.
- González, J. y P. Peña [2012], “La banca extranjera en México: ¿hay motivos para preocuparse?”, *Estudios Económicos CNBV*, vol. 1: 145-167 <<https://bit.ly/3eOQfQA>> 1 de julio de 2020.
- Maya, C. [2004], “Banca extranjera en México”, en Correa, E. y A. Girón (coords.), *Economía financiera contemporánea*, t. IV, México, Senado de la República, LIX Legislatura, UNAM/Miguel Ángel Porrúa: 217-240.
- Minsky, H. [1991], “La banca central y el comportamiento de una economía”, en Bordo, M. y B. León (comps.), *El papel de la banca central en la actualidad*, México, Cemla: 173-198.
- Quintana, A. [2018], *Banca extranjera en México: balance de su poder monopolístico*, VI Seminario de Desarrollo Económico y Financiero, 30 y 31 de agosto de 2018, León, Guanajuato, Enes-León-UNAM.

5. PANORAMA DE LA BANCA DE DESARROLLO BAJO EL ESTRÉS DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

*Roberto Soto**

Los sistemas productivos enfrentan diversas restricciones de liquidez; por un lado, las dinámicas de los mercados financieros internacionales, en cuanto a la búsqueda de la ganancia en el corto plazo, inhiben el deseo de inyectar capital productivo, así como el comportamiento de las tasas de interés de los bancos centrales (Reserva Federal de Estados Unidos), las cuales han tenido incrementos sostenidos en el tiempo. Los mercados tradicionales domésticos (banca comercial) siguen los mismos patrones que las matrices. Por otro lado, el financiamiento público ha mantenido un descenso importante, que ha provocado un desfinanciamiento productivo.

Lo anterior está fuertemente influido por las políticas restrictivas que sugieren los organismos financieros internacionales y que modifica el diseño de las estrategias gubernamentales y la manera en cómo se destina y obtiene el dinero para cumplir los objetivos planeados.

En este sentido, el manejo de los recursos públicos siempre ha estado en el centro de la discusión, ya sea por sus efectos en las finanzas y en variables como inflación o por los resultados que consiguen según su destino: educación, salud, entre otros sectores. Desde los teóricos ortodoxos se afirma que

* Docente-investigador en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: rosoes2008@gmail.com.

es necesario disminuirlos porque generan procesos inflacionarios, es decir, buscan que el sector privado (doméstico o extranjero), invierta en diversas áreas económicas, buscando la eficiencia de los recursos y así mantener el equilibrio en las finanzas públicas (finanzas saludables). Sin embargo, la postura heterodoxa, considera que el crecimiento económico requiere de persistentes déficits gubernamentales manejables; lo que Lerner [1943] denomina finanzas funcionales. En otras palabras, es factible efectuar un gasto superior a los ingresos en aquellas áreas donde se tenga un mayor efecto desde el punto de vista social.

Desde los ochenta, las economías como la mexicana han sufrido las consecuencias del mantenimiento de las finanzas sanas o en equilibrio: se han incrementado los niveles de desigualdad, pobreza, contracción del ingreso, desempleo, empleo informal, entre otros. Es decir, la ausencia de desarrollo es el principal efecto de la austeridad, y por tanto, de las finanzas saludables, las cuales se ha impulsado a partir de una política económica que ha dado prioridad a los siguientes mecanismos: *a*) la disminución del financiamiento de las políticas sociales, como educación, salud y vivienda y *b*) mediante nuevas y/o más cargas impositivas a los trabajadores asalariados.

En números podemos sintetizarlo, según los datos del Banco de México [2019] en: contracción del ingreso real (pérdida del poder adquisitivo en 80%), moderación del crecimiento (2.2% promedio durante el periodo neoliberal) y aumento de la deuda externa (446097 millones de dólares a diciembre de 2018). Pero un punto que se debe destacar es que el mantenimiento de las finanzas sanas no limita el que se inyecten recursos para el pago de intereses de la deuda externa total. Tan solo en el periodo 1997-2017, se destinaron 40000 millones de dólares promedio anual [Banco Mundial, 2019]. Es decir, el modelo de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) es claro: se debe generar capacidad de pago para cumplir con los compromisos internacionales.

En este sentido, para poder entender estos resultados, las peculiaridades de este modelo (la política económica en México tiene como ejes teóricos rectores el modelo neoliberal) son una combinación de la reprimarización, maquilación y terciarización de la actividad económica, que ocasiona que la economía esté en un proceso de desindustrialización, la cual se caracteriza por la falta de generación de valor agregado de los sectores productivos (industrial y agrícola) y la disminución de empleo en estos, y al mismo tiempo, el resurgimiento de un sector menos productivo, como los servicios [Soto y Quintana, 2014].

Una de las razones por las que se tienen las características enunciadas anteriormente es que, a partir del proceso de desregulación financiera y comercial, se modificó sustancialmente la forma de operar del sistema financiero en general, por un lado, la banca privada ha dejado financiar la actividad productiva, dirigiéndose hacia la parte especulativa, y se disminuyeron los recursos para las empresas generadoras de valor, en particular la micro, pequeña y mediana empresa (mipymes).

Por otro lado, la actuación del banco central y la banca pública o de desarrollo, donde al primero se le dotó de autonomía, con el fin de tener como único objetivo el control inflacionario, y se dejó al margen el crecimiento económico, la generación de empleo y en particular, fungir como prestamista del gobierno. La segunda es transformada en una banca de segundo piso, es decir, sirve solo de intermediaria entre los demandantes y acreedores de crédito.

Esto último es fundamental para poder comprender la falta de dinamismo de la actividad económica y el aumento de las condiciones de desigualdad en México. De esta forma, el objetivo de este trabajo es explicar los efectos de la austeridad impuesta en la economía mexicana y sus instituciones, tales como la banca de desarrollo y sus efectos en la dinámica productiva.

AUSTERIDAD Y LA BANCA DE DESARROLLO

Un elemento central de la política neoliberal es el manejo que se tiene de los recursos públicos utilizados para financiar la actividad productiva. Como se expuso en la parte introductoria, estos deben ajustarse a la idea de no alterar el equilibrio presupuestal. En este sentido, Parguez afirma que los gobernantes durante los ochenta son los esclavos de una perspectiva e ideología del mundo que suscita falsos problemas (los déficits presupuestales que explicarían la elevación de las tasas de interés), para hacer olvidar los verdaderos (el desempleo y el derroche de los recursos productivos). Esta ideología es la doctrina de la austeridad que se impone a todos los gobiernos y sus expertos [Parguez, 2013: 160-161].

Es muy importante destacar que el principio de la austeridad es entendido como la racionalización permanente de los medios de gasto de los agentes nacionales, para que la nación gane todo lo posible en la competencia a muerte en los mercados. El único nivel de empleo concebible es el que toleren los mercados. A muy largo plazo, cuanto más competitiva sea la sociedad, más puede producir con éxito y más crece el empleo que los mercados tolerarán como “normal”. Su competitividad crece con la penuria de los medios que instituye la austeridad. Entonces, será necesario que esta competitividad se mantenga para que el mercado tolere un aumento del empleo, por lo tanto, el crecimiento del desempleo es el resultado que la contracción del gasto acarrea por la austeridad [Parguez, 2013: 161 y 176].

Desde la perspectiva gubernamental, esta austeridad ha permitido alcanzar equilibrios macroeconómicos: tasas de interés e inflación estables y manejables, así como un tipo de cambio relativamente constante, aunque en la segunda década del siglo XXI, prácticamente se depreció al doble, a pesar de las constantes intervenciones del Banco Central, mediante la subasta de dólares y otros instrumentos de política monetaria.

Este tipo de políticas han modificado el funcionamiento de diversas instituciones, como son la banca pública. Un elemento central de la actividad productiva es el financiamiento, es decir, el otorgamiento de créditos a tasas de interés que estén por debajo de la tasa de ganancia, tal como ocurrió en el periodo denominado desarrollo estabilizador. Y es precisamente la banca pública quien otorga esos recursos para llevar a cabo la actividad productiva.

El modelo de ajuste del FMI y BM sugiere una serie de reformas estructurales, en este caso, sobre cuestiones financieras: liberalización del tipo de cambio, tasas de interés, eliminación del encaje legal y, el punto que se destaca en este trabajo, eliminación de subsidios al crédito, el cual determina las funciones que deberá tener el Estado en el financiamiento mediante sus instituciones financieras de carácter público, en este caso, la banca de desarrollo.

Históricamente la banca de desarrollo ha tenido como propósito el ser un intermediario financiero (banco de primer piso) para dotar de liquidez a las empresas productivas solventes. Su origen se remonta al siglo XIX, en Europa, debido a su proceso de industrialización, se crearon grandes instituciones financieras que, con apoyo del gobierno, lograron financiar la actividad productiva.

Su importancia radica en que es un factor fundamental para los distintos procesos de crecimiento y desarrollo, dado que inyecta liquidez a las empresas (regularmente solventes) que persiguen objetivos productivos y de largo plazo. Su carácter puede ser regional o nacional, ejemplos de este tipo de instituciones son el Banco Asiático de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Cooperación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de Japón, Compañía Holandesa para la Financiación del Desarrollo, Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social (Brasil), entre muchos otros; para el caso de México, se tiene a Nacional Financiera y al Banco Nacional de Comercio Exterior. Es decir, se trata de una práctica generalizada en la

esfera internacional y con resultados positivos en cada uno de los países que han promovido estas instituciones.

En el caso de México, desde los cincuenta a los ochenta, su función fue acercar el crédito a la actividad productiva tanto en moneda doméstica como en dólares; lo anterior tuvo efecto en la actividad económica con resultados en el progreso de la sociedad en su conjunto.

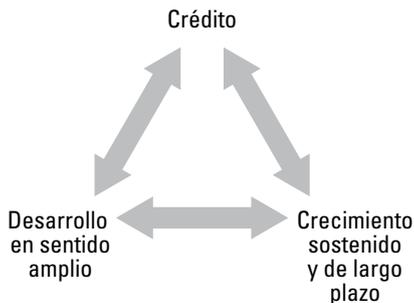
Tal como lo destaca Ampudia [2012], la banca de desarrollo financió la actividad productiva prioritaria mediante recursos propios, presupuestales y externos. Sin embargo, esta situación cambió a partir del comienzo de los ochenta, al considerarse la necesidad de aplicar una liberalización financiera que eliminara la represión financiera generada por el gobierno, mediante la fijación de la tasa de interés, cuotas para la asignación del crédito y regulación del tipo de cambio [Aguirre, 2010: 195].

Este tipo de instituciones son resultado de diversos escenarios de crisis económicas y eventos sociopolíticos como las guerras, donde han tenido como función financiar a sectores económicos emergentes, que favorecen de esta manera los procesos de industrialización en los países que mantienen esta estructura financiera. Se caracterizan por conceder crédito barato con respecto al otorgado por la banca privada, principalmente en moneda doméstica, pero pueden ser aval para el financiamiento de recursos en moneda extranjera. Un elemento clave para su conservación es que, por su naturaleza, no depende de las “fuerzas del mercado” o “mano invisible”, sino de la política financiera que adopten los gobiernos.

De esta manera, la banca pública es un elemento esencial para lograr tanto el desarrollo como el crecimiento de las economías o, en su caso, de las regiones que reciban financiamiento de bancos regionales de desarrollo (véase esquema 1).

Es muy importante destacar lo que Girón [2010] retoma de Gil Valdivia sobre la banca de desarrollo, la cual es considerada como un intermediario financiero que tiene por objeto

Esquema 1. Triada perfecta



Fuente: Elaboración propia.

optimizar la asignación de los recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral de un país.

Sin embargo, esta situación cambió en el momento que los gobiernos adoptaron una política económica de apertura de mercados, que requería una serie de reformas estructurales para poder salir de los escenarios de crisis en las que habían caído.

DESMANTELAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO

La eliminación de la banca de desarrollo provino de las sugerencias (imposiciones) del FMI y del BM que, en los noventa, propusieron su eliminación. Elementos como concentración de altos niveles de riesgos, desempeño financiero inadecuado, distorsiones provocadas en el mercado de crédito, falta de transparencia, monopolización del crédito, inhibir la competencia con bancos privados, recapitalización constante del gobierno, entre otros, fueron factores que indujeron a su desaparición [Zapata *et al.*, 2008].

Es así que, mediante una serie de reformas estructurales, el conjunto del sistema financiero se transformó radicalmente,

por lo que surgieron nuevos instrumentos y actores en un mercado financiero que pasó de la nacionalización, privatización, renacionalización, reprivatización y extranjerización; y donde se han individualizado las ganancias, pero las pérdidas se han socializado, a partir de los diversos escenarios de crisis suscitados durante este periodo.

Para el caso mexicano, se aplicaron reformas que trasladaron el otorgamiento del crédito a manos privadas. Lo anterior resultó de una serie de transformaciones en los circuitos financieros, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), reflejado en la apertura en el marco del capítulo XIV. Con esto se dio paso a la modificación del funcionamiento de la banca tradicional, donde predomina la búsqueda de la ganancia en mercados de alto riesgo (derivados), en detrimento del otorgamiento del crédito al no redituarse ganancias en el corto plazo. Es decir, hubo una transformación de la banca especializada a la banca múltiple.

A pesar de estas transformaciones, se suscitaron escenarios de crisis durante el periodo 1994-1995, que afectaron seriamente en la economía en general y en las finanzas públicas en particular (convertir deuda privada en pública), con el surgimiento de fondo bancario para la protección del ahorro —Fobaproa—, hoy Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

Las reformas continuaron y en los años 2013-2014 se aplicaron otras, como prolongación de lo que inició en los noventa. Según el gobierno, se buscaba fortalecer la banca de desarrollo y así crear programas y productos en áreas prioritarias dirigido a mipymes; sin embargo, esto no se llevó a cabo.

Una explicación al respecto la retoma Zapata [2008], de Boltvinik donde

...la inexistencia de los mercados de crédito para los pequeños productores pobres se debe a dos factores: el primero se refiere

al problema de selección de deudores potenciales, pues las instituciones financieras no los conocen, sus operaciones no se registran. No hacen planes para posibles negocios, nunca han recibido créditos, y solicitan montos muy pequeños. El asunto básico sería cómo distinguir entre buenos y malos solicitantes y entre los buenos y malos proyectos que emprenden. El segundo alude al problema de la recuperación del crédito, dado que los pobres no pueden ofrecer garantías [Zapata, 2008: 23].

Es decir, se trata de no financiar los proyectos sociales, por lo tanto, se busca desaparecerla, como ocurrió en algunos países (Perú, Bolivia, Nicaragua), o como en México, donde su actividad disminuyó sustancialmente.

Para Correa, la banca pública que daba estabilidad, ahora está en plena decadencia y extinción. Después de la reforma financiera de 1989-1994, la banca pública fue utilizada para contribuir al rescate bancario, como consecuencia de la crisis de 1994-1995; y sus propósitos originales fueron dejados de lado. Posteriormente, estas instituciones de banca pública han sido reducidas a su mínima expresión [Correa, 2015]. Ahora solo se busca su eficiencia y rentabilidad como nuevo paradigma de financiamiento del desarrollo [Girón, 2010].

Siguiendo esta postura, en el marco de la desregulación y la liberalización financiera, la banca de desarrollo, al haber cumplido su papel como una institución estatal, para incorporar los grandes proyectos de desarrollo y abatir la pobreza, tendría que ser finiquitada o en su defecto cambiar su papel en la forma de financiamiento y ser sustituida por otras instituciones financieras.

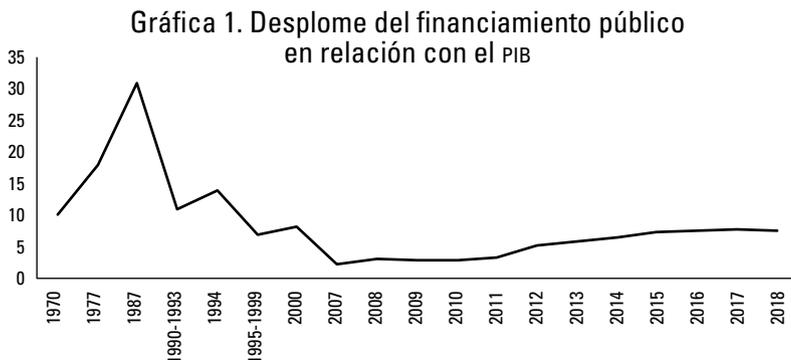
Es decir, con la intervención estatal en el sistema financiero se producen mercados segmentados, inhibición del crédito; y, como consecuencia, hacen más lenta la inversión y, por tanto, el crecimiento.

RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE LA “NUEVA” BANCA DE DESARROLLO

El funcionamiento de la nueva banca de desarrollo, como resultado de las reformas estructurales es factible explicarlo y demostrarlo de diversas formas. Si lo analizamos mediante la financiación de las empresas, podemos destacar que, en su mayoría, estas tienen como principal fuente de financiamiento a sus propios proveedores (entre 60 y 80% del crédito empresarial es por esta vía) [Banxico, 2019]. Es decir, refuerza el argumento donde se establece que la banca de desarrollo dejó de cumplir su papel de impulsor del desarrollo y crecimiento de la economía.

Para profundizar lo anterior, destaquemos lo que se presenta en la gráfica 1, que muestra el desplome que ha tenido el financiamiento que proviene de la banca de desarrollo con respecto al PIB.

Como se observa, de tener niveles de 30% en 1987, para 2018 apenas alcanza 7.5%, es decir, su papel en la inyección de capital para las empresas es mínimo y esto explica el bajo crecimiento de la economía en su conjunto. Si analizamos la encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio de



Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica, <<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/>>, 7 de julio de 2020.

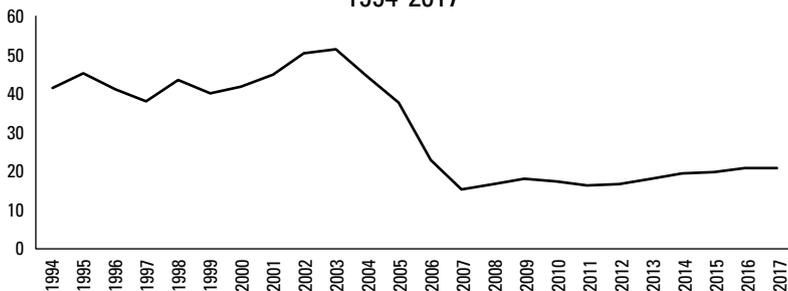
Banxico [2019b], las empresas recurrieron en 5% a la banca de desarrollo como fuente de financiamiento.

Si ampliamos esta idea, Banxico [2019b] informa que para 2019 (primer trimestre) 76% de las empresas no solicitaron crédito, es decir, solo tres de cada 10 empresas recurren al mercado crediticio. Las razones se concentran en tres aspectos: no lo requieren, se niegan a adquirir deudas y tasas de interés demasiado altas. Un punto para destacar es que de aquellas empresas que solicitan crédito 54% lo destina al financiamiento de sus operaciones diarias (compra de insumos) y solo 24% para expandir su negocio, esto quiere decir, que seis de cada 10 empresas que obtienen financiamiento utilizan estos recursos para subsistir, lo cual explica el poco dinamismo del mercado interno y por tanto la falta de crecimiento y de efectos multiplicadores en la economía.

De hecho, el nivel de profundidad es tan pronunciado que en 1994 el crédito público con respecto al privado fue de 41%, pero en 2017, apenas alcanzó 20% (véase gráfica 2).

Es decir, durante este periodo, la mitad de los recursos para la actividad productiva fueron cancelados, gracias al proceso de austeridad que aplican los gobiernos desde 1982.

Gráfica 2. Crédito público y privado, 1994-2017



Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica, <<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/>>, 7 de julio de 2020.

Como resultado de esta postura, la banca de desarrollo dejó de ser un intermediario financiero clave para el progreso del país, por lo que se convirtió en una entidad de segundo piso. Al analizar la gráfica 3, se observa que el ritmo de financiamiento hacia las instituciones financieras aumentó considerablemente.

Lo anterior refuerza que el crédito se concentró en sectores que buscan la ganancia en el corto plazo, otorgan financiamiento no productivo (consumo) y en condiciones de usura (vía microcrédito), pero sin consecuencias para el desarrollo y crecimiento en México.

Un sector que no ha dejado de recibir financiamiento es el manufacturero, dedicado principalmente a la fabricación de equipo de transporte, básicamente, la automotriz (véase gráfica 4).

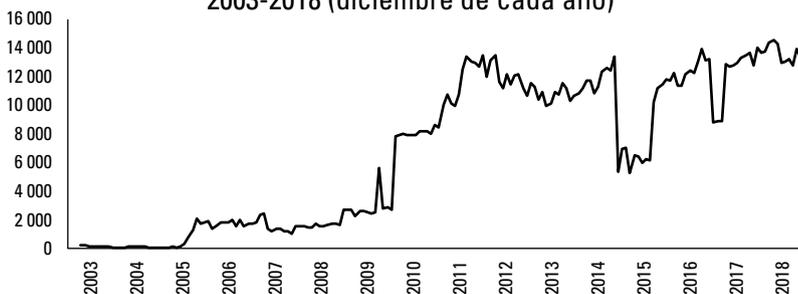
Dicho de otra forma, se está financiando a las transnacionales que ensamblan automóviles, es decir, no se generan efectos multiplicadores, porque en este sector, México importa mercancías para fabricar automóviles, en otras palabras, se exporta importaciones.

Gráfica 3. Crédito al sector financiero, 2003-2018 (diciembre de cada año)



Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica, <<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/>>, 7 de julio de 2020.

Gráfica 4. Financiamiento transnacionales,
2003-2018 (diciembre de cada año)



Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica, <<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/>>, 7 de julio de 2020.

Por lo tanto, de ser un Estado benefactor pasó a uno que solo administra los recursos y problemas, y deja las tareas generadoras de valor agregado al sector privado, pero en caso de que este requiera financiamiento, el Estado destinará recursos para capitalizarlos. Es decir, el Estado no se alejó por completo de la economía, solo cambió su actuar. El neoliberalismo fragmentó el vínculo entre la generación del bienestar económico (empleo e ingreso dignos) y el bienestar social (pobreza y desigualdad), al propiciar el aislamiento de la sociedad en las actividades económico-productivas y socioculturales. Lo anterior es preocupante, porque esto significa que la política económica neoliberal subsiste a cualquier nivel de pobreza y desigualdad.

Para Vidal [2008], el neoliberalismo busca reducir el déficit público y generar un superávit fiscal donde el gasto gubernamental debería financiarse mediante ingresos, para poder reducir los niveles inflacionarios, es decir, como señala Parguez, en términos modernos, los gobernantes “administradores” desean someter a las sociedades que funcionan según un modelo de “acumulación por el crédito”, a la camisa de fuerza de un régimen de “acumulación por el tributo”. Siendo el

comienzo de la era de austeridad, ¿qué desean los gobernantes de los ochenta?: comprimir los déficits presupuestales, aumentar las ganancias empresariales a costa de la reducción de los salarios, incitar a una mayor abstinencia al endeudamiento público y apoyar la expansión de los mercados financieros [Parguez, 2013]. Siendo ahora la segunda década del siglo XXI, algunas naciones continúan con su política de austeridad, a pesar de que la desigualdad y la pobreza aumentan. Es por ello, que se requiere revertir este tipo de políticas y favorecer el financiamiento productivo con resultados sociales y además considerar aspectos tecnológicos y del medio ambiente.

REFLEXIONES

Las modificaciones que ha tenido el sistema financiero en México han ocasionado que la actividad económica en general esté sufriendo por acceso al crédito en condiciones competitivas.

En un contexto de profunda financiarización y una creciente disminución del crédito, tanto doméstico como internacional (*credit crunch*), vuelven este escenario aún más complejo, en particular, para las mipymes y en general para el desarrollo.

La historia ha demostrado que la banca de desarrollo ha sido factor fundamental en la mejora y crecimiento de las economías. Pero a pesar de lo anterior, esta fue desmantelada y por tanto dejó de ser un referente de fondeo para el progreso, y se convirtió en un intermediario más (institución de segundo piso), entre las instituciones financieras privadas y las empresas.

Economías como la mexicana se encuentra en el dilema de una perspectiva conservadora que quiere mantener sus privilegios y una postura nacionalista, que trata de modificar el *mainstream* pero que enfrenta serios obstáculos, como la falta de una banca privada nacional; recordemos que 75% de los activos del sistema bancario en México están en manos de

capital extranjero, la restricción de recursos como resultado, en parte, por cumplir los compromisos financieros internacionales, es decir, el pago de intereses de la deuda externa. Otro factor muy importante es el papel del Banco de México, el cual tiene como objetivo fundamental, el control de la inflación, y descuida otros factores como es el alcanzar crecimiento sostenido y a largo plazo, fomento de la inversión y empleo, su autonomía limita la inyección de capital en moneda doméstica, así como el manejo de las reservas internacionales.

Es evidente que el mercado no va a atender todas las necesidades de financiamiento, debido a que busca obtener ganancias en el corto plazo, por lo tanto, destina 60% de sus recursos totales a la inversión de instrumentos de alto riesgo. Lo anterior hace necesario reactivar la banca de desarrollo como motor de progreso en sentido amplio y crecimiento sostenido y a largo plazo. También es fundamental crear bancos regionales que se encarguen de las necesidades particulares en las diferentes zonas de México. Esto permitirá financiar proyectos productivos potenciales y recuperación del crédito. Es decir, recuperar la política del periodo estabilizador, financiar industrias nuevas y necesarias, pero considerando aspectos ecológicos, tecnológicos y con efectos sociales, así como dirigidos a todos los sectores, ya sean mipymes, empresas grandes, en áreas rurales o urbanas. En otras palabras, se debe financiar de manera homogénea sin discriminación, de manera equitativa e igualitaria, porque el crédito es el eje del desarrollo y, por lo tanto, del crecimiento económico.

REFERENCIAS

- Aguirre, T. [2010], “Contrasentidos de la economía actual. La banca de desarrollo”, en Girón, A., E. Correa *et al.*, *Banca pública, crisis financiera y desarrollo*, México, IIEC-UNAM: 195-230.

- Ampudia, N. [2012], “Banca de desarrollo, microempresas y pobreza”, en Chapoy, A. y P. Rodríguez, *Tras la crisis, políticas públicas a favor de crecimiento económico*, México, IIEC-UNAM: 81-98.
- Banco de México [2019], Sistema de Información Económica, <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>>, 7 de julio de 2020.
- Banco de México [2019b], “Encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio”, México, Banxico, <<https://bit.ly/3e6MMeT>>, 7 de julio de 2020.
- Banco Mundial [2019], “Indicadores estadísticos en línea”, <<https://www.bancomundial.org/>>, 7 de julio de 2020.
- Correa, E. [2015], “Industria y financiamiento en tiempo de financiarización”, en Reyes, J., *Desafío para el desarrollo económico en épocas de financiarización*, México, Plaza y Valdez: 17-28.
- Girón, A. [2010], “Financiarización, banca pública y banca social”, en Girón, Alicia, Eugenia Correa *et al.*, *Banca pública, crisis financiera y desarrollo*, México, IIEC-UNAM: 53-96.
- Lerner, Abba [1943], “Functional finance and the federal debt”, *Social Research*, 10: 38-51.
- Parguez, Alain [2013], “La era de la austeridad”, *Ola Financiera*, núm. 15 (mayo-agosto): 158-184, <<https://bit.ly/2VVq6rS>>, 5 de julio de 2020.
- Soto, Roberto y Aderak Quintana [2014], *América Latina frente a la crisis y la financiarización*, México, UAZ.
- Vidal, G. [2008], “Estructura productiva, características, tendencias y nuevo papel del Estado”, en Correa, E., J. Déniz y A. Palazuelos (comps.), *América Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad*, Madrid, Akal: 43-62.
- Zapata, E. *et al.* [2008], *Microfinanciamiento y empoderamiento de las mujeres rurales. Las cajas de ahorro y crédito en México*, México, Plaza y Valdez.

6. LAS INTERVENCIONES ESTERILIZADAS Y EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN

*Violeta Rodríguez**

Este capítulo sustenta la propuesta al Banco de México (Banxico) de incorporar la relación entre la variación cambiaria y el diferencial de tasas de interés a la ecuación de reacción que determina el monto y dirección de sus intervenciones cambiarias, en lugar de continuar considerando solamente la condición de sostenibilidad de dicha ecuación. Con ese propósito, se analiza el desenvolvimiento que tuvo dicha condición durante las mayores devaluaciones del peso, las cuales ocurrieron en los ochenta, y también durante las devaluaciones más grandes del último sexenio. Lo anterior, adquiere relevancia para el gobierno que encabeza el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), debido a la enorme inversión privada, doméstica y externa que requiere atraer para financiar los proyectos de inversión que se comprometió a implementar.

LA INVERSIÓN Y LAS INTERVENCIONES ESTERILIZADAS

En el esquema macroeconómico globalizado y de plena apertura financiera que caracteriza a México, la posibilidad de que el país siga siendo un destino atractivo para los capitales privados, depende del rendimiento que ofrezcan los activos

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y tutora de la maestría en Economía del Posgrado de Economía de la UNAM. Correo electrónico: violetta@unam.mx.

financieros domésticos (AD) utilizados para formalizar la inversión correspondiente, frente a las alternativas disponibles en los mercados globales, lo que a su vez está determinado por el desempeño que tengan las variables que el Banxico busca administrar con sus intervenciones esterilizadas (IE); específicamente, la tasa de interés real doméstica (i_t), el crecimiento del tipo de cambio real del peso respecto al dólar estadounidense (Δe_t) y la inflación (π_t), dadas la tasa de interés externa real (i_t^e) y la meta de inflación (π_t^*).

Esas variables influyen, además, de manera contradictoria y no lineal, en todas las variables macroeconómicas, por lo que su efecto agregado es muy incierto, lo que complica las decisiones de Banxico sobre sus IE. Este documento busca aportar un referente adicional que facilite la previsión del efecto de dicha estrategia, en especial el más preocupante para México, que es la fuga de capitales, pues esta última vuelve imposible el financiamiento de cualquier nivel de inversión deseado, al tiempo que deteriora el entorno macroeconómico completo, que genera espirales devaluatorias persistentes. Con ese propósito, en lo que sigue, se analizan los efectos que tuvieron las IE en el desempeño de la tasa de interés doméstica y de las variaciones cambiarias durante las más grandes devaluaciones que ha tenido el peso, las cuales ocurrieron en los ochenta, y también las mayores devaluaciones del último sexenio, para mostrar que más que la falta de sostenibilidad de las IE, la causa de que estas no consiguieran estabilizar al tipo de cambio fue que no lograron elevar el diferencial de tasas de interés por encima del crecimiento cambiario. Puesto que ello causó que las inversiones en activos domésticos no compensaran su pérdida inflacionaria, cambiaria y/o por intereses externos, las IE no frenaron la fuga de capitales y, por consiguiente, tampoco la espiral devaluatoria, aún a pesar de que era factible que lo hicieran, si hubieran incorporado como uno de sus referentes la relación entre la variación cambiaria y el diferencial de intereses.

LA CONDICIÓN DE SOSTENIBILIDAD (CS) DE LAS IE

La flotación regulada adoptada por Banxico para coordinar su política de metas de inflación (PMI), con la flotación regulada, conforma una estrategia de IE [Rodríguez, 2015]. Teóricamente, estas son descritas como una política que tiene dos etapas. En la etapa de intervención cambiaria (IC), el banco central compra o vende divisas al sistema bancario doméstico, para moderar las presiones cambiarias a la baja o al alza, en que se traducen, respectivamente, las entradas y salidas de capitales. En la etapa de intervención monetaria (IM), esteriliza el cambio en la oferta de moneda doméstica (M) causado por su IC [Bofinger & Wollmershäuser, 2001].

Así, por ejemplo, si la salida neta de divisas genera presión devaluatoria, el BC la disminuye aplicando una estrategia de IE. En la etapa de IC de tal estrategia, deberá venderles a los bancos divisas baratas para satisfacer la demanda excedente de las mismas y presionar a la baja su precio. Como esa IC implica que el BC recibe moneda doméstica a cambio de las divisas que entregó a los bancos, reduce M por debajo de la demanda anterior a la IC. Si con esta última el BC cumplió su meta de inflación, la reducción de M presiona al alza a la tasa de interés doméstica, por encima de lo que es compatible con π_t^* . Para esterilizar este efecto monetario de su IC, en la etapa de IM, el BC oferta M a los bancos a cambio de una parte de los bonos públicos (B_t) que dichas instituciones tienen en su poder, para volver a disminuir i_t , al nivel que es compatible con π_t^* [Rodríguez, 2016].

La dinámica de las IE ha sido modelada utilizando el Balance del BC, el cual debe verificar la siguiente identidad:

$$\text{Activos internacionales (R}_t\text{)} - \text{Pasivos monetarios (M}_t\text{)} - \text{Pasivos no monetarios (B}_t\text{)} = 0$$

Donde:

- R_t es la reserva de divisas acumulada por el BC valuada en moneda doméstica, de la cual obtiene beneficios por:
 - intereses externos (i_t^e) + valuación cambiaria (Δe_t)
- M_t es el acervo de moneda doméstica emitida, que es gratuita para el BC.
- B_t es el acervo de deuda emitida por el BC, para sus IM, que le causa intereses reales (i_t).

Por tanto, la ganancia neta para el BC de sus IE es:

$$(i_t^e + \Delta e_t) R_t - i_t B_t = 0 \dots (1)$$

La ecuación anterior ha sido interpretada como:

- Una condición de gratuidad, si se cumple como la igualdad 1 [Bofinger & Wollmersh euser, 2001].
- Una condición de sostenibilidad (CS), si la equivalencia es sustituida por desigualdad “>” [Frenkel, 2007].

En el último caso, existen dos hipótesis sobresalientes:¹

- Bofinger & Wollmersh auser [2001] → Asumen $R_t = B_t$, por lo que la CS es:

$$0 \leq (i_t^e + \Delta e_t) - i_t \dots (2)$$

- Frenkel [2007] → No asume $R_t = B_t$, por lo que la CS es:

$$0 \leq (i_t^e + \Delta e_t) - i_t (B_t/R_t) \dots (3)$$

La conclusión de Frenkel [2007], es que para $(R_t/B_t) > 0$, las IE enfrentan la siguiente CS:

$$i_t \leq i_t^* = (i_t^e + \Delta e_t) (R_t/B_t) \dots (4)$$

¹ Aunque Bofinger y Wolmersh euser [2001] y Frenkel [2007] presentan la CS como una condición expost para Δe_t , rezagando el resto de las variables en la misma, la CS de este documento no incorpora tales rezagos, porque es utilizada para evaluar los resultados en cada t como respuesta a lo ocurrido en ese mismo periodo, más que para prever lo que es necesario hacer en t, utilizando la información de t-1.

que le impone a i_t el límite máximo i_t^* . Como muestra Frenkel [2007], la restricción:

$$R_t/B_t > 1 \dots (5)$$

amplía i_t^* , por lo que otorga mayor libertad al BC para incrementar i_t .

La cs, los flujos de capitales y la inversión

Los flujos de capitales son sensibles a los resultados de las IE. La causa más básica de ello es que la CS define el límite que puede tener el costo de oportunidad de invertir en AD, frente a la alternativa de mantener los capitales en moneda doméstica pero ociosos y también, frente a las opciones de inversión en activos financieros externos (AE) denominados en divisas y remunerados con i_t^e . Para que los capitales compensen el costo de oportunidad de no permanecer ociosos, debe cumplirse:

$$i_t > 0 \dots (6)$$

Para que compensen el de no ser colocados en AE, debe cumplirse la condición de paridad:

$$\Delta e_t = i_t - i_t^e \dots (7)$$

Y para que obtengan una ganancia positiva, dicha condición debe cumplirse con desigualdad:

$$\Delta e_t \leq i_t - i_t^e \dots (8)$$

Aunque esta última puede no ser suficiente para garantizar la entrada de capitales, en el caso de México, su incumplimiento ha sido suficiente para la fuga de los mismos y para la inestabilidad cambiaria persistente, cuya condición es:

$$\Delta e_t > i_t - i_t^e \dots (9)$$

Si se cumple la CS definida por 4, bajo la restricción de Frenkel (RF) definida por 5, existe la posibilidad de que se

cumpla también la condición que evita la fuga de capitales, definida por 8, pero si la RF no se verifica, el cumplimiento de la CS implica que prevalecerá, necesariamente, la condición de inestabilidad cambiaria (CINC) definida por 9. Para ver claramente esto último, de la CS se obtiene:

$$i_t (B_t/R_t) \leq (i_t^e + \Delta e_t) \dots (10)$$

Si no se cumple la RF, ocurrirá:

$$(R_t/B_t) < 1 \rightarrow 1 < (B_t/R_t) \dots (11)$$

Multiplicando ambos lados de 11 por i_t :

$$i_t < i_t (B_t/R_t) \dots (12)$$

Combinando 10 y 12, resulta:

$$i_t - i_t^e < i_t (B_t/R_t) - i_t^e \leq \Delta e_t \dots (13)$$

Esta desigualdad muestra que no basta con que las IE sean sostenibles para evitar la CINC. Esto último resultaría si se cumple la RF, pero si no, la CINC es inevitable. Existen otras situaciones intermedias pero, como se muestra en lo que sigue, para México es indispensable que las IE emprendidas por Banxico, eviten la CINC, pues esta ha prevalecido durante las espirales devaluatorias más grandes y persistentes que ha tenido el país.

La cs y la política monetaria

La CS también está vinculada con la PMI. Para mostrarlo, Frenkel [2007] utiliza una regla de Taylor truncada,² que asume la forma:

$$i_t = \rho_t (\pi_t - \pi_t^*) \dots (14)$$

² Es truncada porque supone que la tasa de interés real de equilibrio es nula y que el BC no persigue ningún objetivo adicional a π_t^* ; es decir, no cuida un objetivo de crecimiento ni un objetivo devaluatorio.

En la cual, ρ_t es la regla monetaria de la estrategia.³ Al sustituir (14) en (4), se vuelve claro que la CS implica que la sostenibilidad de las IE se define como:

$$\rho_t(\pi_t - \pi_t^*) \leq (i_t^e + \Delta e_t) (R_t/B_t) \dots (15)$$

Que es equivalente a:

$$\rho_t \leq [(i_t^e + \Delta e_t) / (\pi_t - \pi_t^*)] (R_t/B_t) \dots (16)$$

La regla de Taylor, por su parte, permite caracterizar a la PMI por el grado de traspaso de π_t a i_t . Si este es mayor que π_t , la PMI es contractiva y expansiva en caso contrario, así surgen dos conjuntos de posibilidades. Por un lado, si $\rho_t > 0$ y:

$$0 < \rho_t < 1 \rightarrow i_t < (\pi_t - \pi_t^*) \rightarrow \text{laxa} \dots (17)$$

$$1 < \rho_t \rightarrow i_t > (\pi_t - \pi_t^*) \rightarrow \text{contractiva} \dots (18)$$

Por otro lado, si $\rho_t < 0$ y:

$$(\pi_t - \pi_t^*) > 0 \rightarrow i_t < 0 \rightarrow -i_t < (p_t - p_t^*) \rightarrow \text{expansiva} \dots (19)$$

$$(\pi_t - \pi_t^*) < 0 \rightarrow i_t > 0 \rightarrow i_t > - (p_t - p_t^*) \rightarrow \text{contractiva} \dots (20)$$

Habrá plena libertad monetaria si $\rho_t = 0$ y neutralidad si $\rho_t = 1$. Por tanto, para que las IE sean sostenibles en un marco de restricción monetaria, debe verificarse:

$$1 < \rho_t \leq [(i_t^e + \Delta e_t) / (\pi_t - \pi_t^*)] (R_t/B_t) \dots (21)$$

La cual resulta de combinar las condiciones 16 y 18. La expresión 21 muestra que π_t reduce i_t^* , pero si π_t^* es no nula, disminuye tal efecto negativo, por lo que amplía i_t^* y la libertad

³ Aunque en la tradición económica el parámetro ρ_t es estimado para su valor estable (ρ), el cálculo del mismo para cada t que presenta este documento tiene el propósito de motivar los distintos escenarios analizados y puede interpretarse como el valor a corto plazo que tiene dicho parámetro, por lo que su diferencia con relación a su valor estable se interpreta como la desviación de su valor de corto plazo respecto al de largo plazo.

de la política monetaria. Por otro lado, en un ambiente macroeconómico en el que π_t es grande, en el que ocurra:

$$[(i_t^e + \Delta e_t) / (\pi_t - \pi_t^*)] < 1 \dots (22)$$

la RF es una condición necesaria para la restricción monetaria, por lo que es indispensable para controlar π_t .

LA CS EN MÉXICO

El tipo de cambio nominal del peso respecto al dólar estadounidense tuvo sus devaluaciones más grandes en 1982, 1986 y 1987.⁴ Esos años se cumplió la CS pero no la RF, lo que abrió la posibilidad de evitar la CMC; sin embargo, esta prevaleció, lo que explica la persistencia devaluatoria de esos años.⁵

Este último también fue el resultado de las IE que efectuó Banxico en 2014, año en el cual el país desencadenó una espiral devaluatoria que no pudo ser controlada sino hasta 2017, lo que convirtió al periodo en el que tuvo las mayores devaluaciones del sexenio.

A diferencia de las mayores devaluaciones de los ochenta, las del último sexenio ocurrieron a pesar de que las IE fueron sostenibles, puesto que esos años se cumplió la CS y la RF. La calibración específica con la que el Banxico logró satisfacer tales restricciones, sin embargo, volvió inevitable la CMC. Por consiguiente, no basta con que Banxico cumpla la RF, como ha ocurrido desde 2003, tampoco es suficiente que cumpla la CS, sino que es indispensable que reconozca que sus IE están limitadas también por la CMC y utilice esta condición para calibrar la ecuación de reacción que utiliza para determinar el monto y dirección de sus IE.

⁴ Todos los datos citados en este documento son de los cuadros 1 y 2.

⁵ Aunque el Banxico adoptó formalmente una meta de inflación hasta 1994 [Banxico, 1994], desde 1983 y hasta ese año, anunció un programa monetario orientado a conseguir la inflación definida en los Criterios generales de política económica [Banxico, 1983: 25; 1984: 20 y 99; 1985: 16 y 17; 1986: 12 y 123, y 1987: 106].

Cuadro 1. Tipos de cambio, tasas de inflación y de interés, años seleccionados

Año	τ_t	ρ_t	ρ_t^e	r_t	r_t^e	π_t	π_t^e	$e_t = \tau_t(\rho_t^e/\rho_t)$	$\Delta\tau_t$	Δe_t	$i_t = r_t - \pi_t$	$i_t^e = r_t^e - \pi_t^e$	$i_t - i_t^e$	$\Delta e_t + i_t^e$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Mayores devaluaciones de los ochenta														
1980	0.02	0.06	34.35	27.94	11.43	29.85	12.52	12.97	2.19	-11.45	-1.91	-1.09	-0.82	-12.53
1981	0.03	0.08	37.42	33.34	13.92	28.68	8.92	12.35	12.45	-4.82	4.66	5.00	-0.34	0.18
1982	0.10	0.16	38.85	49.10	13.01	98.84	3.83	23.69	267.56	91.93	-49.74	9.18	-58.92	101.11
1983	0.14	0.29	40.32	53.95	11.10	80.78	3.79	20.29	49.12	-14.39	-26.83	7.31	-34.14	-7.08
1984	0.19	0.45	41.91	49.32	12.46	59.16	3.95	17.71	33.70	-12.67	-9.84	8.51	-18.35	-4.16
1985	0.37	0.74	43.51	71.65	10.62	63.75	3.80	21.53	91.77	21.56	7.90	6.82	1.08	28.38
1986	0.92	1.53	43.98	99.28	7.67	105.75	1.10	26.30	148.53	22.12	-6.47	6.57	-13.04	28.69
1987	2.21	3.97	45.93	122.04	8.39	159.17	4.43	25.59	141.47	-2.70	-37.13	3.96	-41.08	1.26
1988	2.28	6.02	47.96	52.30	8.85	51.66	4.42	18.19	3.23	-28.93	0.64	4.43	-3.79	-24.50
Último sexenio														
2012	13.01	78.21	91.39	4.05	1.80	3.57	1.74	15.20	-7.01	-8.65	0.48	0.06	0.42	-8.59
2013	13.08	81.31	92.76	3.29	2.35	3.97	1.50	14.92	0.51	-1.88	-0.68	0.85	-1.53	-1.03
2014	14.72	84.63	93.46	2.81	2.54	4.08	0.76	16.25	12.55	8.96	-1.27	1.78	-3.05	10.74
2015	17.21	86.44	94.15	3.14	2.14	2.13	0.73	18.74	16.91	15.30	1.01	1.41	-0.40	16.71
2016	20.73	89.34	96.10	5.61	1.84	3.36	2.07	22.30	20.49	18.99	2.25	-0.23	2.48	18.75

continúa...

continuación...

Año	τ_t	ρ_t	ρ_t^e	r_t	r_t^e	π_t	π_t^e	$e_t = \tau_t(\rho_t^e/\rho_t)$	$\Delta\tau_t$	Δe_t	$i_t = r_t - \pi_t$	$i_t^e = r_t^e - \pi_t^e$	$i_t - i_t^e$	$\Delta e_t + i_t^e$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
2017	19.79	95.39	98.13	7.17	2.33	6.77	2.11	20.35	-4.56	-8.73	0.40	0.22	0.18	-8.51
2018	19.68	100.00	100.00	8.02	2.91	4.83	1.91	19.68	-0.52	-3.30	3.19	1.00	2.19	-2.30

(1) Pesos por dólar estadounidense para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera, cotizaciones fecha de liquidación, fin de periodo, Banxico.

(2) Índice de precios al consumidor de México, base 2018 = 100, calculado utilizando el valor a fin de periodo del índice de precios al consumidor de México, base 2ª quincena de julio de 2018 = 100, Inegi.

(3) Índice de precios al consumidor de Estados Unidos, base 2018 = 100, calculado utilizando el Consumer Price Index de Estados Unidos, base agosto de 2018 = 100, Bureau of Labor Statistics.

(4) Tasa porcentaje de rendimiento de los Cetes a 28 días, fin de periodo, Banxico.

(5) Porcentaje Market Yield on U. S. Treasury securities at 10 years, constant maturity, quoted on investment basis, fin de periodo, Federal Reserve.

(6) Cálculo propio. Tasa de crecimiento de π_t , utilizando los datos de la columna (2).

(7) Cálculo propio. Tasa de crecimiento de ρ_t utilizando los datos de la columna (3).

(8) y (11) a (14) Cálculo propio. Fórmula señalada en el título de la columna y la información apropiada de las columnas precedentes.

(9) y (10) Cálculo propio. Tasa de crecimiento del indicador señalado en el título de la columna, con la información apropiada de las columnas precedentes.

Fuentes: Banxico, Estadísticas en internet, <www.banxico.org.mx>; Inegi, Banco de Información Económica, <www.inegi.gob.mx>; Bureau of Labor Statistics, CPI, Historical Data, <www.bls.gov/cpi/>; Federal Reserve. Selected Interest Rates, Historical Data, <www.federalreserve.gov>, consultados en México, junio de 2019.

Cuadro 2. Regla monetaria y condición de sostenibilidad, años seleccionados

Año	π^{*t} (1)	$\pi_t - \pi^{*t}$ (2)	$\rho_t = i_t / (\pi_t - \pi^{*t})$ (3)	R_t (4)	O_t (5)	M_t (6)	$B_t = O_t - M_t$ (7)	R_t/B_t (8)	$i_t = (r_t - \pi_t)$ (9)	$i_t^* = (i_t^e + \Delta e_t) + (R_t/B_t)$ (10)
Mayores devaluaciones de los ochenta										
80	0	20.02	-0.10	0.07	0.72	0.21	0.51	0.14	-1.91	-1.76
81	0	29.85	0.16	0.10	1.16	0.31	0.85	0.12	4.66	0.02
82	0	28.68	-1.73	0.05	2.62	0.54	2.08	0.03	-49.74	2.53
83	55	98.84	-0.27	0.49	4.36	0.72	3.63	0.13	-26.83	-0.95
84	40	25.78	-0.38	1.22	6.80	1.19	5.61	0.22	-9.84	-0.90
85	35	19.16	0.41	2.06	9.74	1.89	7.85	0.26	7.90	7.45
86	50	28.75	-0.23	6.03	18.21	3.39	14.82	0.41	-6.47	11.67
87	80	55.75	-0.67	28.81	49.99	8.07	41.92	0.69	-37.13	0.87
88	95	79.17	0.01	14.55	55.86	14.52	41.34	0.35	0.64	-8.62
Ultimo sexenio										
12	3	0.82	0.59	2,120.11	2,288.74	845.40	1,443.35	1.47	0.48	-12.62
13	3	0.57	-1.20	2,309.66	2,558.54	917.88	1,640.67	1.41	-0.68	-1.45
14	3	0.97	-1.31	2,848.61	3,116.10	1,062.89	2,053.21	1.39	-1.27	14.90
15	3	1.08	0.93	3,048.46	3,683.20	1,239.33	2,443.88	1.25	1.01	20.85
16	3	-0.87	-2.59	3,640.18	3,881.21	1,419.75	2,461.45	1.48	2.25	27.73
17	3	0.36	1.10	3,397.79	3,731.05	1,542.61	2,188.44	1.55	0.40	-13.20
18	3	3.77	0.85	3,434.88	3,851.46	1,673.21	2,178.25	1.58	3.19	-3.62

(1) Objetivo de inflación, porcentaje, fuentes señaladas en la nota 5 de este documento.

(2), (3) y (7) a (10) Cálculo propio. Fórmula indicada en el título de la columna, utilizando los datos apropiados de las columnas precedentes y del cuadro 1.

(4) Reserva internacional del balance de Banxico, millones de pesos corrientes.

(5) Obligaciones totales del balance de Banxico, millones de pesos corrientes.

(6) Billetes y monedas en circulación del balance de Banxico, millones de pesos corrientes.

Los ochenta

Con los valores negativos que tuvo la regla monetaria durante las mayores devaluaciones de los ochenta ($\rho_t = -1.73, -0.23$ y -0.67 para $t = 1982, 1986$ y 1987 , respectivamente) y con diferenciales positivos entre la inflación y su meta ($\pi_t - \pi_t^* = 28.68, 28.75$ y 55.75), prevaleció la ecuación 19, correspondiente a una PMI expansiva, aplicada mediante una tasa de interés real doméstica negativa ($i_t = -49.74\%, -6.47\%$ y -37.13%). Esta fue lo suficientemente baja para satisfacer el límite superior impuesto por la CS de las IE ($i_t < i_t^* = 2.53\%, 11.67\%$ y 0.87%), lo que posibilitó que se cumpliera la desigualdad 10 como describe la siguiente condición:

$$-i_t (B_t/R_t) \leq (i_t^e + \Delta e_t) \dots (23)$$

Pese a ello, la RF no se cumplió, porque la relación entre los activos externos y la deuda por esterilización de Banxico fue menor a la unidad ($R_t/B_t = 0.03, 0.41$ y 0.69), lo cual causó que prevaleciera la ecuación 11 y por tanto:

$$(R_t/B_t) < 1 \rightarrow (B_t/R_t) > 1 \rightarrow -i_t (B_t/R_t) < -i_t \dots (24)$$

Esta última desigualdad implica que 23 podía cumplirse con un crecimiento cambiario mayor al diferencial de intereses:

$$-i_t (B_t/R_t) - i_t^e < -i_t - i_t^e \leq \Delta e_t \dots (25)$$

O bien con un crecimiento cambiario inferior al diferencial de intereses:

$$-i_t (B_t/R_t) - i_t^e \leq \Delta e_t < -i_t - i_t^e \dots (26)$$

Mientras que en la solución 25 prevalece la cnc, en la 26 no, pero en esta, la revaluación y la insostenibilidad de las IE son inevitables, Esta opción requería, en específico, que el tipo de cambio real cayera por lo menos 58.92%, 13.04% y 41.08% en 1982, 1986 y 1987, respectivamente; en lugar de ello, los

primeros dos años aumentó 91.93% y 22.12%, y aunque en 1987 se redujo, lo hizo menos de lo requerido, apenas 2.70%. Alternativamente, hubiese sido posible evitar la *cinc*, si se aplica una *PMI* con suficiente restricción para que la tasa de interés doméstica real elevara y volviera positivo el límite inferior de la ecuación 26, de tal forma que repusiera o superara la pérdida cambiaria y por intereses externos que tuvieron las inversiones en *AD* (definida por la suma $\Delta e_t + i^e$), que fue de 101.11%, 28.69% y 1.26%, los años antes mencionados, pero ocurrió lo contrario, pues la tasa de interés doméstica resultó negativa. En resumen, las *IC* fueron excesivas y las *IM* insuficientes, para estimular las inversiones en *AD*, lo que magnificó y volvió persistente la espiral devaluatoria. El término que está a la izquierda de la ecuación 25, deja claro que en la formulación de las *IE* que prevaleció, el costo de la deuda neta por esterilización es negativa, lo que explicaría, al menos en parte, que el Banxico no haya emprendido una estrategia francamente antinflacionaria y que tampoco permitiera la libre flotación. En términos llanos, Banxico minimizó el costo de la deuda neta causada por sus *IE* al dejar que la tasa de interés real doméstica fuera negativa, pero ello evitó que su estrategia fuera exitosa, pues esta última incentivó en lugar de contrarrestar la fuga de capitales y la espiral devaluatoria, al provocar que los intereses domésticos no fueran suficientes para reponerles a las inversiones en *AD*, la pérdida inflacionaria, la pérdida por intereses externos y la pérdida cambiaria.

El último sexenio

Si se considera el sexenio que antecede al gobierno de AMLO, México experimentó sus mayores devaluaciones entre 2014 y 2016. El primero de esos años coincidió con el ambiente de las peores devaluaciones de los ochenta, porque se cumplió la *CS* y prevaleció una *PMI* expansiva, asociada a una regla monetaria

negativa, un diferencial positivo entre la inflación y su meta y una tasa de interés real doméstica negativa ($\rho_{2014} = -1.31 < 0$, $i_{2014} = -1.27\% < 0$ y $\pi_{2014} - \pi_{2014}^* = 0.97 > 0$) con lo que se cumplieron, por lo tanto, las ecuaciones 19 y 23, tal como ocurrió en las peores devaluaciones de los ochenta. La diferencia respecto a este periodo, sin embargo, fue que se verificó la RF, por lo cual prevaleció 5 en lugar de 11, al obtenerse una relación mayor a la unidad entre los activos externos y la deuda por esterilización de Banxico ($R_{2014}/B_{2014} = 1.39 > 1$), lo que causó que prevaleciera la siguiente condición:

$$(R_t/B_t) > 1 \rightarrow 1 > (B_t/R_t) \rightarrow -i_t < -i_t (B_t/R_t) \dots (27)$$

en lugar de 24. Ello implicó que 23 solamente pudiera resolverse con:

$$-i_t - i_t^e < -i_t (B_t/R_t) - i_t^e \leq \Delta e_t \dots (28)$$

y eliminar la ambigüedad generada por 25 y 26. En este resultado, sin embargo, la CMC es inevitable. La única forma en que el BC hubiera podido contrarrestarla es incumplir la CS y revaluar el tipo de cambio. Como esto último no ocurrió, las IE no lograron evitar que se desencadenara la espiral devaluatoria. En específico, la tasa de interés doméstica negativa ($i_{2014} = -1.27\% < 0$), desalentó la inversión en AD frente a la alternativa de mantener en moneda doméstica aunque ociosos esos capitales, debido a que no fue suficiente para reponerles la inflación; al mismo tiempo, la devaluación que tuvo el tipo de cambio ($\Delta e_t = 8.96\%$), deterioró el valor en divisas de los AD, mientras que la tasa de interés doméstica negativa fue insuficiente para reponer el costo de oportunidad de no invertir en AE, definido por la tasa de interés externa ($i_{2014}^e = 1.78\%$). En otras palabras, igual que en las mayores devaluaciones de los ochenta, las IC fueron excesivas y las IM insuficientes para evitar la CMC, lo que explica que ese año comenzara la espiral devaluatoria que caracterizó al trienio. Aunque en este periodo el BC no fue el que tuvo el menor costo de la estrategia, sí

consiguió que el costo de sus IE fuera negativo y que las IE fueran sostenibles, lo que asignó toda la pérdida a los inversionistas en AD.

Con una regla monetaria positiva ($\rho_{2015} = 0.93$), pero inferior a la unidad ($0 < \rho_{2015} < 1$), en 2015 se cumplió la condición 17, asociada a una PMI laxa. También se verificaron 5 y 10, porque se cumplieron la RF y la CS, con una relación mayor a la unidad entre los activos externos y la deuda por esterilización de Banxico ($R_{2015}/B_{2015} = 1.25 > 1$) y una tasa de interés real doméstica inferior al límite impuesto por la CS de las IE ($i_{2015} = 1.01\% < i_{2015}^* = 20.85\%$). Como además, la tasa de interés real doméstica fue inferior a la externa ($i_{2015}^e = 1.41\%$), no era indispensable la revaluación para evitar la CInC, cual se desprende de la siguiente implicación de la condición 5:

$$(R_t/B_t) > 1 \rightarrow (B_t/R_t) < 1 \rightarrow i_t(B_t/R_t) - i_t^e < i_t - i_t^e \dots (29)$$

Conforme a esta última, la ecuación 10 pudo haberse cumplido con:

$$i_t(B_t/R_t) - i_t^e < i_t - i_t^e \leq \Delta e_t \dots (30)$$

O bien con:

$$i_t(B_t/R_t) - i_t^e \leq \Delta e_t < i_t - i_t^e \dots (31)$$

Las últimas dos condiciones difieren de las que estuvieron vigentes en las mayores devaluaciones de los ochenta (ecuaciones 25 y 26) porque la tasa de interés doméstica de 2015 fue positiva. Mientras que la condición 30 vuelve inevitable la CInC, 31 no lo hace. Para que esta última prevaleciera era necesario que la devaluación fuera menor que el diferencial de intereses, pues de esta forma, las inversiones en AD hubiesen podido reponer su valor real en divisas sin requerir para ello la revaluación cambiaria, pero como dicho diferencial fue negativo, entonces la variación cambiaria debía ser aún más negativa, pero la situación se resolvió como describe la ecuación 30, por lo que prevalece la CInC, lo que explica que ese año continuara la espiral devaluatoria. En específico, las IE fueron lo suficientemente

contractivas para reponerles a las inversiones en AD, la pérdida inflacionaria, al generar una tasa de interés doméstica real positiva ($i_{2015} = 1.01\%$); pese a ello, dicha contracción fue insuficiente para ubicarla por encima de la tasa de interés externa real ($i^e_{2015} = 1.41\%$) de lo que resultó un diferencial de intereses negativo (de -0.40 puntos). Ante este valor negativo, la revaluación real del peso era indispensable para evitar la CMC; en lugar de ello, el tipo de cambio se devaluó ($\Delta e_{2015} = 15.30\%$). Esta pérdida cambiaria sumada al diferencial de intereses negativos continuó desalentando las inversiones en AD frente a los AE, lo que explica que las IE no hayan podido romper la espiral devaluatoria. De manera similar a lo que ocurrió en los ochenta, dicha estrategia le permitió a Banxico volver negativo el costo neto de su deuda por esterilización.

Con una regla monetaria negativa ($\rho_{2016} = -2.59$), un diferencial de la inflación respecto a la meta también negativo ($\pi_{2016} - \pi_{2016}^* = -0.87$) y una tasa de interés real doméstica positiva ($i_{2016} = 2.25\%$), en 2016 prevaleció la ecuación 20, asociada a una PMI contractiva, la cual les repuso a las inversiones en AD la pérdida inflacionaria. De hecho, la brecha negativa entre la inflación y su meta les generó un premio extraordinario a dichas inversiones, pues las estimuló frente a la alternativa de mantener los capitales en moneda doméstica pero ociosos. Adicionalmente, se cumplió la CS junto con la RF, puesto que la relación entre los activos externos y la deuda por esterilización del Banxico fue mayor a la unidad ($R_{2016}/B_{2016} = 1.48 > 1$); además de que la tasa de interés real doméstica fue inferior al límite impuesto por las IE ($i_{2016} < i^*_{2016}$, con $i^*_{2016} = 27.73\%$), por lo que prevalecieron 30 y 31, pero como describen las siguientes dos desigualdades:

$$i_t(B_t/R_t) + i_t^e < i_t + i_t^e \leq \Delta e_t \dots (32)$$

$$i_t(B_t/R_t) + i_t^e \leq \Delta e_t < i_t + i_t^e \dots (33)$$

lo que se debe a que la tasa de interés externa fue negativa ($i^e_{2016} = -0.23\%$). Igual que en la ecuación 30 (vigente

en 2015), en la ecuación 32 prevalece la CINC y, como en la ecuación 31 (que tuvo posibilidad de vigencia en 2015), en la ecuación 33 la CINC no prevalece. En 2016, la posibilidad de evitar la CINC implicaba un límite superior para el crecimiento cambiario, más alto que el de la ecuación 31, por lo cual, a diferencia 2015, no era necesaria la revaluación para evitar la CINC. Pese a ello, en 2016 se verificó la ecuación 32. Debido a esta última, a la tasa de interés doméstica positiva ($i_{2016}^e = 2.25\%$) y la tasa de interés externa negativa ($i_{2016}^e = -0.23\%$), la moneda debía devaluarse menos de 2.5% ($\Delta e_{2016} < 2.48\%$), para evitar la CINC; en lugar de ello, se devaluó casi 19% ($\Delta e_{2016} = 18.99\%$), lo que evidenció que las IC volvieron a ser excesivas para romper la espiral devaluatoria; de igual forma, las IM volvieron a ser insuficientes para elevar la tasa de interés doméstica al monto requerido para reponerles a las inversiones en AD la pérdida cambiaria y el costo de oportunidad de no estar colocadas en AE ($\Delta e_{2016} + i_{2016}^e = 18.75\%$), por lo que no logró revertir la fuga de capitales.

Fue hasta 2017 que el Banxico logró romper la espiral devaluatoria. Con una regla monetaria mayor a la unidad ($\rho_{2017} = 1.10$), un diferencial positivo entre la inflación y su meta ($\pi_{2017} - \pi_{2017}^* = 0.36$) y una tasa de interés real doméstica positiva ($i_{2017} = 0.40\%$), prevaleció la ecuación 18, asociada a una PMI contractiva, para la cual la tasa de interés doméstica real es mayor al diferencial entre la inflación y su meta ($i_{2017} > \pi_{2017} - \pi_{2017}^*$). A diferencia de los casos revisados anteriormente, no se cumplió la CS, puesto que se obtuvo una tasa de interés doméstica mayor al límite impuesto a dicha condición ($i_{2017} > i_{2017}^*$), el cual fue negativo ($i_{2017}^* = -13.20\%$). Este hecho volvió vigente la siguiente condición:

$$i_t (B_t/R_t) > (i_t^e + \Delta e_t) \dots (34)$$

Con una relación entre los activos externos y la deuda por esterilización de Banxico mayor a la unidad ($R_{2017}/B_{2017} = 1.55 > 1$),

claramente se cumplió la RF por lo que se verificaron 5 y 29. Esto implica que 34 solamente podía resolverse con:

$$i_t - i_t^e > i_t (B_t/R_t) - i_t^e > \Delta e_t \dots (35)$$

Conforme a este resultado, la tasa de interés doméstica ($i_{2017} = 0.40\%$) fue suficiente para reponerles a las inversiones en AD, la pérdida inflacionaria y también la pérdida de no estar colocados en AE ($i_{2017}^e = 0.22\%$); al mismo tiempo, el valor negativo de la variación del tipo de cambio ($\Delta e_{2017} = -8.73\%$), magnificó el rendimiento de las inversiones en AD, al explicar que en 2017, las IE hayan podido romper la espiral devaluatoria, pero este resultado solamente fue posible a costa de volver insostenibles las IE.

CONCLUSIONES

El incumplimiento de la CS observado en 2017 implica que se volvió positivo el costo de las IE para el BC, lo que explica que en 2018 haya relajado su postura monetaria, al aplicar una PMI laxa, asociada a la regla monetaria inferior a la unidad ($\rho_{2018} = 0.85$) que prevaleció ese año y que garantizó que se cumpliera la condición 17. Con tal estrategia, las inversiones en AD continuaron viéndose estimuladas frente a la alternativa de mantener en moneda doméstica pero ociosos dichos capitales, lo cual se explica porque la tasa de interés real doméstica positiva ($i_{2018} = 3.19\%$), les repuso la inflación; aun así, el BC moderó el beneficio recibido por dichas inversiones, al disminuir el diferencial entre la inflación y su meta ($\pi_{2018} - \pi_{2018}^* = 3.77$).

En 2018, continuó prevaleciendo el incumplimiento de la CS, porque la tasa de interés real doméstica se mantuvo por encima del límite superior impuesto por dicha condición, el cual fue negativo ($i_{2018}^* = -3.62\%$). Lo anterior, junto con el hecho de que se cumplió la RF ($R_{2018}/B_{2018} = 3.19 > 1$), causó que siguiera prevaleciendo la ecuación 35, lo que continuó estimulando las

inversiones en AD frente a las inversiones en AE; en específico, porque la revaluación cambiaria ($\Delta e_{2018} = -3.30\%$) magnificó el rendimiento neto que recibieron tales inversiones, como resultado del diferencial positivo entre la tasa de interés doméstica y la tasa de interés externa ($i_{2018} = 1.00\%$), lo que fue más que suficiente para mantener la entrada neta de capitales al país.

Pese a ello, el incumplimiento de la CS no es una situación que pueda prevalecer en el largo plazo, por lo que constituye en sí misma el indicio de que el BC seguirá relajando su postura monetaria para abaratar su deuda; o bien, incrementará su acervo de reservas para magnificar el beneficio de sus AE, con el fin de restablecer la CS; sin embargo, llevar a cabo esto último sin desencadenar una espiral devaluatoria persistente requiere que el Banxico reconozca que sus IE se encuentran limitadas por la CIN y también que incorpore esta última condición a la ecuación de reacción que utiliza para definir el monto y dirección de sus IE.

REFERENCIAS

- Banxico [1983 a 1987], Informe anual, México, Banxico.
- Banxico [1994], Exposición sobre la política monetaria, México, Banxico, mayo.
- Bofinger, P., y T. Wollmershäuser [2001], "Managed floating: understanding the new international monetary order", Würzburg economic papers (30).
- Frenkel, R. [2007], "La sostenibilidad de la política de esterilización", Documento de trabajo del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (17).
- López, A. [2018], Proyecto de Nación 2018-2024, México, Morena.
- Rodríguez, V. [2015], "Límites a la estabilidad cambiaria de México", Problemas del Desarrollo, 46 (181) (abril/junio): 47-74.

Rodríguez, V. [2016], “El régimen de tipo de cambio flexible en México”, *Momento Económico* (49): 15-41.

7. ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN MÉXICO Y BRASIL FINANCIAMIENTO Y MOVILIDAD DE CAPITALES

*Vania López**
*Luis Chávez***

INTRODUCCIÓN

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son modelos recientes utilizados en los países de América Latina (AL) para impulsar la inversión en infraestructuras y servicios públicos, con el argumento de que los gobiernos de AL, ante escenarios de austeridad pública, la inversión tradicional incrementaría el déficit, aspecto que violenta las recomendaciones internacionales de presupuesto equilibrado. Usualmente este tipo de financiamiento estructurado permite al sector privado financiar el proyecto con el capital de los patrocinadores, deuda bancaria, emisión de títulos de deuda en el mercado de dinero e ingresos futuros que generarán los proyectos.

Aunque dichos factores favorecen la incorporación del sector privado en proyectos de inversión, en países con mínimas capacidades de regulación y sanción, las APP han favorecido la concentración de los beneficios en un grupo reducido de empresas y bancos, los cuales obtienen altos beneficios mediante la titulación financiera de la deuda, esto con la intención de valorizar sus ganancias. Además, las APP son espacios propicios para la corrupción, el desarrollo de obras suntuosas sin

* Profesora-investigadora, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, correo electrónico: vania.lopez@correo.buap.mx.

** Profesor-investigador, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, correo electrónico: luisaugusto.chavez@correo.buap.mx.

consecuencia social y la transmisión de los costos sobre la hacienda pública. Brasil y México son países que en AL lideran el desarrollo de proyectos APP. Por lo que, el objetivo del trabajo es analizar el financiamiento y la movilidad de capitales de las empresas y bancos que concentran la inversión en APP en dichos países.

En este documento se expondrá un estudio comparativo entre los esquemas de APP entre México y Brasil. A lo largo del documento se evidencia que la movilidad de capitales, los cuales operan bajo un esquema de financiamiento estructurado, obedece en mayor parte a intereses de valorización de capitales de un grupo concentrado de empresas y bancos, que a las propias necesidades de infraestructura de los países de la región.

El trabajo consta de tres apartados; en el primero se definen y analizan los modelos APP y sus características; en el segundo se explica cómo se ha dado la inversión privada en México y Brasil, también se describe y analiza la concentración y movilidad de capitales por parte de las empresas patrocinadoras; en el tercer apartado se analiza la importancia que ha adquirido el financiamiento estructurado y la titulación de la deuda, así como el papel de las instituciones financieras en el desarrollo y financiamiento de las APP.

FINANCIAMIENTO PRIVADO Y APP EN AL

El esquema conocido como Private Finance Initiative (PFI) —Iniciativa de Financiamiento Privado—, consiste en un modelo para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos por medio de capitales privados, fue lanzando por el gobierno británico en 1992, y se convirtió en una referencia mundial para países como Australia, Canadá, Sudáfrica, Japón, España, Francia [Millán, 2009], y por supuesto para los países de AL.

No obstante, habría que señalar que este modelo británico no es estático, ya que se ha adaptado a diversas realidades

nacionales, de ahí que dentro del modelo de APP (Public Private Partnerships, por su denominación en inglés) se incluyan una serie de submodelos y esquemas de financiamiento que se adaptan a las propias necesidades de regulación, económicas y políticas de cada país, y esto no es la excepción en AL.

En los países de AL el argumento principal para el mayor ingreso de inversión privada, fue disminuir la deuda externa gestada en la década de los ochenta, la llamada “década perdida”. El Consenso de Washington fue el instrumento para que los gobiernos latinoamericanos disminuyeran su participación en la inversión pública con la justificación de que no debían tener déficits ni gastos que implicaran cargas a los presupuestos públicos, además de disminuir al mínimo el peso del Estado en la economía. Asimismo, debido a la liberalización y desregulación de capitales, se generaron diversas privatizaciones y adquisiciones de empresas públicas y privadas en sectores importantes y estratégicos para la economía.

A partir de los noventa comienzan a proliferar este tipo de esquemas público-privados, que de acuerdo con la literatura no son privatizaciones en sentido estricto, sino contratos que financian mediante inversión privada en uno o varios segmentos de las etapas del proyecto a desarrollar y que generalmente incluyen periodos de largo plazo, y además la propiedad puede o no ser compartida con el ente privado.

En términos genéricos se podrían señalar distintas definiciones de APP. Para el Banco Interamericano de Desarrollo [BID, 2017], son contratos de prestación de servicios públicos de largo plazo entre una institución del sector público y una entidad del sector privado, donde el capital privado se encarga de financiar y ejecutar el diseño y la construcción de infraestructura pública o de su mejoramiento, operación y mantenimiento, y el sector público define la política y regula la infraestructura. Ambas partes asumen los riesgos del proyecto. El ente público paga una renta mensual o anual al privado y, al término del periodo del contrato, el sector público tiene el control de la

obra. En el cuadro 1 se exponen las principales características de los modelos APP.

Es importante señalar que los esquemas de APP han generado una nueva forma de financiamiento estructurado más complejo, respecto al financiamiento tradicional. En un esquema tradicional, el financiamiento corre a cargo del sector público, el cual contrata a un privado para la construcción de infraestructura y/o la operación; de tal forma, el financiamiento proviene de la hacienda pública.

En cambio, el financiamiento de una APP establece relaciones entre distintos actores y, en consecuencia, se complejiza y multiplican los contratos. Ya que, por un lado, el financiamiento y desarrollo es llevado a cabo por una entidad legal de giro único, patrocinada por un inversionista accionario que licitará, desarrollará y gestionará el proyecto. Además de que la obra en su etapa de construcción será financiada con capital aportado por el patrocinador, deuda subordinada y préstamos bancarios, y en algunos caso recibiría subsidios o ingresos garantizados del gobierno; y en la etapa de operación del proyecto los bonos de largo plazo llegarían a sustituir a la deuda bancaria, es decir la titularización de la deuda contraída estará vinculada con los ingresos corrientes que se generarán por el uso y disponibilidad del proyecto. En esta última etapa, el patrocinador puede venderle el capital a un operador de infraestructura o inversionista institucional.

Aunado a lo anterior, la banca toma un protagonismo esencial a lo largo de proceso, ya que no solo fungirá su papel de prestamista, sino también de inversionista institucional y colocador de bonos en el mercado de deuda. Es decir, la banca es un actor preponderante y con fuerte poder de veto en todo el proceso y ciclo de vida de una APP.

Otros actores importantes durante el financiamiento de una APP son las agencias calificadoras y las empresas aseguradoras. Las calificadoras otorgarán una evaluación de riesgo al proyecto de APP y, con ella, los inversionistas estimarán

Cuadro 1. Principales características de los modelos de Asociaciones Público-Privadas en infraestructura

	Tipo	Descripción	Nivel de riesgo asumido por el sector privado	Duración del contrato (años)	Posesión del bien público	Inversión de capital	Sectores más comúnmente financiados en países en vías de desarrollo	
Definiciones amplias de APP	Contrato de servicio	Contratación de servicios para apoyar la operación de la infraestructura	Bajo	1-3	Pública	Pública	Servicios de agua Servicios de ferrocarriles	
	Contrato de gestión	Contratación para la gestión total o parcial de las operaciones	Bajo/Mediano	2-5	Pública	Pública	Servicios de agua	
	Contrato de arrendamiento	Contrato para la gestión de las operaciones y renovaciones específicas	Mediano	10-5	Pública	Pública	Servicios de agua	
	Principales definiciones de APP	Construcción, operación y transferencia (BOT)	Contratación para la inversión y operación de un componente específico del servicio o infraestructura	Bajo	Varía	Privada	Público/Privada	Sector energético, autopistas, plantas de depuración/desalinización de agua
		Concesión	Contrato para la financiación y las operaciones y la ejecución de las inversiones específicas	Bajo	25-30	Privada	Público/Privada	Aeropuertos, puertos marítimos y ferrocarril, red de transporte eléctrico
		Privatización	Contrato o transferencia de propiedad de la infraestructura pública al sector privado	Total	Indefinida	Privada	Privado	Telecomunicaciones

Fuente: Banco Mundial, citado por Coviello, Gollán y Pérez [2012].

los rendimientos esperados del proyecto. Por su parte, las empresas aseguradoras servirán como instrumentos para reducir los diferentes riesgos en los que incurriría un proyecto de largo plazo, desde el diseño, construcción y operación. Por tanto, los tenedores de bonos financian la fase operacional a cambio de controlar los flujos de caja.

De ahí que se pueda afirmar que este tipo de financiamiento estructurado en las APP, favorece los intereses de un grupo de bancos, empresas e inversionistas institucionales, cuyo interés principal es obtener el mayor beneficio financiero posible en cada una de las etapas del proyecto, sin correr el mínimo de riesgo posible, por lo que las renegociaciones a lo largo de la etapa de estos proyectos son comunes, y tienen que ver generalmente con un aumento en las tarifas o peajes que se cobran o la disminución de la inversión, en caso de que el proyecto no esté generando los flujos de efectivo suficientes para cubrir la deuda generada.

CONCENTRACIÓN Y MOVILIDAD DE CAPITALES EN EL FINANCIAMIENTO DE APP EN MÉXICO Y BRASIL

La inversión en APP en AL comienza su auge a partir de los noventa, y aunque ha tenido diversas oscilaciones debido a los ciclos económicos de la región, el ciclo de negocios, asimismo, el contexto político, social y regulatorio de cada uno de los países propicia o limita la inversión.

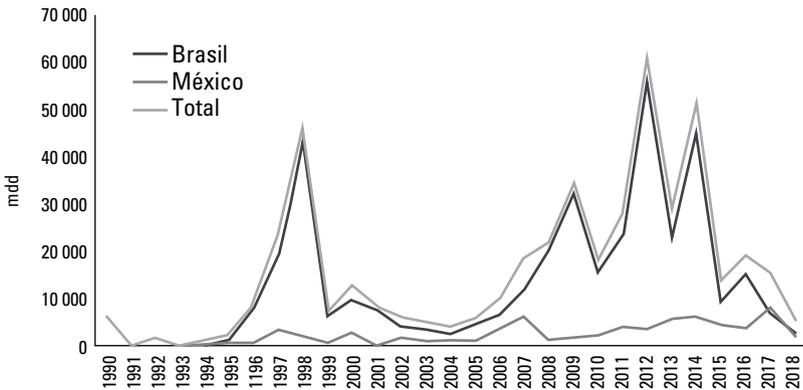
Si se divide el periodo de 1990-2018 en tres, se puede analizar que durante 1990-1999, el flujo de la suma total de esta inversión para AL fue de 99365 millones de dólares, de la cual 81.12% con 80606 fue para Brasil y 18.87% para México con 18759 millones de dólares. Para el subperiodo 2000-2009, la inversión total creció a 129682, es decir 30% más que el decenio anterior, y tanto Brasil como México atrajeron los mismos porcentajes que en el periodo antes analizado con 105734

y 23948 millones de dólares. Finalmente, el último subperiodo de análisis, 2010-2018, acumuló en toda AL 243240 millones de dólares, es decir creció en 89.87% con respecto al anterior, y de la misma manera Brasil y México permanecieron con similares porcentajes con respecto al total, 200750 y 42489 millones de dólares cada uno (véase gráfica 1).

Estos datos confirman que, a pesar de las oscilaciones de esta inversión, la tendencia ha ido incrementándose decenio con decenio, y esto tiene que ver con que este tipo de inversión se expandió a diversos subsectores, como el carretero, energético, telecomunicaciones; asimismo, los proyectos de APP se ubican en el desarrollo de infraestructura de educación, sistemas carcelarios, áreas administrativas, entre otros.

Para el caso brasileño, esta inversión se ha concentrado fundamentalmente (con base a datos del Banco Mundial, en un acumulado de 1990-2018) en sectores como el de electricidad y tecnologías de la información, aunado a que en este país la mayor parte se refiere a proyectos *brownfield*, es decir, ya existentes con 54%, mientras que los *greenfield* (nuevos

Gráfica 1. Inversión en APP en México y Brasil, 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

proyectos) representan 46%, y los contratos de gestión y arrendamiento 0.04%. En su mayoría, la modalidad de APP es de tipo BOT que incluye desde la rehabilitación, operación y transferencia.

Para México, las infraestructuras carretera y de electricidad son las que tienen los mayores niveles de inversión, y se ubican en su gran mayoría en proyectos *greenfield* con 76%, los *brownfield* con 25% y los contratos de gestión y arrendamiento 0.002%. En el caso mexicano, la modalidad incluye construcción, operación y transferencia.

Es importante señalar que la regulación brasileña en materia de APP data del año 2004 con la Ley 11709, de 2004. Por ser un país con estructura federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios pueden aprobar su legislación específica, pero cumplen la condición de no contravenir la ley nacional [Vasallo, 2015]. Esta ley indica que una APP se traduce contractualmente en concesiones. A su vez, el marco normativo señala que estas concesiones se dividen en dos: administrativas y patrocinadas.

Por lo tanto, en Brasil una APP se caracteriza por que el Estado desembolsa recursos públicos (administrativa) y, en su caso, el privado puede recibir o no tarifas o peajes por parte de los usuarios (patrocinada). Este pago se otorga tanto para obras nuevas, como para preexistentes, y se lleva a cabo toda vez que la perspectiva de rentabilidad del socio privado es baja, y el gobierno, mediante sus desembolsos, pretende una mejora financiera [Estrada, 2017].

En el marco normativo original de las APP en Brasil no se consideraba la posibilidad de que los privados presentaran iniciativas. No obstante, mediante el artículo 3 del Decreto Federal 8428 del 2015, se introdujo esta posibilidad. Por lo tanto, en Brasil quien presenta una APP lo hace con el incentivo de ser evaluado como viable y de que se le paguen los gastos por la estructuración de este [Estrada, 2017]. Para México la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), publicada el 16 de

enero de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*, hace mención de que principalmente es aplicable para la federación. Si bien esta ley no es de carácter general, los estados y municipios están sometidos a esta cuando se empleen recursos federales. Por ello, los estados y municipios deberán basarse en su legislación local específica cuando pretendan realizar un proyecto de APP [López y Chávez, 2019].

La LAPP en México, no tiene dentro de su contenido una distinción de las modalidades que podrían considerarse APP sino que

...incluye a todos aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país [LAPP, 2012, Art. 2].

En contraste con Brasil, los privados sí presentan las diversas iniciativas o propuestas de proyectos APP, ya que los proyectos que se encuentren bajo esta ley, ya no estarán sujetos a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, así como tampoco otras leyes que garanticen la transparencia y el conflicto de interés. El sector privado, y no el Estado, será el encargado en determinar la necesidad de los servicios públicos generando su propuesta de solución. Además de que los proyectos de APP serán aprobados y viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante un dictamen emitido por la misma.

Con base en la información del Banco Mundial, se compara el proceso de licitaciones registrada en ambos países. Para el caso brasileño, el esquema de licitación competitiva representó 67% de las adjudicaciones, la cual se lleva a cabo con un número de participantes que va de 1 a 3. Y en el caso mexicano,

el esquema de licitación competitiva se realizó 56% de las ocasiones, y el número de participantes oscila entre 2 y 4. Si bien, estos datos no explicarían por sí solos el problema de concentración, nos habla del poder de negociación que tienen las grandes empresas desarrolladoras para adjudicarse los proyectos.

Por ejemplo, en Brasil, una de las empresa que ha concentrado gran parte de la inversión en APP es Odebrecht, de origen brasileño, la cual a su vez, no solo invierte en su país de origen sino que también mantiene importantes inversiones en otros países de AL como es el caso de México, Argentina, Perú, Colombia, Guatemala, Panamá, Ecuador, República Dominicana y Venezuela, además de ubicarse en el primer lugar del *top 10* de las empresas con mayor inversión en APP en AL con una inversión de 44456 millones de dólares acumulados entre 1990-2017, aunque concentra el mayor número de proyectos e inversión en Brasil [López y Chávez, 2019].

Es fundamental señalar que Odebrecht es una empresa que se ha caracterizado por grandes escándalos de corrupción, observados en diversos países en donde tiene presencia. Por ejemplo, en México ha sido vinculada en un periodo comprendido aproximadamente entre 2010 y 2014, con pagos por sobornos de un valor de 10.5 millones de dólares a funcionarios mexicanos para ganar contratos de obras públicas mexicanas que le generaron beneficios por más de 39 millones de dólares. Asimismo, en su propio país también se le atribuyeron sobornos por 349 millones de dólares a varios partidos políticos del país, funcionarios extranjeros y sus representantes en Brasil, al financiar campañas políticas en las elecciones para obtener beneficios y contratos de obras de construcción con gobiernos locales en diferentes distritos del país, con el gobierno central y varias empresas públicas administradas por el Estado, muchos de esos contratos fueron con la petrolera estatal Petrobras.

De manera específica, en Brasil las cinco primeras empresas inversoras de APP son de origen nacional, lo cual contrasta

con el caso mexicano, en donde solo la empresa ICA, cuyo giro es la construcción, ocupa el primer lugar dentro de las empresas con mayores inversiones en México, entre las que destacan las empresas de origen estadounidense y español como Goldman Sachs, Sempra Energy International, Iberdrola y Obrascon Huarte Lain (OHL).

Es con la empresa OHL con la que se registra el caso más emblemático de corrupción en México, esto en el desarrollo del Circuito Bicentenario Mexiquense; según lo documentado por diversos medios, como *La Jornada* [2015], existen grabaciones que dan cuenta de los sobornos que la empresa entregó a autoridades, magistrados y jueces. En dichas grabaciones se señala que la empresa esperaba a cambio de los sobornos, un aumento de 30% en el peaje del viaducto y la aprobación de sobrecostos de cientos de millones de dólares bajo falsas imputaciones de gasto.

Otra diferencia observada es, en Brasil la participación privada nacional representó 60% de la inversión total entre 1990 a 2018. En México, la inversión nacional fue 36%. No obstante, en ambos países destaca la participación en segundo y tercer lugar de empresas de origen español y estadounidense, las cuales, además se encuentran operando otros proyectos en distintos países de AL, tal es el caso de Iberdrola, Telefónica, Repsol, Gas Natural Fenosa, AES Corporation, Sempra Energy International, entre muchas otras, incluso destacan empresas como América Móvil, de origen mexicano, que también ha logrado su expansión mediante este tipo de inversiones en diversos países, incluyendo Brasil y México.

MÉXICO Y BRASIL: FINANCIAMIENTO ESTRUCTURADO Y TITULACIÓN DE DEUDA

Como ya se ha explicado en el primer apartado, estos esquemas APP implican un cambio en el tipo de financiamiento

tradicional. Actualmente existe una serie de instituciones por las cuales se puede financiar esta inversión como: a) Banca de desarrollo: proveedor de financiamiento de largo plazo para proyectos en sectores estratégicos, la cual complementa a la banca comercial, por medio de una diversidad de productos financieros con tasas y plazos acordes con la necesidad de cada proyecto; b) Banca Multilateral de Desarrollo: organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Financiera Internacional (IFC), y el Banco Mundial (BM) financian proyectos sociales relacionados con los sectores hidráulicos y de saneamiento, educación, salud, energía, transporte, así como desarrollos urbanos; c) Banca comercial: bancos reconocidos en la esfera internacional, así como bancos nacionales consolidados y banca emergente, los cuales financian proyectos de infraestructura, cuya cartera se dirige principalmente en sectores como el carretero, aeroportuario y marítimo-portuario, y d) Vehículos de Inversión Estructurada: en los últimos años, un gran número de proyectos de infraestructura han sido financiados por los diferentes vehículos de inversión, dependiendo de las características particulares de estos vehículos, cada uno de ellos se enfoca a etapas particulares del ciclo de inversión de los proyectos de infraestructura.

Tanto Brasil como México han utilizado a este tipo de instituciones para financiar las APP. Cabe señalar que la mayoría de este financiamiento es sindicado, es decir, no es solo un banco el que detenta la deuda, sino varios los participantes, los cuales llegarían a ser una combinación de las distintas instituciones arriba mencionadas.

En el caso brasileño la gran participación como principal proveedor de crédito que ha tenido el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el cual es un banco público para el financiamiento de infraestructura y servicios públicos en aquel país. Asimismo, se destaca que en términos absolutos es la banca pública local la que lleva el control en Brasil.

El BNDES brinda apoyo financiero en forma de financiamientos a largo plazo y participaciones accionarias, gran parte de sus operaciones son realizadas de forma indirecta por medio de las instituciones financieras acreditadas, como bancos comerciales, públicos o privados, agencias de fomento o cooperativas, que cubren todo Brasil [Cipoletta, 2015].

Por otro lado, en México la banca pública o de desarrollo tiene una menor participación; dentro de la banca de desarrollo mexicana cabe mencionar a los siguientes: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Nacional Financiera (Nafin) y Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), a estos se le podría sumar el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin), que es un vehículo de coordinación del Gobierno de México que otorga apoyos no recuperables —aportaciones y subvenciones—, así como apoyos recuperables —capital de riesgo, deuda subordinada, garantías y crédito— para la planeación, diseño y construcción de proyectos de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo en los que participe el sector privado.

No obstante, lo que se ha observado de la banca de desarrollo en México, es incipiente el efecto que ha tenido en el financiamiento para el desarrollo del país. Por lo que, la banca comercial internacional y local, así como la multilateral son las que han concentrado este tipo de proyectos. Es importante destacar los vehículos de inversión estructurada, pues justo son los que financian la deuda generada por la titulación de los activos públicos en los mercados financieros.

Para el caso mexicano se tienen cuatro tipos de instrumentos, mediante los cuales se financia la infraestructura pública, como las FIBRAS y la FIBRA E, estas se relacionan con activos en operación (*brownfields*). En cambio, los CKDS y CERPIS se relacionan principalmente con proyectos nuevos (*greenfields*), que hacen un total de 110 vehículos que se

encuentran listados en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) con características distintas.

En años recientes en Brasil, el BNDES ha comenzado a indicar que el financiamiento a largo plazo debe contener una mayor proporción del mercado de capitales. La Ley núm. 12.431/2011 está apoyando en términos de emisiones de obligaciones y alentado estos proyectos, naturalmente; sin embargo, todavía es bajo el volumen de capital obtenido a través de este instrumento [Dos Santos, 2017].

Sin embargo, el gobierno federal brasileño anunció en 2016 la concesión de 34 proyectos, 15 de estos en infraestructuras (cuatro aeropuertos, tres líneas ferroviarias, una red ferroviaria en el sur del país, dos autopistas y cinco áreas portuarias) por un volumen de más de 30000 millones de reales, mediante un nuevo programa llamado Crescer, de inversiones en infraestructuras de transportes, energía y minas para 2017 [Dos Santos, 2017]. El plan tiene como objetivo hacer más atractivas las licitaciones a los inversores extranjeros, al facilitar los procedimientos administrativos, medioambientales y de las propias solicitudes [Notimerica, 2016].

Dentro de las 10 directrices de este programa, se encuentra la forma de contratación del financiamiento a largo plazo, la cual tiene como idea principal la contratación de este al comienzo de las obras de los proyectos, y quitar a los préstamos intermediarios, que aumentan el costo y burocratizan las operaciones. Para ello, utilizarán la emisión de deuda como instrumento de captación, apoyarán la circulación del capital privado y estimularán el mercado secundario de esos títulos; y en la fase de las obras, el riesgo de crédito será asumido por los bancos, que incluyen al BNDES, la Caixa y el Banco do Brasil (los tres bancos públicos locales) [Proyecto de Parcerias de In-
vestmentos, 2016]. Además, este programa también limitará la participación de las empresas públicas en los distintos procesos, puesto que hasta ahora era obligada la presencia de estas [Notimerica, 2016].

CONCLUSIONES

En este artículo se analizaron dos casos de APP, Brasil y México. En el discurso oficial, las APP ofrecen a los Estados un camino de inversión sin aumentar impuestos ni incurrir en deuda. El camino parece sencillo, pero gran parte de los proyectos incorporan aportaciones financieras públicas, ya sea porque el Estado emplea recursos de la hacienda pública para financiar el proyecto y/o por las aportaciones de los usuarios.

En ambos casos, se observa una multiplicidad de tipos de APP, lo cual los hace flexibles al sector de inversión, al contexto económico, político, regulatorio y social. Tal flexibilidad abre la oportunidad a la negociación y renegociación de los contratos entre el sector privado y el Estado. De tal forma, el poder de negociación de las partes involucradas determina la distribución de costos y beneficios de un proyecto de APP.

Los Estados con bajo desarrollo institucional, como son los casos latinoamericanos descritos, tendrán pocas herramientas para enfrentar las capacidades técnicas, financieras, contables y legales de los grandes corporativos internacionales. Específicamente, dentro del ámbito financiero, los intereses que pretenden regularse están vinculados con grandes actores internacionales como la banca de inversión, calificadoras, fondos de inversión, empresas desarrolladoras, entre otras. Ante el evidente desbalance de fuerza, la cooptación de funcionarios-autoridades y la manipulación del marco regulatorio son recurrentes, por lo cual se requiere replantear críticamente las posibles ventajas de las APP.

El caso mexicano se ha desarrollado bajo una amplia flexibilización con respecto a los sectores de interés, el financiamiento y la extensión de los contratos. Si bien esto ha permitido un amplio espectro de posibilidades de inversión, el desarrollo de APP en México se ha desarrollado bajo un halo de secretismo sobre las condiciones financieras que fueron aceptadas por el Estado. Lo anterior bajo el argumento de

secreto bancario, el cual impide revelar información sensible que pueda afectar los intereses de los bancos e inversionistas internacionales.

El caso brasileño muestra que a pesar de las restricciones financieras que en los últimos años se han relajado, los proyectos de APP son fuertemente cuestionados. En este caso, las fuerzas que sometieron al Estado son los monopolios económicos nacionales que han cooptado a funcionarios y autoridades para obtener ventajas en los contratos de asignación.

Por lo cual, se reitera que las falencias institucionales en APP se han traducido en costos sociales que pagarán los ciudadanos con sus impuestos y/o en el pago de tarifas por el uso de infraestructura suntuosa y de poco valor social.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [2017], *Evaluación temática. Evaluaciones de asociaciones público-privadas en infraestructura*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Corporación Interamericana de Inversiones.
- Banco Mundial [1995 a 2019], “Private Participation in Infrastructure Database”, <<https://ppi.worldbank.org/customquery>>, 2 de julio de 2020.
- Cipoletta, G. [2015], *Financiamiento de la estructura para la integración regional*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie Financiamiento para el Desarrollo, 259).
- Coviello, M., J. Gollán y M. Pérez [2012], “Las alianzas público-privadas en energías renovables en América Latina y el Caribe”, documento de proyecto, CEPAL.
- Dos Santos, M. [2017], “Brasil impulsa las inversiones en infraestructura con nuevas fórmulas financieras”, <<https://bit.ly/3eWxIlc>>, 2 de julio de 2020.
- Estrada, V. [2017], “Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en

- Colombia, Perú, Brasil y Argentina”, Asociación Ambiente y Sociedad, Colombia.
- La Jornada* [2015], “Se destapan en España más audios que enlodan a OHL”, <<https://bit.ly/38mrUz2>>, 2 de julio de 2020.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas [2012], *Diario Oficial de la Federación*. México.
- López, V. y A. Chávez [2019], “Las Asociaciones Público-Privadas en México y Brasil: tendencias y perspectivas”, en López, V. y A. Chávez, *Experiencias de Reforma Fiscal en América Latina*, México, BUAP: 55-79.
- Millán, G. [2009], “Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos. Experiencia de Reino Unido, Informe final”, México, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos-Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Notimerica* [2016], “El gobierno brasileño presenta en España el Proyecto Crescer de inversiones en infraestructuras de transportes y energía”, <<https://bit.ly/3gpnRVB>>, 2 de julio de 2020.
- Programa de Parcerias de Inversiones (PPI) [2016], “Proyecto Crescer”, <<https://bit.ly/2Zvsh6p>>, 2 de julio de 2020.
- Vassallo Magro, J. [2015], *Asociación Público-Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*, Bogotá: CAF.

8. BALANCE DE LA UTILIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN MÉXICO: 2012-2018

*Diana Vicher**

La retracción del Estado y la escasez de recursos en los ochenta y noventa condujeron a la utilización de formas de financiamiento que en otro momento se consideraban como “extraordinarias”, como la deuda pública, pero también se generaron otras formas creativas como las Asociaciones Público-Privadas (APP), en las cuales se pregonaba que los asociados privados compartirían responsabilidades y gastos para realizar obras públicas o prestar algunos servicios.

Si bien su utilización en países europeos se rastrea en los noventa, las APP cobraron auge en México en los primeros años de la presente década, lo cual es evidente con la expedición de la ley de APP en 2012; su éxito o inviabilidad como alternativa de financiamiento para el sector público, con base en la experiencia de su aplicación o resultados de su utilización, se debe diagnosticar en la búsqueda de establecer un marco claro para el gobierno que recién comienza y que, ante su resistencia a continuar incrementando la deuda, está en pos de alternativas viables para atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas y financiar enormes programas sociales. Para ello, en este documento se hará un recuento de la utilización de las APP en el sexenio 2012-2018.

* Investigadora del Instituto Nacional de Administración Pública y docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: dianavicher@gmail.com.

Abordaremos cuatro puntos: en primer lugar referiremos las razones a que obedeció la popularización de estas formas de financiamiento para infraestructura y servicios públicos; en segundo lugar, mencionaremos sus orígenes y principales aspectos que las definen; en tercer lugar, cómo se han promovido e incorporado al escenario mexicano, y en cuarto lugar realizaremos un balance preliminar de la utilización que en México hizo la pasada administración de este instrumento.

RAZONES DE LA EXTENSIÓN DE LAS APP

Los problemas económicos de los setenta y ochenta generaron un modelo global de reforma del Estado y la administración pública que dictó acotarlos por su ineficacia en el manejo de los recursos y por incapacidad para enfrentar de manera eficiente los nuevos retos del complejo mundo que se estaba configurando y en el cual, además, se verificaba un proceso de dilución de las fronteras entre lo público y lo privado, lo cual también se presentaba como una especie de logro tendiente a la democratización ya que, se decía, limitaba el poder del Estado, que daba cabida a otros actores y contribuía a mejorar los contrapesos en la toma de decisiones y en el ejercicio del gobierno.

En consecuencia, del mismo modo que una gran cantidad de propuestas de privatización y contratación que surgieron en los ochenta y noventa dentro de lo que se refirió como soluciones a la crisis del Estado de bienestar y/o del Estado paternalista, las APP también asomaron en ese contexto que fue propicio para su afirmación y que les dio gran fuerza, pues sin ser una forma de privatización digamos “directa”, proponían un punto intermedio en el cual la presencia de los privados se promovía como novedosa forma de participación que a su vez incidiría en la disminución del poder autoritario del Estado.

Las APP responderían, además, a una de las principales necesidades de gobierno: el financiamiento. Sin embargo, este instrumento constituye un fenómeno interesante porque, si bien en principio no son formas completas de privatización, y tampoco es posible colocarlas como partes plenamente ajustadas en el modelo de nueva gerencia pública, sí son, como lo ha señalado Wettenhal, una especie de “casas de medio camino” que se establecen en dirección hacia la privatización total [2003: 88 y 91]. En términos generales se han promovido como la vía intermedia entre contratación por fuera y privatización total (que perdió atractivo), pues se dice que comprende relaciones positivas, obligación mutua y confianza; en pocas palabras “una tercera vía”. Aunque también otros la han observado como una herramienta más de las prácticas de contratación por fuera; como una asociación comercial entre la agencia que compra y los proveedores de servicios, definida por los términos de un contrato legal [Wettenhall, 2003: 78].

ORÍGENES Y PRINCIPALES ASPECTOS QUE LAS DEFINEN

En el ámbito internacional la noción *partnership* empezó a ser atractiva a mediados de la década de 1980, y ya para los noventa se establece la red internacional de APP. En la práctica se materializan en 1992 en Reino Unido como Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative, PFI), y para 1997 se reetiquetan con el título de Asociaciones Público-Privadas (Public Private Partnerships, PPP) [Shaoul, 2009: 2]. En 1998 aparece la *International Journal of Public-Private Partnerships* [Wettenhall, 2003: 83-84]. Sus promotores argumentaban que el sector privado es superior al público en la producción y prestación de servicios [Forrer, 2010: 475].

Aunque la APP esencialmente es un contrato, se ha planteado que la diferencia básica con la contratación, reside en que en la APP la relación que se establece es horizontal, de

negociación y toma de decisiones en común; las dos partes entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el “potencial” asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar como el bien o servicio será prestado [Forrer, 2010: 477]. Esto es diferente de la contratación gubernamental “clásica”, donde el gobierno especifica o establece las condiciones en que el servicio será prestado; o la privatización total en la que se elimina el control directo y propiedad del gobierno sobre la función o la provisión de servicios [Forrer, 2010: 476].

La estructura de los contratos involucrados en la APP para proveer infraestructura o servicios es altamente compleja, y se observan alteraciones en los supuestos de control y rendición de cuentas que le acompañan [Hodge, 2004: 37]. En el caso del financiamiento público quien contrae deuda es el Estado, en el marco de una APP la deuda es contraída por el sector privado [Akitoby, 2007: 10].

A principios de la década de los noventa se llevaron a cabo los análisis primigenios del fenómeno de las APP por estudiosos de la empresa pública de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (International Association of Schools and Institutes of Administration, IASIA), que percibieron que el proceso denominado privatización, frecuentemente no resultaba en una clara transferencia de actividades desde el sector público hacia el privado, pero sí en el desarrollo de arreglos o acuerdos que incluían algún tipo de combinación o mezcla público-privada.

También se ha señalado que las mecánicas de vinculación público-privado para actividades de diversa índole es en realidad muy viejo, pero que hoy ostenta una connotación simbólica y retórica que les presenta como un nuevo proceso o arreglo/acuerdo que ha sido descubierto y que “ofrece” la posibilidad de revolucionar viejas formas de hacer las cosas [Wettenhal 2003: 91].

Las APP son referidas como el último capítulo de la privatización de servicios gubernamentales [Hodge, 2004: 46].

PROMOCIÓN DE APP EN MÉXICO

Aunque en el ámbito internacional las APP datan de 1992, en México lo que se identificó como su símil, los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), aparecen por primera vez en la normatividad mexicana mediante el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios” que publicaron la Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, en marzo de 2003; documento que se sustituyó con el Acuerdo del mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004, su fundamento se vinculó al artículo 134 constitucional. Pero es hasta 2012 cuando se expide la Ley de Asociaciones Público-Privadas que establece y regula los esquemas de asociación [DOF, 2018; 2012].

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 ordenó

Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía [DOF, 2013].

Las líneas de acción del PND dispusieron: fomentar el desarrollo de relaciones de largo plazo entre instancias del sector público y del privado para la prestación de servicios; resalta particularmente la consigna de promover el desarrollo del mercado de capitales para el financiamiento de infraestructura. Así que desde el PND se plantearon las prioridades sobre las APP.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas asimiló a las iniciativas de financiamiento privado (PFI) y a las

Asociaciones Público-Privadas (PPP) de Reino Unido con los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) de México que, según se enunció, presentan las siguientes modalidades:

- Concesiones: carreteras y tratamiento de agua
- Outsourcing: proveedores externos
- Pidiregas: Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto

Es de este modo que en México el símil de los PFI y PPP, se identificaron con los PPS y se desarrollaron aun sin reglamentación. Los primeros antecedentes fueron los Pidiregas.

Se puede afirmar que en México no hay claridad respecto a lo que se ha referido como APP. Woodhouse expresó que en México se hizo una amplia clasificación jurídica de las APP pues incluso se comprendió dentro de estas a las empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, los fideicomisos públicos y las empresas sin personalidad jurídica de participación mixta [2010: 6].

Estas situaciones condujeron a que en la misma ley de APP de México que se expidió en 2012, no se lograra claridad al respecto. Incluso se ha considerado que en las APP son un género en el que caben también especies como:

- Los proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo.
- Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

Por lo anterior, uno de los primeros aspectos que se ha observado que se debe resolver en la Ley en la materia, como señala Bojórquez, es aclarar “si se quiere regular todas las variantes de la participación del sector privado en asociación con el sector público o solo una parte de las asociaciones público-privadas”. Y que ello se refleje en lo que comprende respecto a los contratos del gobierno con privados.

La falta de claridad también se ha reflejado en los informes de gobierno del periodo 2012-2018. En el primer informe

de gobierno se ubica bajo el paraguas de APP, tanto a los Pidiregas, como los contratos de servicios de largo plazo.

En los subsiguientes informes se refiere que para “fomentar las relaciones de largo plazo entre el sector público y el sector privado, se cuenta con proyectos de asociación público privadas (APP), esquemas de concesiones, esquema de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas) y esquemas de Contratos de Prestación de Servicios de Largo Plazo, entre otros”.

Esto da cuenta de que la Ley se refiere a toda vinculación público-privada, como se desprende de los artículos 2 y 3, no a lo que en el entorno internacional se refiere exclusivamente como APP.

Artículo 2. Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo.

Artículo 3. También podrán ser proyectos de asociación público-privada los que se realicen en los términos de esta ley, con cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica.

BALANCE PRELIMINAR DE LA UTILIZACIÓN DE APP EN MÉXICO 2012-2018

De acuerdo con el gobierno mexicano, las Asociaciones Público-Privadas (APP) son contratos de largo plazo entre el sector público y el privado para el desarrollo de infraestructura. Se enfatiza que no es privatización ni deuda [SHCP, 2018]. Aunque diversos estudios han mostrado que es deuda fuera de balance [Hodge, 2004].

El sexenio que elegimos para llevar a cabo un balance a manera de recuento panorámico de las APP es significativo

porque les otorga gran importancia, en primer lugar se expide la ley de APP; en el Plan Nacional de Desarrollo se expresa de manera concreta que hay que fomentar su creación; se producen algunas reformas; y en 2017 aparece la estrategia para el impulso de los proyectos APP.

Como instrumento de revisión para establecer un incipiente balance de las APP, elegimos los informes de gobierno anuales. Es de resaltar que en todos los informes de gobierno de este sexenio se habla de

...promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía [DOF, 2013].

Un punto interesante es que al comienzo del sexenio, bajo la idea de asociación se registra una diversidad de modalidades de contratación y hacia el final hay mayor acento en las APP. Veamos:

Primer informe

El primer informe de gobierno registra como avances en la materia el impulso a la normatividad que regula el esquema de contratación por medio de Asociaciones Público-Privadas y la evaluación socioeconómica y el análisis de conveniencia del primer proyecto bajo el esquema APP a cargo del ISSSTE, del hospital Dr. Gonzalo Castañeda (demolición, construcción y operación).

Este informe incluye como APP tanto a los Pidiregas, como los contratos de servicios de largo plazo. En contratos se diseñó un portafolio de proyectos que considera la participación del sector privado en Pemex Gas y Petroquímica Básica.

- Proyecto Etileno XXI (acondicionamiento de plantas de proceso).
- Etileno XXI (contrato de servicio para el transporte de etanol).

Se registra que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobó la construcción de una alianza estratégica entre Pemex Petroquímica y la empresa Mexichem para invertir alrededor de 560 millones de dólares, de los cuales Pemex aportaría 350 millones de dólares y los restantes 200 millones la transnacional mexicana.

En la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se impulsaron alianzas con el sector privado por medio de diferentes esquemas de financiamiento de infraestructura, como Pidiregas y los contratos de servicios de largo plazo; se ejercieron recursos del orden de 437.7 millones de dólares para la modernización y ampliación de la infraestructura.

Avances en la licitación para prueba piloto de red óptica de la CFE:

Contratos de servicios de largo plazo; se estima que los privados eroguen recursos por más de 3000 millones de dólares en 2013, para la construcción de más 2000 kilómetros de gasoductos en la zona noroeste del país.

Compras de terrenos y otros trabajos previos para desarrollar la ampliación de la zona norte del Puerto de Veracruz.

Trabajos previos para desarrollar la expansión del puerto de Guaymas.

Otras obras de ampliación y modernización que están en proceso y/o iniciarán son las de los puertos de Altamira, Mazatlán, Lázaro Cárdenas y Manzanillo.

Segundo informe

A partir del segundo informe se plantea que para fomentar las relaciones de largo plazo entre el sector público y el sector privado se cuenta con proyectos de Asociaciones Público-Privadas

(APP), esquemas de concesiones, esquema de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas) y esquemas de Contratos de Prestación de Servicios de Largo Plazo. Se distinguen las APP.

Sobre APP se reporta la adjudicación del “primer contrato de APP”, del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSSTE.

En concesiones la construcción del libramiento norte de la Laguna (393 millones de pesos).

Autopista Palmillas-Apaseo El Grande (279.4 millones de pesos).

En el libramiento sur de Guadalajara (799 millones de pesos).

Autopista Amecameca-Cuautla (inversión de 1630 millones de pesos).

Entró en operación el libramiento norponiente de San Luis Potosí con una longitud de 31.2 kilómetros y una inversión de 1166 millones de pesos.

Avances en los proyectos más destacados de concesiones: libramientos de Villahermosa 66%; Reynosa 80%; Valles Tamuín 64%; Chihuahua 65%; las autopistas de Cabo San Lucas-San José del Cabo 45%; La Pera-Cuautla 30.5%; y Jalacompostela con 27%.

Proyectos Pidiregas. 40 proyectos de los procesos de generación, transmisión, transformación y distribución. Los recursos erogados por el sector privado para la ejecución de dichos proyectos ascienden a 7797.4 millones de pesos.

Contratos de prestación de servicios de largo plazo. El sector privado concluyó los gasoductos de Morelos y Tamazunchale-El Sauz (8908 millones de pesos).

En construcción cuatro gasoductos que conformarán el Sistema de Gasoductos del Noroeste, con una inversión total de 28053.6 millones de pesos a realizar entre 2014 y 2016.

Continuaron los trabajos para la construcción de la autopista Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (8939.1 millones de pesos).

Esquema de aprovechamiento de activos. En proceso de construcción cinco obras de infraestructura carretera (262.1 kilómetros y una inversión de 13163.9 millones de pesos). Libramiento de Mazatlán, 91%; libramiento sur de Guadalajara, 37%; Encarnación de Díaz-San Juan de los Lagos, 69%; libramiento de Tepic, 29%; y libramiento poniente de Morelia, 18.6%.

Tercer informe

En el marco de la ley de APP, se publicó la convocatoria para el concurso público internacional, para adjudicar un proyecto para diseñar, construir, operar, explotar, conservar y mantener el viaducto La Raza-Indios Verdes-Santa Clara.

Pidiregas y contratos de prestación de servicios de largo plazo, en el sector de electricidad se reportó la consolidación de una alianza público-privada para el desarrollo de la infraestructura eléctrica. La CFE contrató 20 proyectos bajo el esquema de Pidiregas (26655 millones de pesos).

Concesiones. Conclusión de la autopista Salamanca-León (79 kilómetros e inversión de 3449.8 millones de pesos).

Libramientos de Villahermosa en Tabasco, 75%; de Reynosa en Tamaulipas, 93.5%; y de Ciudad Valles-Tamuín en San Luis Potosí, 90.6%.

Las autopistas de La Pera-Cuautla en Morelos con 40.7% y Jala-Compostela en Nayarit con 83% (en conjunto más de 13 millones de pesos). Se registraron 35 contratos de cesión parcial de derechos (para la ocupación de áreas, construcción y operación de terminales marinas e instalaciones portuarias dentro del área concesionada) y 42 para la prestación de servicios portuarios.

Contratos de prestación de servicios de largo plazo, la CFE en acuerdo con el sector privado, realiza la construcción de 11 gasoductos que suman una longitud total de 3934 kilómetros y una inversión estimada de 6699 millones de dólares.

Proyectos de prestación de servicios, en 2014 y 2015 ha continuado la construcción de la carretera Oaxaca-istmo, proyecto con una inversión total de 9318 millones de pesos.

Aprovechamiento de activos, en diciembre de 2014 se concluyó el libramiento de Mazatlán con una inversión de 1850 millones de pesos. Libramiento de Tepic con avance de 89%.

Cuarto informe

Esquema de APP. Se autorizaron 10 proyectos en sectores carretero (tres) y salud (siete), monto total de inversión de 13586.2 millones de pesos.

Se concluyó el proceso de licitación del proyecto “Diseñar, construir, operar, explotar, conservar y mantener el viaducto La Raza-Indios Verdes-Santa Clara”.

Se emitió el fallo del proceso licitatorio de la autopista Las Varas-Puerto Vallarta y concluyó la licitación del libramiento de la carretera La Galarza-Amatitlanes.

Proyectos APP, la H. Cámara de Diputados autorizó ocho proyectos de los sectores de salud y transporte, por un monto de 11476.6 millones de pesos.

En el sector salud se autorizaron cinco proyectos por un monto de 6770 millones de pesos.

IMSS, se autorizó la sustitución del Hospital General de Zona en Tapachula, Chiapas, y la construcción de tres hospitales en los municipios de Bahía de Banderas en Nayarit, García en Nuevo León y Tepetzotlán en el Estado de México.

En el ISSSTE, se autorizó la sustitución del Hospital General Dr. Daniel Gurría Uruell de Villahermosa, en Tabasco. Los servicios médicos seguirán siendo suministrados por personal de dichos institutos.

En el sector transporte se autorizaron 4707.5 millones de pesos en tres proyectos: dos en obras de rehabilitación, conservación y mantenimiento en los tramos carreteros Querétaro-San Luis Potosí y Coatzacoalco-Villahermosa; y el tercero,

en la construcción del libramiento de la carretera La Galarza-Amatitlanes en Puebla.

Esquema de Pidiregas. Se autorizaron 19 proyectos de generación, 19 de transmisión y 14 de distribución (15741.6 miles de millones de dólares).

En el PEF 2016 se autorizaron 11 proyectos nuevos bajo el esquema Pidiregas presentados por la CFE con un monto de inversión de 3597.4 millones de dólares.

La CFE contrató 10 proyectos bajo el esquema de Pidiregas que representó la inversión de 2128 millones de pesos.

La CFE en acuerdo con el sector privado, convino la construcción de 10 gasoductos de 3435 kilómetros y una inversión de 11468 millones de dólares.

Concesiones. Se autorizó el Programa Maestro de Desarrollo de las 13 concesionarias aeroportuarias que forman parte del Grupo Aeroportuario del Centro Norte, S. A. de C. V.

En el sector ferroviario, la SCT revisó los planes de inversión para 2016. Entre las principales obras están: la construcción del puente peatonal internacional del Aeropuerto de Tijuana, la nueva terminal T3 del aeropuerto de Cancún, la modernización de la sala 75 y adecuación de las posiciones 33 A y 35 del AICM, y la ampliación del edificio terminal de los aeropuertos de Acapulco y Mérida.

Esquema de contratos de largo plazo. Se publicó la convocatoria de la Primera Subasta de Largo Plazo para la compra-venta de potencia, energía eléctrica acumulable y certificados de energías limpias. Se emitió el fallo en el que se adjudicó a 11 empresas de México, Canadá, China, Estados Unidos, España e Italia una parte de las cantidades requeridas para cumplir las metas de energías limpias. Se emitió la convocatoria para la Segunda Subasta de Largo Plazo.

Quinto informe

Se presentaron 12 proyectos APP que comprenden el bloque I de los sectores transporte y salud, inversión cercana a 22000

millones de pesos. Proyectos promovidos por el gobierno de la República: cinco por la SCT, de los cuales cuatro son proyectos de conservación plurianual y una autopista autofinanciable; así como siete proyectos hospitalarios, cuatro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y tres del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En febrero de 2017 se reformaron disposiciones del reglamento de la ley de APP, para determinar el monto máximo anual de gasto programable para los proyectos APP; y se definieron los indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto.

En el PEF 2017 se autorizaron seis nuevos proyectos de infraestructura desarrollados bajo el esquema de APP con una inversión de 10536 millones de pesos, de los cuales dos pertenecen al ISSSTE y cuatro a la SCT.

Concesiones. Sector carretero, se concluyeron ocho autopistas y cinco tramos operativos con una inversión de 32600 millones de pesos y una longitud de 320 kilómetros,

En el sector aeroportuario se vigiló el cumplimiento de los compromisos de inversión establecidos en los respectivos planes maestros de desarrollo de los aeropuertos de cada uno de los grupos aeroportuarios.

En el sector ferroviario. Hasta junio de 2017, los concesionarios ferroviarios invirtieron 1835 millones de pesos, 54.6% del monto de la inversión comprometida para el ejercicio 2017 (3363 millones de pesos).

Contratos de largo plazo. Sector energético, el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) emitió el fallo de la Primera Subasta de Largo Plazo 2015, en el que resultaron adjudicadas 11 empresas de México, China, Estados Unidos, España, Italia y Canadá. Posteriormente, el Cenace emitió el fallo de la Segunda Subasta de Largo Plazo, en donde se adjudicaron los contratos a 23 empresas de México, Alemania, China, Corea de Sur, Estados Unidos, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

Sexto informe

Esquema de APP. El PEF 2018 autorizó seis nuevos proyectos para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones y transportes, seguridad e hidráulico.

Monto de inversión de 15 600 millones de pesos de los cuales se estima una inversión del sector privado de 5 200 millones de pesos para 2018. De los seis proyectos autorizados, cuatro pertenecen a la SCT, uno a la Secretaría de Gobernación (Segob) y uno a la Semarnat.¹

El monto de inversión del proyecto es de 1 300 millones de pesos, de los cuales se estiman 673.3 millones de pesos de inversión privada.²

Proyecto de Segob para la construcción, rehabilitación, adecuación, equipamiento y amueblado del Complejo Penitenciario Federal de Papantla, Veracruz (3 500 millones de pesos, la inversión prevista del sector privado: 2 700 millones de pesos).

A junio de 2018 se contaban 22 proyectos autorizados por la H. Cámara de Diputados, de los sectores de transporte, salud, seguridad e hidráulico, con un monto de inversión privada de más de 41 500 millones de pesos y un monto por ejercer en 2018 de más de 16 000 millones de pesos, de los cuales cerca de 40% de la inversión total se destinará a la región sur-sureste del país.

Concesiones. Se concluyeron dos autopistas: la ampliación del Arco Norte y la autopista Zitácuaro-Valle de Bravo, y tres tramos operativos: estación Don-Navojoa, Cd. Obregón-Guaymas, libramiento Guaymas y Guaymas-Hermosillo de la estación Don Nogales en su segunda etapa con una

¹ Modernización del Servicio Meteorológico Nacional.

² Reconstrucción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los ejes carreteros federales. Se invertirá un monto de 10 700 millones de pesos, de los cuales se estiman 1 800 millones de pesos de inversión privada.

inversión de 7733.2 millones de pesos y una longitud de 246.6 kilómetros. Asimismo, el tramo Nautla-Gutiérrez Zamora de la autopista Cardel-Poza Rica en su primera etapa con una inversión de 1727.7 millones de pesos y una longitud de 48 kilómetros y el tramo Tuxpan-Naranjos de la Autopista Tuxpan-Tampico con una inversión de 1628.4 millones de pesos y 43.4 kilómetros.

Conclusión del libramiento de Ciudad Obregón, en su tramo del entronque Francisco Villa al entronque Hornos,

En el sector ferroviario de 2013 al 2017, las empresas concesionarias, invirtieron 35100 millones de pesos, 31% adicional del monto de la inversión privada erogada en el mismo periodo del sexenio anterior.

Contratos de largo plazo. Se emitió el fallo de la Tercera Subasta de Largo Plazo, a partir del cual se adjudicaron los contratos a 10 licitantes con capital proveniente de México, Canadá, China, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Japón.

Actualmente en la Secretaría de Hacienda las APP se presentan como dos bloques:

El bloque I comprende 12 proyectos, cinco de Comunicaciones y Transportes, cuatro del IMSS y tres del ISSSTE.

El bloque II comprende 18 proyectos, seis en comunicaciones y transportes, seis proyectos del ISSSTE, cuatro del sector hidráulico, uno del sector educación y uno de gobernación.

PRINCIPALES PROBLEMAS Y CONCLUSIONES

Es necesario acotar lo que se entiende como APP, ya que no son “cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos”.

Falta de capacidad institucional para desarrollar los proyectos, lo cual se ha intentado mitigar con la elaboración de documentos guía (modelos de contratos, modelo de bases de licitación, criterios de adjudicación económica, criterios de registro

preliminar), pero dada la movilidad del personal en el gobierno resulta difícil de consolidar y ello se agrava en los gobiernos estatales y municipales. Además, es necesario un marco jurídico claro.

Una solución propuesta es la creación de una “Unidad Especializada de APP”, y también sería necesario tener especialistas en los diferentes sectores en que se diseñen este tipo de contratos para llevar a cabo labores de supervisión.

Falta de transparencia y rendición de cuentas, que según los especialistas se complica más con las reformas de 2016 a la Ley de Asociaciones Público-Privadas, para establecer la viabilidad de los proyectos de estas asociaciones será determinada por la dependencia o entidad interesada, ya no por la SHCP.

Sin embargo, la principal contradicción que hoy tenemos respecto a este instrumento es el financiamiento que se supone que debería aportar el asociado privado para resolver el problema de financiamiento que con las crisis económicas y financieras se generó y lo que observamos es que hoy día incluso el propio gobierno está financiando a los asociados privados.

Se considera que debe surgir una nueva generación de esquemas de inversión público-privada que no tengan los problemas que las APP siguen presentando en:

1. Sobrecostos, un estudio sobre el hospital del ISSSTE, Gonzalo Castañeda reveló que el costo por esquema APP resultó más oneroso que la contratación tradicional [Martínez, 2018].
2. Extensiones en los plazos.

Por lo pronto observamos un clima de opinión generalizado acerca de que el nuevo gobierno tiene al menos los siguientes proyectos que verificará a partir del esquema de APP ya que no se cuenta con el presupuesto para llevar a cabo.

- El Aeropuerto Internacional de Santa Lucía (AISL), requiere una inversión de hasta 100000 millones de pesos.

- Refinería Dos Bocas. Se calcula una inversión de 6000 millones de dólares.
- Tren Transístmico. Contempla la recuperación de la vía férrea a través del tren, con una inversión para 2019 de 1100 millones de pesos.
- Tren Maya entre Tulum y Palenque, no se ha precisado la cantidad ni el esquema de financiamiento del proyecto.

REFERENCIAS

- Akitoby, B., R. Hemming y G. Schwartz [2007], *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (Temas de Economía, 40).
- Diario Oficial de la Federación* [2018; 2012], Ley de Asociaciones Público-Privadas, *DOF*, última reforma publicada: 15 de junio.
- Diario Oficial de la Federación* [2013], Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *DOF*, última actualización: 20 de mayo.
- Forrer, J. *et al.* [2010], “Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question”, *Public Administration Review*, vol. 70, núm. 3 (mayo-junio): 475-484, <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02161.x>>, 7 de julio de 2020.
- Gobierno de la República [2013], Primer Informe de Gobierno, 2013.
- Gobierno de la República [2014], Segundo Informe de Gobierno, 2014.
- Gobierno de la República [2015], Tercer Informe de Gobierno, 2015.
- Gobierno de la República [2016], Cuarto informe de Gobierno, 2016.
- Gobierno de la República [2017], Quinto Informe de Gobierno, 2017.
- Gobierno de la República [2018], Sexto Informe de Gobierno, 2018.

- Hodge, G. [2004], “The risky business of public–private partnerships”, Symposium, National Council of the Institute of Public Administration, Australia.
- Martínez, Y. [2018], “Las APPS como mecanismo entre la provisión de servicios públicos o su privatización”, tesis para obtener el grado de doctora en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Shaoul, J. [2009], “The political economy of the private finance initiative”, en Arestis, P. y M. C. Sawyer, *Critical essays on the privatisation experience*, Nueva York, Palgrave MacMillan (International Papers in Political Economy, vol. 4).
- SHCP [2018], “Estrategia de impulso a los proyectos APP, Información relevante”, <<https://bit.ly/3dWL6Vl>>, 7 de julio de 2020.
- Wettenhall, R. [2003], “The rethoric and reality of public-private parthnerships”, *Public Organization Review*, 3: 77-107, <<https://doi.org/10.1023/A:1023000128175>>, 7 de julio de 2020.
- Woodhouse, D. M. [2010], “Marco regulatorio para el desarrollo de asociaciones público-privadas en Estados de la República Mexicana: Análisis comparativo de la legislación en materia de proyectos para prestación de servicios (PPS) y concesiones”, *Programa para el Impulso de las Asociaciones Público-Privadas*, México.

9. REFORMAS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA ECONÓMICA: LOS CASOS DE MÉXICO Y ÁFRICA

*Wendolyn Bravo**

Los noventa fue un periodo de cambios y modificaciones como consecuencia de las crisis experimentadas por muchos países de economías emergentes; estos mostraban problemas con su deuda externa que impactaban negativamente su acceso a financiamientos internacionales, su balanza de pagos y sus niveles de crecimiento económico, principalmente. En este contexto ubicamos a las economías de México y África, cuyas respuestas de política económica para enfrentar estas dificultades, presentan características muy similares.

El objetivo de este trabajo es analizar las características y consecuencias de la aplicación de las denominadas reformas estructurales durante estos años en las economías de México y África, para así poder examinar su efecto en las decisiones de política económica y su relación con el bajo crecimiento y desarrollo económicos de ambos países. Bajo el supuesto de que la injerencia de los grandes organismos internacionales, léase Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial, en la formulación y ejecución de las reformas, ha llevado a estas economías a insertarse en la dinámica mundial, mediante una inducción desigual, que ha perpetuado su condición de países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

* Doctora en Economía, profesora asociada de tiempo completo, UAM-Iztapalapa.
Correo electrónico: wendolata@hotmail.com.

De este modo, el trabajo se divide en tres apartados. En el primero se analiza el contexto en el que surgen y se aplican las reformas o políticas estructurales, para lo cual se tiene como punto de partida los noventa. En el segundo se estudia la propagación de este proceso, al conferir relevancia a los distintos momentos de crisis por los que atravesaron estos países, y el uso de la política económica, adaptada a las exigencias de las reformas, en la búsqueda de soluciones. Por último, se presenta un apartado para las conclusiones.

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

La época de los noventa se distinguió por ser una de diversidad de procesos de crisis en diferentes regiones del mundo. En el caso de los países subdesarrollados,¹ estos habían generado gran parte de sus problemas como una consecuencia del aumento sistemático y descontrol de su deuda externa, derivado de un reacomodo de sus regímenes de acumulación durante el periodo de entre guerras y hasta los setenta, aproximadamente, que se tornaron de modelos basados en la exportación de materias primas, a modelos que intentaban crecer sus economías, mediante la sustitución de importaciones y el fomento de la industria interna.

Para lograr esto, era de suma relevancia la intervención del Estado, como motor de este intento de desarrollar las economías nacionales de sus países. En este contexto se pueden incluir muchos países latinoamericanos, tal es el caso de México, y de otras regiones, como África. Pero como es bien sabido, este proceso fracasó en la mayoría de las economías (incluidos los casos objeto de este estudio), *grosso modo*, algunos autores, como Arturo Guillén [1989 y 2008] coinciden en que este

¹ Se entiende el concepto de subdesarrollo según la teoría de Celso Furtado [1968 y 2003].

modelo no avanzó debido a la incapacidad de generar inversiones nacionales, con lo cual se crearon espacios que fueron cubiertos por la presencia del Estado, cuya capacidad se vio superada, y formaron una deuda externa creciente, incapacidad de pago y problemas en la balanza de pagos.

Otra debilidad del modelo fue que no se logró consolidar la sustitución de importaciones de bienes de capital, lo que implicaría una industria naciente que se dedicaría a la manufactura de algunos bienes. Esto provocó una creciente importación de bienes de capital, que incrementó el problema en la balanza de pagos, y deterioró los sectores agrícolas.

Si bien la meta principal de este modo económico era transformar a estas economías en unas que no basaran su crecimiento y desarrollo económicos en las exportaciones de bienes agrícolas, o por lo menos disminuir la dependencia hacia este sector en el periodo anterior a este proceso. Esto no logró consolidarse, en el caso mexicano se observó un fuerte abandono del sector agrícola y del campo que ha tenido consecuencias varias que persisten hasta la actualidad, como migración de mano de obra hacia los centros industriales del país, concentración del ingreso y de la producción de bienes primarios específicos, como el petróleo.

En el caso de la economía africana es importante señalar que, a diferencia de México (y otros de Latinoamérica), los países de esa región consiguieron su independencia recientemente, en los sesenta, lo que implicaría un proceso de adaptación al sistema económico sin ser colonias. Esto requirió un esfuerzo de las nuevas naciones para conformar una organización económica, política y social, que les desligara de su función de exportadores de materias primas, heredada de la colonia.

Es en ese contexto que surge su proceso para tratar de romper con la dependencia hacia las grandes economías del centro, que algunos autores, como Colom, lo denominan autocentrismo, cuyas características se resumen de la siguiente manera [Colom, 2007: 9]:

- El desarrollo de la industria y la diversificación productiva son el eje de esta política, clave para romper la situación de dependencia.
- El desarrollo de las fuerzas productivas es una mera cuestión técnica.
- El Estado nacional debe dirigir y controlar el proceso.
- Este proceso no es contradictorio con la participación en los intercambios dentro del sistema capitalista.

Como en el caso mexicano, este proceso tuvo un primer momento de éxito, si se considera que su tasa de crecimiento promedio anual fue de 4.5%, más alta incluso que la de muchos países latinoamericanos, hasta que se presentaron los problemas con los precios del petróleo en los setenta. Este repunte en su economía se debía en gran medida a las exportaciones de materias primas, aunque se refleja que la dependencia hacia las transacciones con el exterior, y principalmente con los países desarrollados, no se había roto, y que el sector petrolero y el de la extracción minera son los más dinámicos.

Este intento de modificación de modelo económico en África, al igual que en México, no logró consolidarse, y a pesar de los años de incremento en el crecimiento económico y de Inversión Extranjera Directa, la dependencia a las exportaciones de materias primas, el incremento en las importaciones de bienes de capital, y los shocks petroleros, provocaron un endeudamiento que en ambos casos llevaría a crisis en diferentes momentos de los ochenta.

El aumento de los precios del petróleo provocó que para los no productores se incrementara la factura energética con las consecuentes dificultades, mientras que los productores de crudo vieron crecer notablemente sus ingresos por exportaciones (el caso de Gabón y Nigeria). Es importante señalar que la extraordinaria liquidez en los mercados financieros mundiales hizo que el acceso al crédito fuera fácil, con lo que los

problemas coyunturales de la balanza de pagos se veían fácilmente solventados [Colom, 2007: 11].

Pero esta época de bonanza se vio frenada por la disminución de los precios de los productos primarios, incluido el petróleo, en el ámbito mundial. Además, las economías más desarrolladas, con quien África basaba sus transacciones al exterior, atravesaron por un proceso inflacionario que encarecería los productos manufacturados, que África importaba, y genera problemas en la balanza de pagos. Como resultado de la disminución de ingresos por concepto de exportaciones, sumados problemas de carácter político internos, y de baja recaudación vía impuestos, terminaron por deteriorar el proceso de endeudamiento externo.

En palabras de Cairó y Colom el colapso de la economía africana significó: “toda esta amalgama de factores estructurales externos e internos, y la coyuntura de crisis en el Centro del Sistema, condujeron al colapso, a principios de los ochenta, de las economías africanas en general” [Cairó y Colom, 2003: 8].

Del análisis de los párrafos precedentes se destaca la formación de procesos de crisis, en ambos casos, fuertemente relacionados con intentos de desarrollar sus industrias internas que no lograron concretarse, y de esto se derivó el incremento de sus deudas externas, que en el caso mexicano pegaría tan fuerte que se declarararía en moratoria en 1982. Esto llevaría a enfrentar una disminución de los flujos de financiamiento y de Inversión Extranjera Directa (IED), principalmente, que impactarían al crecimiento económico de los países.

Así, la intervención de los organismos internacionales no se hizo esperar, y atribuían las crisis de estos países a las políticas internas, a la intervención estatal y al proteccionismo. Y por lo tanto, no es de sorprender que las políticas de reajuste estuvieran enfocadas a incentivar el libre mercado, la desregulación y la minimización de la participación del Estado en las decisiones de “mercado”, lo que buscaba la realineación

de estas economías a la economía mundial, cuyas tendencias les aseguraban un lugar que perpetuaría su condición como exportadores de ciertos bienes, principalmente primarios (como madera, algodón, minerales y petróleo, para el caso africano) y manufacturados (para el caso de México), y así el subdesarrollo.

Surgen las que en este trabajo se denominan reformas estructurales, que no eran otra cosa que una serie de recomendaciones promovidas por el FMI, el BM y los gobiernos de los países desarrollados encabezados por Estados Unidos, para que las economías en problemas pudieran retornar al camino del crecimiento económico, pero sobre todo, para que pudieran resolver el problema de sus deudas, es decir, reestructurarlas.

Estas reformas concentradas en un decálogo que pasaría a la historia como el llamado Consenso de Washington, Sanahuja las concentra en cuatro grandes temas, [Sanahuja, 2001: 122]:

1. El control macroeconómico interno. Los países se tienen que comprometer a contener la demanda interna para evitar presiones inflacionarias, reducir las importaciones, y eliminar el déficit fiscal. Esto se logrará gracias a la aplicación de políticas fiscal y monetaria de tipo restrictivo.
2. Reequilibrio externo. Para alcanzar este punto, las economías aplican devaluaciones de su moneda, que buscan encarecer las importaciones e impulsar las exportaciones, y mejorar los problemas de balanza de pagos.
3. Marco Institucional. Se liberaliza la economía para eliminar las distorsiones introducidas por la intervención estatal, al establecer un marco donde la competencia incrementa la eficiencia y la competitividad.
4. Apertura. La única estrategia de crecimiento posible para los países subdesarrollados se basa en las exportaciones. En consecuencia, las reformas incluyen la liberalización no solo del comercio, sino del sistema financiero también.

Estas reformas estructurales de corte neoliberal empezaron a aplicarse con fuerza durante los ochenta en África; para 1985, 12 países de esa región estaban ya ejecutando dichas reformas. Para el caso de México los noventa reflejarían con mayor intensidad este proceso de ajuste, hacia la liberalización y desregulación de su economía, como se analizará en el siguiente apartado.

LAS ECONOMÍAS DE MÉXICO Y ÁFRICA FRENTE AL AJUSTE ESTRUCTURAL

El desempeño de las economías africanas, y en particular las de África Subsahariana (ASS), de 1981 a 1995 fue un desastre. Estas economías fueron golpeadas por los shocks del precio de las *commodities* y su efecto macroeconómico se agravó por la ideología de la política de austeridad forzada en los países de la ASS en nombre del ajuste estructural. El PIB per cápita tuvo un comportamiento negativo en el periodo y a mediados de los noventa se redujo a alrededor de 751 dólares de su pico de 929 a finales de los setenta [Nega, Schneider, 2016].

En Sudáfrica, el Congreso Nacional Africano fue persuadido en gran medida por las élites nacionales, para adoptar el neoliberalismo inmediatamente después de la primera elección democrática de gobierno en 1994. Su incursión inaugural dentro del neoliberalismo fue el Plan de Crecimiento, Empleo y Redistribución, que incluía un paquete estándar de austeridad, liberalización del comercio y privatización.

Una de las políticas más problemáticas ejecutadas durante este periodo fue el abandono, por parte del gobierno sudafricano, del principio de acceso a agua limpia y barata como un derecho humano, y su giro hacia la provisión de agua en el mercado, es decir, privatización (participación en este negocio de grandes corporaciones multinacionales de agua), con resultados perjudiciales en la sociedad, que incrementaron la

pobreza por el alza de los precios del agua, además de la epidemia de cólera.

Después de un lento crecimiento, incremento de la desigualdad, y aumento de la insatisfacción con la ausencia de servicios públicos, el Congreso modificó su enfoque, y adoptó estrategias antipobreza basadas en microfinanzas y el mercado en la Iniciativa de Crecimiento Acelerado y Compartido para Sudáfrica (AsgiSA)² [Nega y Scheneider, 2014]. Resalta la noción de abarcar la pobreza y el desempleo vía microfinanzas y emprendedores sociales, más que un desarrollo liderado por el Estado, basado en las lecciones del Grameen Bank³ (de Bangladesh), aunque esto tiene consecuencias que igualmente generan pobreza.

La dependencia de la economía africana hacia sus exportaciones con países más desarrollados no se modificó como parte de este reajuste, más bien se intensificó, y la minería y el petróleo fueron las más sujetas a esta dinámica. Esto ha generado que su economía quede fuertemente expuesta, debido a su fragilidad estructural, a las crisis internacionales ligadas con la especulación del precio de las materias primas. Además de los serios problemas sociales, ecológicos relacionados con la explotación de estos recursos.

Para el caso de la economía mexicana, la aplicación de las reformas estructurales estuvo fomentada por diversos programas y pactos como el Pacto de Solidaridad Económica y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, diseñados con los objetivos de “sostener el compromiso de corregir de

² El AsgiSa (por sus siglas en inglés) aprovecha las lecciones del Grameen Bank al enfatizar la noción de abordar la pobreza y el desempleo por medio de las microfinanzas y el emprendimiento en redes sociales, en lugar de desarrollo dirigido por el Estado.

³ El Grameen Bank es reconocido por autodenominarse el banco de los pobres, dedicado principalmente a otorgar créditos en las zonas rurales de Bangladesh. Considera a los créditos como una herramienta para combatir la pobreza. Para más detalles sobre el funcionamiento de este banco véase <<https://bit.ly/33BMVVJ>>, 3 de julio de 2020.

manera permanente las finanzas públicas, reduciendo el tamaño del sector público y privatizando las empresas no estratégicas manejadas por el Estado” [Aspe, 1993: 29]. También se firmó un compromiso fuerte por mantener controlada la inflación, mediante el manejo de la tasa de interés por parte del Banco de México (Banxico) (entre otros mecanismos), que según sus defensores tenían la intención de superar la crisis de la economía y alcanzar el desarrollo, mediante la aplicación rigurosa de políticas de austeridad.

Otros momentos cumbres y emblemáticos de este proceso de ajuste estructural en la economía mexicana fueron, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigencia en 1994, como muestra máxima del compromiso del gobierno mexicano de fomentar y cuidar el libre mercado; y la crisis de 1994-1995, que demostró una debilidad seria de este modelo económico, que implicaría entre otras cosas, una devaluación del peso con la subsecuente fuga de capitales, inflación de dos números y un sistema bancario al borde de la quiebra.

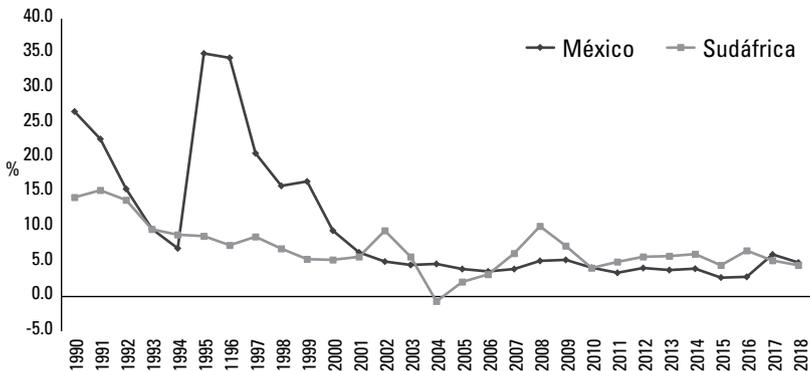
De acuerdo con Guillén, en esta crisis también “influyó la reestructuración del sistema productivo provocada por la apertura comercial, la cual llevó a un desequilibrio creciente de la balanza de cuenta corriente. El déficit de esta cuenta se multiplicó por diez, al aumentar de 2922 millones de dólares en 1988 a 29419 millones de dólares en 1994” [Guillén, 2007: 230]. Esta crisis provocaría que los siguientes años fueran de una aplicación más rigurosa de las políticas de ajuste, que en ciertos momentos se considerarían exitosas en cuanto al control de la inflación, por ejemplo.

El tema sobre el control de la inflación, que se considera uno de los factores más riesgosos, en particular para los países subdesarrollados, se ha vuelto el centro de la discusión en gran parte de las economías del mundo. Así, desde principios del nuevo siglo [2001], ambos casos, el mexicano y el africano (en específico Sudáfrica), se han circunscrito en el denominado

régimen de metas de inflación,⁴ al establecer toques inflacionarios: para México el nivel máximo que se considera “normal” es 4%, para Sudáfrica es 6%.

En la gráfica 1, se observa que, a pesar del fuerte compromiso de las autoridades económicas en estas regiones por alcanzar el objetivo, en muchos años no se ha cumplido con esta meta. Esto se podría explicar por la misma dinámica en la que se encuentran las economías tratando de alcanzar a sanar sus problemas de balanza de pagos, pero atadas a sus exportaciones de bienes primarios y manufacturados, con sistemas productivos frágiles dependientes de los países desarrollados.

Gráfica 1. Inflación
(tasa de crecimiento anual)



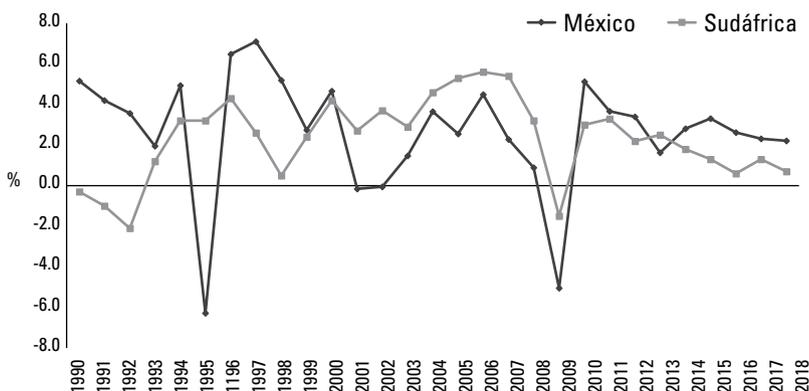
Fuente: Elaboración propia con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde) <www.oecd.org>.

También es importante destacar que en este afán de controlar la inflación, con el objetivo de demostrar estabilidad ante los inversionistas extranjeros, pareciera que los gobiernos se

⁴ Es uno de los marcos operativos de política monetaria destinados a lograr la estabilidad de precios (IMF, 2005: 179).

han olvidado del crecimiento económico de sus países. Ya que, como se observa en la gráfica 2, con la meta inflacionaria se ha sacrificado el crecimiento económico, y se ha estancado la producción, problema que se profundiza con la dependencia a sus exportaciones. Los hechos muestran que estas economías han tenido algunos puntos por encima de 4% de crecimiento del PIB, pero por lo menos llevan 10 años sin lograr superar 2%, y estos niveles fueron negativos durante el proceso más intenso de la crisis global de finales de 2007.

Gráfica 2. Producto interno bruto



Fuente: Elaboración propia con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) <www.oecd.org>.

CONCLUSIONES

Ambas economías, de México y África, desarrollaron y enfrentaron este proceso de ajuste conforme a sus problemáticas internas; por ejemplo, en África la situación de pobreza extrema, hambruna y problemas de salud pública, implican una manifestación y presencia de organismos internacionales, organismos no gubernamentales, etc., que de alguna manera

intervienen constantemente en las decisiones de política económica de esa región, lo cual incrementa su dependencia hacia la ayuda internacional y los financiamientos, en aras de combatir estos problemas, que son de gravedad extrema, a diferencia de México.

La presencia de estas ayudas y flujos de capital hacia la región ha derivado en otro problema que es el de la corrupción, y grupos de poder conformados por la élites nacionales que intentan controlar estos capitales, pero que también han sido pieza clave en el proceso de liberalización económica de la región, que incentivan y aceleran los procesos de privatización, sin realmente reducir los problemas de urgencia como la pobreza.

Para ambas economías es una realidad que las reformas estructurales no han resuelto las dificultades que pretendían solucionar, continúan presentes los problemas en balanza de pago, la deuda externa sigue siendo una transferencia de capital para estas economías, la presencia del Estado se ha debilitado a tal grado que sectores estratégicos que podrían impulsar el crecimiento económico en estos países, están dominados por el sector privado extranjero, etc.

México y África son regiones en el mundo que se siguen caracterizando por especializarse en la producción y exportación de bienes primarios y manufacturados, sin haber desarrollado una industria nacional que les permita romper con la dependencia hacia otros países con mayor desarrollo, así, lo que se observa es que este ajuste estructural no ha cumplido con la mayoría de sus objetivos en estas economías, y sí ha profundizado los problemas originales. Y pareciera que si se continúa por la misma ruta, sin buscarse alternativas de desarrollo y crecimiento económico desde adentro, estas condiciones de desigualdad y deterioro podrían perpetuarse, con implicaciones sociales, ambientales, políticas y económicas desastrosas.

REFERENCIAS

- Aspe, P. [1993], *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.
- Cairó, G. y A. Colom [2003], “El alivio de la deuda en África: ¿hacia la reducción de la pobreza?”, *Revista de Economía*, 804 (enero-febrero): 34.
- Colom, A. [2007], “África en la economía mundial: del imperialismo al ajuste estructural y más allá”, en Javier Martínez y Ramón Sánchez (coords.), *El futuro imposible del capitalismo: ensayos en memoria de José María Vidal Villa*, Barcelona, Icaria: 253-278.
- Furtado, C. [1963], *Teoría y política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI.
- Furtado, C. [2003], *El capitalismo global*, México, FCE.
- Guillén, A. [1989], “La renegociación y el desenvolvimiento reciente de la deuda externa de México”, en Arturo Guillén, Eugenia Correa y Gregorio Vidal, *La deuda externa grillete de la nación*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- Guillén, A. [2007], *Mito y realidad de la globalización neoliberal*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén, A. [2008], “Modelos de desarrollo y estrategias alternativas”, en Eugenia Correa, José Déniz y Antonio Palazuelos (coords.), *América Latina y desarrollo económico*, Madrid, Editorial Akal.
- IMF (2005), “Régimen de metas de inflación: ¿Es viable en los países de mercados emergentes?”, *Perspectivas de la economía mundial, septiembre de 2005: El desarrollo de las instituciones* <<https://bit.ly/37JtURZ>> 30 de noviembre de 2020.
- Nega, B. y G. Schneider [2014], “NGOs, the state, and development in Africa”, *Review of Social Economy*, 72 (4): 485-503.
- Nega, B. y G. Schneider [2016], “Africa rising? Short-term growth vs. Deep institutional concerns”, *Forum for Socials Economics*, vol. 45, núm. 4: 283-308, <DOI:10.1080/07360932.2016.1200108>, 16 de octubre de 2020.

Sanahuja, J. [2001], *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona, Intermón-Oxfam.

10. AUSTERIDAD, VALORIZACIÓN DEL CAPITAL Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO DEL CONOCIMIENTO

*Iris Guevara**

OBJETIVO

Para analizar la importancia actual del conocimiento en la valorización del capital, centramos nuestro trabajo en el financiamiento del saber en México, a partir de las restricciones financieras impuestas a la educación pública superior. Limitaciones financieras que datan de principios de los ochenta con la adopción de políticas neoliberales las cuales se han prolongado hasta ahora.

INTRODUCCIÓN

Partimos de la importancia de vincular las finanzas con las transformaciones del proceso de valorización, resultado de la actual organización del trabajo, la división social del mismo y el desarrollo tecnológico en materia de comunicación e información; así como de la revolución digital; en el contexto global en el que las finanzas son hegemónicas y se da un proceso de precarización de los trabajadores y las empresas tradicionales [Dabat y Rodríguez, 2009].

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y profesora de Economía en la Facultad de Economía de la UNAM. Correo electrónico: rosairis@unam.mx.

En la globalización, con el proceso de financiarización, desaparece el Estado benefactor, que deja de tener política industrial, y se deslocaliza el capital, que emigra a las áreas en que obtiene una mayor rentabilidad. Como producto de la reorganización económica del proceso de financiarización, la política económica prioriza la estabilidad de precios para contener la inflación. La disciplina fiscal limita la participación del Estado en la economía, disminuye el gasto público y afecta áreas sensibles para el bienestar de la población y el crecimiento económico. Asimismo, el Estado disminuye el gasto en áreas fundamentales para el desarrollo de un país, tales como la educación [Moulier, 2009].

En contraste con estas políticas económicas, observamos que en la globalización, las naciones que han logrado incorporarse a esta nueva etapa del desarrollo capitalista, han invertido en educación, ciencia y tecnología, para poder incorporarse al desarrollo económico por medio de la “economía del conocimiento”.

EL ROL DEL CONOCIMIENTO EN EL PROCESO DE VALORACIÓN DEL CAPITAL

La producción de conocimiento, que hasta los setenta guardaba una estrecha relación con el proyecto de nación, así como con el grado de desarrollo de cada país, ha cambiado con el proceso de globalización.

Si bien el capitalismo industrial se caracterizaba por el hecho de que la acumulación de capital se apoyaba en las máquinas y en la organización del trabajo, lo específico del capitalismo actual es el traslado de la valorización del capital hacia el ámbito de la producción de conocimiento, la cual se localiza en la etapa previa a la producción de mercancías.

La producción del conocimiento en México, está estrechamente vinculada con la educación superior y los centros

de investigación públicos. De ahí la importancia de destinar montos suficientes a las instituciones públicas de educación superior.

Como señala Moulrier:

El capitalismo cognitivo es otro sistema de acumulación en el cual la acumulación se apoya en el conocimiento y la creatividad, es decir, en formas de inversión donde lo inmaterial juega un rol predominante. En un sistema de acumulación de tipo cognitivo, la captación de ganancias obtenidas de los conocimientos y de las innovaciones es el asunto central de la acumulación y es determinante en la formación de los beneficios. La cuestión de los derechos de propiedad, el lugar en las redes, las alianzas, la gestión de los proyectos son factores institucionales y organizacionales principales [Moulrier, 2009, 100-101].

En las economías capitalistas, la “economía del conocimiento” está subordinada a la lógica mercantil. La producción de conocimiento se canaliza en una institucionalidad privatizadora que fluye hacia complejos sistemas de financiarización, vinculados a los avances de las nuevas tecnologías de la información. La apropiación privada del conocimiento se sustenta en una nueva normatividad en la que la propiedad intelectual tiene un papel central [Ramírez y Sztulwark 2018].

El nuevo rol del conocimiento en el proceso de valorización plantea una creciente separación entre trabajo intelectual y trabajo manual, entre conocimiento y trabajo, lo que profundiza la diferencia entre trabajo calificado y no calificado.

En el capitalismo cognitivo el valor es producto del trabajo social, resultado de la labor colectiva de millones de cerebros que interactúan y generan riqueza social. La dinámica de valorización del conocimiento se aprecia claramente en el comportamiento que tienen los precios de las patentes en las bolsas de valores del mundo, motivo por el cual el conocimiento y la información de la sociedad se privatizan. Por esto, en el

centro de la política comercial de los países desarrollados está el control de los derechos de propiedad intelectual y la conformación de monopolios informáticos y digitales [Ramírez y Sztulwark, 2018].

NUEVA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Con el avance de la economía del conocimiento asistimos a una reconfiguración geográfica del centro de la economía mundial que se desplaza de los países desarrollados de Europa y Estados Unidos, que fueron el centro de la economía mundial durante el capitalismo industrial, hacia la zona del Pacífico de Estados Unidos y la costa oriental de Asia [Ramírez y Sztulwark, 2018]. De tal modo que se produce una desconcentración de la actividad productiva mundial con centralización del eje de la producción de conocimiento y la innovación. Esto se ve claramente si revisamos algunas variables, mediante las que se observa como América Latina y el Caribe no han sido partícipes de la transición hacia un capitalismo del conocimiento, “...esto es hacia una etapa del desarrollo capitalista en la cual el trabajo cognitivo deviene recurso principal de la acumulación de capital” [Ramírez y Sztulwark, 2018, 27].

La inversión en investigación y desarrollo (I+D) en América Latina y el Caribe es muy limitada, con respecto a otras regiones del mundo; de 2007 a 2016 representó únicamente 3.1% de lo invertido en el mundo, además de que en este periodo esta participación se mantuvo sin variaciones. El bloque de países asiáticos es el que tenía más peso en 2016, este representaba 41.5% de la inversión mundial, impulsado principalmente por el crecimiento de la inversión en China, Japón, Israel y Corea del Sur. La Unión Europea (UE), Estados Unidos y Canadá han disminuido su participación en I+D, la UE pasó en este periodo de 25.2% a 22.1%, y Estados Unidos y Canadá de 31.7% a 26.7% [Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2018].

También podemos ver que en América Latina y el Caribe solo se invirtió 0.67% del producto regional en I+D en el año 2016. En la región, los países que más destinaron recursos en este rubro fueron: Brasil 1.27%, Argentina 0.53% y México 0.50%. Inversión que contrasta con la de países como Israel y Corea que destinaron más de 4% de su PIB, Estados Unidos destinó 2.74% y China 2.11% de su PIB [Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2018].

Es en este contexto que analizamos el financiamiento de la educación pública superior en México, ya que es en las instituciones públicas de este nivel educativo donde se genera el conocimiento en México y Latinoamérica, en contraste con Estados Unidos o algunos países de Asia, donde el capital privado invierte determinantemente en la generación de conocimiento.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

A pesar de la importancia de la educación pública superior en la generación del conocimiento en México, el financiamiento del Estado en este rubro ha sido limitado desde el inicio de la aplicación de políticas neoliberales, al comienzo de la década de los años ochenta del siglo xx. En México más de 70% de la producción científica universitaria proviene de universidades públicas. Las universidades privadas solo contribuyen con 9% [Moya, 2019].

En este trabajo nos centraremos en analizar el comportamiento del financiamiento de la educación pública superior (FEPS) en México en el siglo XXI, con atención en el sexenio 2012-2018, sin olvidar que desde los ochenta con las “reformas estructurales” se disminuye la participación del Estado en la economía y se restringe el gasto en educación superior. Desde entonces el gasto educativo del Estado mexicano se focalizó en la educación básica y se trasladaron los costos de la educación superior a los estudiantes.

En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 [SEP, 2013], la educación superior no es prioritaria. La Reforma Educativa que se llevó a cabo durante el gobierno de Enrique Peña Nieto abarcaba la educación básica, la educación media superior y de la educación superior solo a la educación normal. La educación superior en su conjunto no fue prioridad de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

El estancamiento del financiamiento público de la educación superior de 1983 a 1989 incrementó la participación privada en este nivel educativo, “...las instituciones particulares: en 1980 atendían a 17% de la matrícula; en 1990 a 20% y para el fin de siglo a 32%” [Mendoza, 2017a: 122].

En el presente siglo se recuperó el crecimiento de la matrícula de educación pública superior, y se mantuvo la proporción de atención de la demanda en este nivel educativo. Del año 1996 al 2012 se incrementó el gasto destinado a educación superior, “...la tasa media de crecimiento anual del gasto programable fue de 5.6%, expansión posibilitada por los altos precios del petróleo” [Mendoza, 2017a: 123]; sin embargo, a partir de 2013 esta situación se modificó: en la administración del presidente Enrique Peña Nieto, 2012-2018, se cambiaron las formas de negociación del presupuesto destinado a educación superior.

La firma del Pacto por México entre los tres principales partidos políticos —Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— cambió la forma de negociación del presupuesto para educación pública superior (EPS). Durante el sexenio 2012-2018 las negociaciones del presupuesto para EPS ya no se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados, como se había hecho a partir de la alternancia política, en donde se presentaba un proyecto de presupuesto para educación superior, que se ampliaba en la Cámara de Diputados.

En el gobierno de Peña Nieto, las ampliaciones presupuestales disminuyeron, especialmente a partir de 2015, cuando se

dio una importante caída del precio del petróleo y se desaceleró la economía mundial. El barril de petróleo se estimó en la Ley de Ingresos de la Federación de 2015 en 81 dólares por barril y para finales de enero de ese año había caído a 39 dólares, por lo cual se tuvo que hacer un fuerte ajuste al gasto público.

Por lo que podemos apreciar, hubo dos momentos en el financiamiento de la EPS en el sexenio 2012-2018. En los dos primeros años de esta administración, 2013-2014, hubo pequeños incrementos en el financiamiento educativo, y a partir de 2015, una importante disminución del financiamiento de la EPS, como a continuación se ilustra.

El financiamiento para las subfunciones de educación superior y posgrado se incrementó de aproximadamente 50000 millones de pesos (mmp, constantes de 2019) en 1988, hasta 149.5 mmp, 0.68% del PIB, en 2014. Cayó a 127.5 mmp en el último año del sexenio de Enrique Peña Nieto y aumentó 2.1% a 135 mmp, solo 0.54% del PIB, durante el primer año de Andrés Manuel López Obrador [...] entre 2018 y 2019 el incremento al subsidio ordinario de las IES públicas federales fue de 0% y a las estatales de 0.1% [Ordorika, 2019].

Con lo cual se nos muestra una clara contradicción entre el discurso y los hechos, en el actual gobierno.

Otra forma de evaluar el financiamiento educativo a las instituciones de educación superior (IES) públicas es el gasto federal por alumno, el promedio de este gasto en los últimos sexenios, a pesos constantes de 2018, es el siguiente:

Salinas de Gortari 51077; Zedillo 59048; Fox 64238; Calderón 66470; Peña Nieto 60468. [Mendoza, 2017b], y 49300 en el primer año de López Obrador [Ordorika, 2019].

Como se observa, a partir del gobierno de Enrique Peña Nieto hay una caída importante del gasto federal por alumno que había crecido desde 1989, caída que se agudiza en el primer año del gobierno actual.

El gasto federal de educación superior y posgrado como porcentaje del PIB, se incrementó de 2013 a 2015, hasta alcanzar 0.68% del PIB; sin embargo, a partir de 2016 empezó a caer hasta llegar a 0.56% del PIB en 2018. El gasto destinado a educación superior, incluyendo ciencia y tecnología (CyT), tuvo el mismo comportamiento que el anterior, creció de 2013 a 2015 hasta 0.97% en este último año, y decreció hasta 0.77% en 2018 [Mendoza, 2017b]

El mayor crecimiento del gasto para educación superior, cuando se incluye ciencia y tecnología, guarda relación con lo establecido en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013-2018, en el cual el gobierno se propuso lograr un gasto nacional de investigación y desarrollo experimental (GIDE) de 1% del PIB en el año 2018. Sin embargo, conviene señalar que del GIDE la proporción que se destina a educación superior es muy pequeña: en 2013 y 2014 fue de 0.14%, en 2016 bajó a 0.13% y para 2017 disminuyó a 0.12%. [Presidencia de la República, 2017].

También conviene señalar que en el sexenio 2012-2018, en educación superior se dio "...una disminución del financiamiento unitario, pues mientras la matrícula creció cada año en 4.9%, el presupuesto federal lo hizo en 2.9%" [Mendoza, 2017a: 129].

Los ajustes a la baja del presupuesto para educación superior, que se dieron a partir de 2015, también afectaron el Programa Nacional de Becas; en el año escolar 2012-2013 se otorgaron 336900 becas de manutención para educación superior, el número de becas se fue incrementando hasta el ciclo escolar 2015-2016 en el que se otorgaron 636600 becas de este nivel educativo, pero a partir del siguiente ciclo escolar 2016-2017, disminuyó el número de becas a 525000 [Presidencia de la República, 2017].

CONCLUSIONES

1. A pesar de la importancia del conocimiento en la etapa actual de la reproducción del capital, en México no existe en los hechos una política educativa que garantice el financiamiento de la EPS a mediano plazo, para impulsar el avance del conocimiento; no obstante, como ya señalamos, más de 70% de la producción científica universitaria proviene de universidades públicas. Las universidades privadas casi no contribuyen (9%) a la producción científica, ya que este tipo de instituciones solo invierten en lo que es rentable.
2. Como mostramos en este trabajo, las políticas de financiamiento de la EPS siguen siendo erráticas, vinculadas a los vaivenes de la economía a los proyectos de los gobiernos en turno.
3. No existe en el periodo abordado una política de financiamiento educativo transexenal que abone a un proyecto de desarrollo nacional.
4. En el último periodo de gobierno comprendido entre los años 2012-2018, se dio un cambio en las formas de negociación del cambio en las formas del presupuesto anual para educación superior, pero los vaivenes de la economía finalmente determinaron los presupuestos anuales.
5. A pesar de que en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se reivindicaba la importancia del conocimiento para el desarrollo nacional el discurso no se reflejó en el gasto de educación superior.

REFERENCIAS

- Dabat, A. y J. Rodríguez (coords.) [2009], *Globalización, conocimiento y desarrollo*, México, IIEC-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

- Mendoza, J. [2017a], “Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?”, *Perfiles Educativos*, IISUE-UNAM, vol. XXIX, núm. 156: 119-140.
- Mendoza, Javier [2017b], “Financiamiento de la Educación Superior. Balance del sexenio 2012-2018”, Seminario de Educación Superior, 15 de febrero, <<https://bit.ly/2VI6APk>>, 3 de julio de 2020.
- Moullier, Y. [2009], “¿Qué vínculo existe entre financiarización y capitalismo cognitivo? La gobernanza de los intangibles”, en Alejandro Dabat y Jesús Rodríguez (coords.), *Globalización, conocimiento y desarrollo: la nueva economía global del conocimiento, estructura y problemas*, t. I, México, FCE.
- Moya, F. [2019], *Producción científica mexicana por tipos de universidades*, <<https://groups.google.com/d/msgid/boletín-scielo-mexico/>>, 3 de julio de 2020.
- Ordorika, I. [2019], “Educación superior: financiamiento 2020”, *La Jornada*, 10 de julio, <<https://bit.ly/2AqHOMa>>, 3 de julio de 2020.
- Presidencia de la República [2017], Quinto Informe de gobierno 2017, México.
- Presidencia de la República [2018], Sexto Informe de gobierno 2018, México.
- Ramírez, R. y S. Sztulwark [2018], “América Latina de la inmovilidad estructural al cambio de la matriz cognitiva”, *Estado y Políticas Públicas*, 10 (mayo-septiembre): 21-37.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) [2018], *El estado de la ciencia. Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos*, 2018, Buenos Aires, RICYT, <<https://bit.ly/2D0olCW>>, 3 de julio de 2020.
- Secretaría de Educación Pública [2013], *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.