

comercio *e*xterior

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

México

Condiciones de la dolarización

Distribución del ingreso y pobreza

Mercado laboral

Transición económica en Hungría y Kazajstán



CONSEJO DIRECTIVO

Serie A

Propietarios

José Ángel Gurría Treviño
Herminio Blanco Mendoza
Carlos Noriega Curtis
Romárico Arroyo Marroquín
Rosario Green Macías
Luis Téllez Kuenzler
Jonathan Davis Arzac
Decio de María Serrano
Guillermo Ortiz Martínez

Suplentes

Carlos García Moreno
Santiago Macías Herrera
Miguel Luis Anaya Mora
Andrés Casco Flores
Juan de Villafranca Andrade
Andrés Antonius González
Georgina Kessel Martínez
José Rivera Banuet
Ángel Palomino Hasbach

Serie B

Propietarios

Claudio X. González Laporte
Valentín Diez Morodo
Alejandro Martínez Gallardo
Héctor Rangel Domene

Suplentes

Federico Sada González
Jesús Vizcarra Calderón
Raúl Picard del Prado
Juan Gilberto Marín Quintero

Comisarios

Serie A

Propietario

Mario López Araiza Orozco

Suplente

Carlos Arturo Aguirre Islas

Serie B

Propietario

Agustín García-López Loaeza

Suplente

Guillermo Vázquez Ochoa

Secretario

Héctor Orrico de la Vega

Prosecretario

José Anselmo Moreno Sánchez



BANCOMEXT

Director General

Enrique Vilatela Riba

Directores generales adjuntos

Raúl Argüelles Díaz González

Carlos Elías Rincón

Sergio Fadl Kuri

Abel Jacinto Intriago

Gabriel Leyva Lara

Humberto de J. Molina Medina



VOL. 50, NÚM. 10, OCTUBRE DE 2000

851 **TEORÍA Y CONDICIONES DE LA DOLARIZACIÓN EN MÉXICO**

Carlos A. Rozo y Juan Carlos Moreno-Brid

Los autores señalan los alcances y las limitaciones de una dolarización formal en México. En primer término, pasan revista a los planteamientos teóricos sobre los que se puede basar la sustitución de la moneda nacional. Posteriormente, exponen los pros y los contras para el país de adoptar algunos de los modelos de dolarización formal: una unión monetaria o un consejo monetario.

863 **CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA EN MÉXICO**

Enrique Hernández Laos

El autor actualiza series de datos sobre la distribución del ingreso de los hogares y la pobreza entre la población mexicana. De este modo, describe la evolución de los indicadores desde los años sesenta hasta mediados de los noventa y la vincula con el desempeño de la economía en ese período; asimismo, ofrece perspectivas sobre cuál será su magnitud en 2015.

874 **SECCIÓN NACIONAL**

La vivienda en México: una historia en construcción

Alfredo Salomón

En el umbral del nuevo milenio el problema de la vivienda en México se yergue como obstáculo formidable en las aspiraciones de progreso social. Si bien en los últimos lustros las acciones en la materia se han redoblado, persisten hondas insuficiencias y en 1995, por ejemplo, 45.6% de las viviendas no contaba con agua entubada dentro de ellas.

Recuento nacional, p. 879

La dignificación del servicio público como manifestación de reconocimiento / *Antonio Canchola Castro*, p. 885

El autor ofrece un panorama del proceso de modernización de la administración pública federal, con atención especial en las repercusiones de las disposiciones y los programas en el desempeño del servidor público.

Publicación mensual editada por la Dirección de la Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior.

COMITÉ EDITORIAL

Juan Pablo Arroyo Ortiz, Carlos Bazdresch Parada, Javier Beristain Iturbide, Sergio Fadl Kuri, Arturo Fernández Pérez, David Ibarra Muñoz, Mario Ojeda Gómez, Gustavo Romero Kolbeck, Francisco Suárez Dávila, Homero Urías Brambila

DIRECCIÓN DE LA REVISTA COMERCIO EXTERIOR

Director

Homero Urías Brambila
<hurias@bancomext.gob.mx>

Subgerentes

Rafael González Rubí
<rignonrub@bancomext.gob.mx>
Sergio Hernández Clark
<shernanc@bancomext.gob.mx>

Redacción e información

Elena Cabello Naranjo, Alfredo Castro Escudero, Alma Rosa Cruz, Alicia Loyola Campos, Miguel Ángel Ramírez, Alfredo Salomón

Edición

Enrique Pérez Vera
Daniel Cobian, Gabriela Ibarra, María Esther Jacques Medina, Pilar Martínez Negrete Deffis

Distribución

Angélica González C., Leticia Martínez
Servicios secretariales y de apoyo
Antonia Cardona Reyna, Elizabeth García Tinajero, Juan Leyva García, Ángeles Marín Ancona

Asesor

Jorge Eduardo Navarrete

Comercio Exterior es una publicación abierta al debate. Admite, por tanto, una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las del Bancomext. La responsabilidad de los trabajos firmados es de sus autores y no de la institución, excepto cuando se indique lo contrario.

Pueden reproducirse materiales mencionando la fuente. En libros de distribución comercial se requiere autorización de los autores y de *Comercio Exterior*. El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., se reserva el derecho de difundir por medios magnéticos o fotográficos el contenido de la revista. Impresa en Ediciones ECA, S.A. de C.V., Calle B, núm. 20, Manzana XI, Col. Educación, 040400 México, D.F. Autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) con el número de registro 010 1062. Distribuida por Sepomex, Netzahualcōyotl núm. 109, Centro, 06080 México, D.F. Características: 218421108. Certificados de licitud de título (núm.-1193) y de contenido (núm. 657) expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas el 2 de julio de 1981. Número de Reserva de Título: 248/78. Aparece el último día de cada mes. Publicación gratuita.

Dirección de la Revista *Comercio Exterior*. Camino a Santa Teresa 1679, octavo piso, Jardines del Pedregal, 01900 México, D.F. Tels.: 5481 6220 y 5481 6000, ext. 6552; fax: 5481 6214. Correspondencia: A.P. 21 258, 04100 México, D.F.

http://www.bancomext.com/rce
e-mail: revcomer@bancomext.gob.mx

ISSN-0185-0601

Héctor Vázquez Tercero

Con el fin de conocer, entre otros aspectos, la verdadera contribución de las exportaciones manufactureras a la economía mexicana, el autor sustrae de éstas las importaciones de bienes intermedios. Realiza este ejercicio para la balanza comercial y las industrias maquiladora y no maquiladora de 1985 a 1999.

895 SECCIÓN LATINOAMERICANA

La banca de fomento en América Latina: instrumento imprescindible para el desarrollo / *Alfredo Castro Escudero*

En este artículo se analiza la situación y perspectivas de la banca de desarrollo en América Latina, en particular a partir de la grave crisis del sistema mundial en los años recientes que agudizó las contradicciones sociales y económicas y que colocó a ese sector en una situación extraordinaria en la que debe replantear y aclarar su misión.

Recuento latinoamericano, p. 905

911 FLEXIBILIDAD Y RACIONAMIENTO EN EL MERCADO LABORAL MEXICANO, 1988-1998

Carlos Guerrero, Macario Schettino y Carlos M. Urzúa

En México, a juicio de los autores, la generación de empleos suficientes en cantidad y calidad depende del ritmo de la actividad económica. Una mayor flexibilidad laboral, advierten, sólo originaría una aguda volatilidad de la demanda de puestos de trabajo, sin incrementar de modo significativo la oferta de ellos.

916 LOS DERECHOS LABORALES EN MÉXICO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN MUNDIAL

Alejandro Romero Gudiño

Luego de exponer en forma breve el origen y la evolución del derecho internacional y nacional del trabajo, en este artículo se examinan los principales efectos de la globalización económica mundial en el derecho laboral mexicano. El análisis se centra en las concentraciones sociales de los ochenta y la evolución de la fase actual caracterizada por el cambio estructural en la economía. A manera de conclusión, el autor expone siete puntos fundamentales para defender, fortalecer y actualizar el derecho laboral del país.

923 SECCIÓN INTERNACIONAL

Tendencias de la educación superior en el mundo
Miguel Ángel Ramírez

Los cambios en los sistemas internacionales de educación superior en la segunda mitad del siglo XX pueden condensarse en tres tendencias principales, que son objeto de análisis en el artículo: el dinámico crecimiento de la matrícula; la profunda diversificación de sus estructuras institucionales, programas y formas de estudios, y las crecientes restricciones financieras.

930 HUNGRÍA ANTE LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA

José Antonio Rodríguez Martín

No sin dificultades Hungría avanza hacia su incorporación a la Unión Europea y quizá pronto deba arrostrar la competencia y las fuerzas del mercado regionales. Para ello cuenta con activos como la estabilidad macroeconómica, las liberalizaciones emprendidas y las empresas con capacidad competitiva.

934 KAZAJSTÁN: TRANSICIÓN ECONÓMICA E INCORPORACIÓN A LA ECONOMÍA MUNDIAL

Tatiana Sidorenko

A partir de la desintegración de la Unión Soviética, los países que la constituían emprendieron medidas para mejorar el desempeño de su economía y vincularse con la del resto del mundo. La autora reseña algunos avances, en particular sobre este rubro y sobre las ventas de empresas estratégicas a entidades extranjeras.

Teoría y condiciones de la dolarización en México

CARLOS A. ROZO

JUAN CARLOS MORENO-BRID*

En agosto de 1976 las autoridades monetarias de México decidieron devaluar la moneda después de 23 años de mantener una paridad fija respecto al dólar estadounidense. El abandono del tipo de cambio fijo fue una decisión inevitable con enormes consecuencias para el desarrollo socioeconómico del país y desde entonces se han aplicado diversos regímenes cambiarios. Su resultado, en última instancia, ha sido un patrón persistente de depreciación del tipo de cambio nominal y agudas fluctuaciones en el real (véase la gráfica 1). En efecto, de 1976 a la fecha el primero se ha depreciado en un múltiplo de 800, pasando de 0.0125 a 9.939 pesos por dólar, y la evolución del segundo ha sido igualmente volátil (véase la gráfica 2), registrando fuertes oscilaciones entre períodos de subvaluación y de sobrevaluación. Ello, sin duda, ha afectado la competitividad internacional de los productos mexicanos.¹

La volatilidad del tipo de cambio causa alarma entre los diversos sectores de la población mexicana debido, en buena medida, a que se asocia a las crisis recurrentes de la balanza de pagos típicas del cierre de sexenio presidencial. La proximidad del final del gobierno del presidente Ernesto Zedillo despertó, en consecuencia, explicable inquietud al respecto y ha llevado

1. El tipo de cambio real utilizado es el calculado respecto a los ocho principales socios comerciales de México en manufacturas: Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Italia, España, Alemania, Japón y Canadá. Banco de México, *Indicadores del Sector Externo*, enero de 1999.

*Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco <rozo@cueyatl.uam.mx>, e investigador asociado, del David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University <jcmoreno@un.org.mx>. Se agradecen los comentarios de Luis Miguel Galindo y de David Barkin a una versión preliminar de este documento.

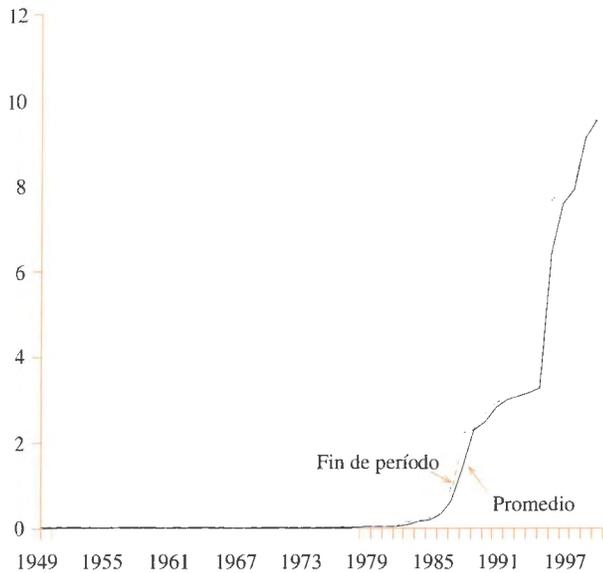
a algunos a proponer medidas radicales para evitar que la historia se repita. La élite empresarial mexicana, por medio del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), propuso la adopción del dólar como moneda de curso legal forzoso e, incluso, el establecimiento de una unión monetaria entre los tres países firmantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).² Argumentan que dado que el Banco de México no ha sido capaz de mantener estable la cotización del peso, la solución de fondo es adoptar el dólar como única moneda. Afirman que éste es un paso necesario para afianzar y acrecentar la integración comercial y financiera de México con Estados Unidos y traería beneficios considerables a México, como la consolidación automática de niveles inflacionarios similares a los de los países industrializados —lo que evitaría el deterioro del poder de compra de sueldos y salarios— y el desplome de las tasas de interés. Éste se daría, desde su punto de vista, gracias a que la dolarización formal bajaría el nivel de riesgo-país, lo que atraería más capitales externos y reduciría el costo del servicio de la deuda foránea de México. Llegan a afirmar que la pérdida de una política monetaria independiente —implícita en la dolarización y la aceptación como propia de la política monetaria del Banco de la Reserva Federal (Fed) de Estados Unidos— sería favorable para el desarrollo económico de México, pues acotaría las responsabilidades del Banco de México y eliminaría un factor clave de inestabilidad monetaria.

Para las autoridades monetarias mexicanas es innecesario y equivocado dolarizar formalmente la economía, sea mediante una unión monetaria, sea por medio de un consejo monetario

2. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, “Propuestas de adopción en México de un nuevo régimen monetario”, *Actividad Económica*, núm. 210, México, septiembre de 1998.

G R Á F I C A 1

MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL ANUAL, 1949-1999



como en Argentina. Consideran que la política de flotación cambiaria instrumentada en México desde 1995 ha sido exitosa y lo acreditan recordando que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) de México en 1999 fue uno de los más altos de América Latina.³ Hay consenso sobre la urgencia de inculcar estabilidad cambiaria en la economía mexicana. Las dos principales posiciones en el debate asumen como propio dicho objetivo, lo cual implica que sus discrepancias radican más bien en torno a la forma más adecuada de lograrlo.⁴

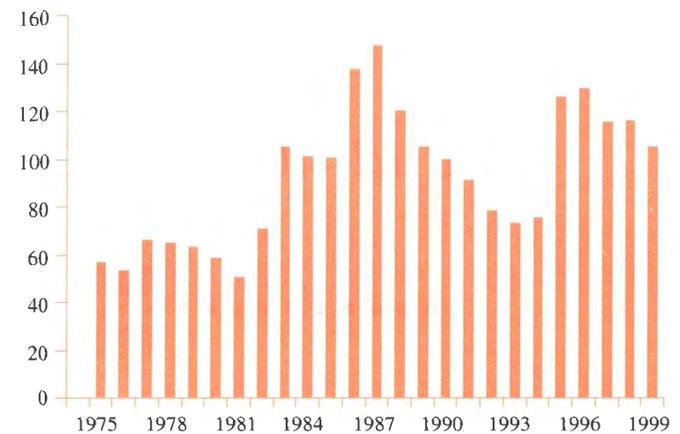
El presente trabajo pretende señalar los alcances y apuntar las limitaciones de una dolarización formal en México. Se considera relevante identificar los elementos estructurales de la economía mexicana que habría que transformar antes de emprender dicha iniciativa. De no llevarse a cabo estas transformaciones su instrumentación se vuelve poco viable y se vería sujeta a tensiones que seguramente acabarían convirtiéndola en un ejercicio inútil, con costos macroeconómicos graves e insoslayables para el país. En primer término se pasa revista a los planteamientos teóricos sobre los que se puede basar la sustitución de la moneda nacional en condiciones en que los mercados cambiarios fracasan en proporcionar un grado apropiado de estabilidad y, por ende, obligan a buscar nuevas formas de regulación mone-

3. Banco de México, *Informe Anual 1998*, abril de 1999.

4. Carlos A. Roza, "El debate sobre la dolarización de la economía mexicana", *Momento Económico*, IIEC-UNAM, México, noviembre-diciembre de 1999, pp. 3-11.

G R Á F I C A 2

MÉXICO: ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL BASADO EN EL COSTO RELATIVO UNITARIO DE LA MANO DE OBRA MANUFACTURERA, 1975-1999 (1990 = 100)



taria. Posteriormente, se exponen los pros y contras para México de adoptar alguno de los distintos modelos de dolarización formal: una unión monetaria o un consejo monetario.

MERCADOS Y ESTABILIDAD CAMBIARIA

El resquebrajamiento del sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods al inicio de los setenta y su remplazo por un régimen flexible de convertibilidad cambiaria condujeron a la estructura monetaria internacional a experimentar un grado de volatilidad e inestabilidad no imaginado por los defensores de la flexibilidad. La racionalidad tras el sistema de tipos de cambio flexibles era, en palabras de Milton Friedman, "para un mundo en que los tipos de cambio, aunque libres para variar, son de hecho muy estables".⁵ Un elemento central en defensa de la flexibilidad era el supuesto de que la conducta de los agentes privados en los mercados cambiarios y financieros internacionales evitaría desalineaciones considerables del tipo de cambio; es decir, se suponía que la especulación tendría que ser siempre una fuerza "estabilizadora" del mercado. La experiencia de las tres últimas décadas dista mucho de confirmar ese postulado, pues en los hechos la conducta especulativa de corto plazo de los agentes privados ha llegado a ser profundamente desestabilizadora en los mercados de cambio y en los financieros.

Aunque el comportamiento de los tipos de cambio flexibles no ha sido del todo satisfactorio, no ha habido un deseo generalizado por retornar a un sistema de paridades fijas. Empero, las dificultades ocasionadas por la volatilidad de corto plazo y por los desalineamientos de más largo plazo del tipo de cambio

5. Milton Friedman, *Essays in Positive Economics*, The University of Chicago Press, 1953.

mantienen abierta la búsqueda de formas que permitan reorganizar los mercados cambiarios y financieros internacionales para que sean más estables. Es larga la trayectoria de la idea de que si el mercado global fuese absolutamente eficaz la alternativa óptima sería la de tener una sola moneda mundial. Recuérdese que John Stuart Mill afirmó que las monedas nacionales eran una aberración. Esta idea ha cobrado renovada vigencia hoy en día con los avances de la integración europea. En especial, desde el Acuerdo del Plaza de 1985 se han redoblado esfuerzos tanto en el campo de la teoría como en el de formulación de política para hallar mecanismos que eliminen la excesiva volatilidad cambiaria sin cancelar su necesaria flexibilidad. La búsqueda de esta doble coincidencia cubre una gama de alternativas regionales e internacionales. Las opciones propuestas van desde el reavivamiento del concepto de área monetaria óptima, originalmente propuesto por Mundell al inicio de los años sesenta, hasta la defensa de una mayor coordinación de políticas macroeconómicas por medio de zonas objetivo (*target zones*) o de bandas de flotación.

En este debate, Williamson ha subrayado dos premisas pertinentes: La primera es que “lo que mueve al mercado cambia en el tiempo”. La segunda, quizás más importante, es que “en circunstancias normales los mercados no tienen una opinión bien definida del tipo de cambio de equilibrio; de hecho, el mercado no tiene interés en este concepto”.⁶ En el fondo, ambas premisas son una argumentación un tanto renovada en favor de la administración del régimen cambiario.⁷ Es decir, en buena medida reflejan lo que se ha llamado el “nuevo optimismo con relación a la potencia de la intervención”.⁸

Sin embargo, dichas premisas no reflejan las posiciones típicas de las autoridades monetarias, las que generalmente adoptan perspectivas más ortodoxas y presuponen la existencia de un nivel de equilibrio de la cotización cambiaria, determinado por el desempeño de variables macroeconómicas fundamentales. Esta postura se sustenta usualmente en el concepto de paridad del poder adquisitivo (PPP) en mercados perfectamente competitivos.

EN DEFENSA DE LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO CAMBIARIO

En las condiciones actuales de enorme integración de la economía mundial, el problema fundamental tiene que ver con la relación entre el efecto de la liberalización financiera en el tipo de cambio y el papel que la administración o la intervención de las autoridades monetarias puede desempeñar para propiciar la estabilidad del mercado cambiario. El debate sobre la

6. John Williamson, “Exchange Rate Management”, *Economic Journal*, enero de 1993.

7. John Williamson, *op. cit.*; Pietro Catte, G. Galli y S. Rebecchini, “Exchange Rates Can Be Managed”, *International Economic Insights*, septiembre-octubre de 1992, y Barry Eichengreen y C. Wyplosz, “The Unstable EMS”, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper núm. 817, 1993.

8. John Williamson, *op. cit.*, p. 188.

conveniencia de intervenir en el mercado cambiario tiene sus raíces en la vieja discusión sobre la hipótesis de que los mercados son eficientes y —por ende— no pueden “equivocarse”.⁹ Sin embargo, esta hipótesis ha “sido definitivamente rechazada para el mercado de cambio extranjero”.¹⁰ Otra instancia de dicho rechazo a un plano de mayor generalidad es la llamada “falacia walrasiana” y se resume en la conclusión de que los financieros no funcionan como cualquier otro mercado, pues sus funciones de demanda y de oferta son muy diferentes a las de los mercados de cualquier bien, como por ejemplo el de las papas.¹¹ Las peculiaridades de su funcionamiento implican que los mercados financieros no son eficaces y por tanto su dinámica de comportamiento no concuerda con la teoría convencional.¹²

Así pues, al admitir que los mercados financieros no son perfectos se concluye que su evolución y forma de operación debe ser administrada. En el caso de los mercados de cambio ello implica una interacción estratégica entre el banco central y el mercado para tratar de implantar un mecanismo de administración que empuje en la dirección correcta al tipo de cambio real o nominal. Esta perspectiva supone que las autoridades monetarias en todo momento tienen preferencia por determinado nivel del tipo de cambio, real o nominal, cuya existencia imprime racionalidad al propósito mismo de su intervención en el mercado cambiario. Tal visión tiende a favorecer un tipo de cambio fijo —o con variaciones claramente predecibles—, de manera que pueda actuar como ancla nominal de las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. Así, la paridad cambiaria se vuelve el instrumento de la política monetaria. Un enfoque parecido consistiría en prevenir las desalineaciones cambiarias mediante la aplicación de una política económica integral antiinflacionaria.

En cualquiera de estos enfoques se busca estabilizar el tipo de cambio al influir en las expectativas de los agentes participantes en el mercado de cambios mostrando la determinación de las autoridades por eliminar la especulación excesiva. En teoría, tal disposición de las autoridades proporciona nueva información al mercado sobre el curso futuro de la paridad cambiaria y de la política monetaria. Con ello se ayudaría a que el mercado fuese más eficaz. Es decir, ante la insuficiencia del mercado para conciliar por sí solo el equilibrio macroeconómico interno con el externo se requieren mecanismos que coadyuven a lograrlo, es decir, que muevan al tipo de cambio en dicha dirección. Este renovado optimismo hacia la intervención puede sintetizarse así: “la intervención cambiaria se puede usar como

9. Eugene Fama, “Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work”, *Journal of Finance*, mayo de 1970, y “Efficient Capital Markets: II”, *Journal of Finance*, diciembre de 1991, pp. 575-618.

10. R. McDonald y M. Taylor, “Exchange Rate Economics: A Survey”, *IMF Staff Papers*, marzo de 1992, pp. 1-48.

11. Jan Toporowski, *The Economics of Financial Markets and the 1987 Crash*, Edward Elgar Publishing Ltd., Reino Unido, 1993.

12. Michael Magill y W. Shafer, “Incomplete Markets”, en W. Hildenbrand y H. Sonnenschein (eds.), *Handbook of Mathematical Economics*, volumen IV, Elsevier Science Publishers, B.V., 1991.

un componente de la política macroeconómica global, con realineaciones que, al tiempo que mantengan al tipo de cambio donde debe estar, eviten la aparición de situaciones en que la especulación pueda convertirse en un problema serio".¹³ Con base en este contexto, a continuación se examinan los planteamientos teóricos relevantes sobre la adopción de una moneda extranjera en sustitución de la nacional.

EL ÁREA MONETARIA ÓPTIMA

La idea de un área monetaria óptima se ha debatido ampliamente como una manera de reconciliar los equilibrios interno y externo. Mundell, en su trabajo pionero, la define "como un dominio dentro del cual los tipos de cambio son fijos".¹⁴ Destaca la noción de "dominio" como el factor pertinente en el debate. Su idea es que si "las regiones estuvieran divididas por límites nacionales o si los países fueran multirregionales, entonces la defensa de los tipos de cambio flexibles es válida si las monedas se reorganizan sobre una base regional".¹⁵ Para Mundell el ingrediente clave para que funcione un área de esa naturaleza es la existencia de un proceso común y eficiente de negociación salarial, concepto que en esencia coincide con el que actualmente se conoce como "movilidad laboral". La literatura surgida de la propia contribución de Mundell se ocupa de examinar las consecuencias de "choques" en variables macroeconómicas reales en condiciones hipotéticas muy restrictivas, típicamente en modelos analíticos en que las economías tienen un solo producto comerciable, estructuras de precio inflexibles e ilusión monetaria. Además, el enfoque suele centrar el análisis de las áreas monetarias óptimas en torno a sus aspectos de asignación de recursos, pero deja fuera consideraciones nucleares en materia monetaria. Con ello, su propuesta es difícilmente aplicable a economías muy diversificadas en condiciones de flexibilidad relativa de precios y sueldos. Mucho menos parece ser la opción óptima para economías abiertas, sujetas al efecto de cuantiosos flujos monetarios de corto plazo. En el caso de economías con gran diversificación parece más pertinente el argumento de que las variaciones del tipo de cambio no son óptimas como instrumento de ajuste macroeconómico debido a los efectos indeseables que pueden tener en sectores o regiones no sujetas a los choques externos.¹⁶

Las condiciones contemporáneas de gran movilidad del capital internacional y su importancia en la determinación de los tipos de cambio impone una perspectiva alternativa al concepto de área monetaria óptima de Mundell. Coincidiendo con Mundell en que "el dinero es una conveniencia y esto restringe el número óptimo de monedas",¹⁷ el problema pertinente no es

decidir si convienen más las tasas fijas o las flotantes, sino más bien identificar las reglas adecuadas para la conducción de la política monetaria en las actuales condiciones de globalización de los mercados financieros.¹⁸ Este enfoque ofrece un criterio monetario para un área monetaria óptima, aun cuando la región en cuestión no tenga movilidad laboral o, en los términos propuestos por Mundell, aun cuando dicha región no cuente con un proceso de negociación salarial común.

La identificación de reglas apropiadas para la política monetaria exige lo que Bofinger llama "tecnología de compromiso", esto es, el requisito de un mecanismo para anunciar y dar a conocer la orientación de la política monetaria de manera creíble.¹⁹ Los choques derivados de los flujos de capital externo de corto plazo imponen una nueva perspectiva a la racionalidad de adoptar un área monetaria óptima con base en que ésta puede ser un instrumento para resolver el problema de inconsistencias intertemporales de estrategias de política monetaria.²⁰ Así, en un área monetaria óptima, el problema de credibilidad —que atañe a la compatibilidad entre las expectativas de la tasa de inflación del sector privado y la anunciada por el banco central— se refuerza entre todos sus miembros por el efecto disciplinario que impone el tipo de cambio fijo. Pertenecer a una de esas áreas, con su propio banco central, significa una rendición de soberanía sobre la política monetaria, lo cual es ciertamente una "tecnología de compromiso" muy fuerte en la lucha contra condiciones desordenadas de mercado. La pérdida de autonomía de la política monetaria se vuelve, entonces, en factor central que hay que analizar antes de establecer un área monetaria óptima, debido a que los efectos de los choques externos no son necesariamente similares en todos los países que tal vez se incorporen a ella. De ser estos efectos significativos, cada país requerirá sus propios instrumentos específicos para enfrentar los desequilibrios resultantes y, en consecuencia, no existirán condiciones propias para establecer un área monetaria óptima entre ellos.

LOS CAMINOS POSIBLES

En términos prácticos hay dos opciones para moverse en la dirección anterior. Una es el consejo monetario o caja de conversión.²¹ La otra es el establecimiento de la unión monetaria como la que a principios de 1999 iniciaron los países de la Unión Europea. Una tercera posibilidad es la simple adopción del dólar como moneda corriente dominante al estilo de Panamá. Es difícil que ésta fuese una opción viable para otros paí-

18. Peter Bofinger, "Is Europe an Optimal Currency Area?", Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper núm. 915, Londres, febrero de 1994.

19. *Ibid.*, p. 21.

20. R. Barro y D. Gordon, "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy". *Journal of Monetary Economics*, julio de 1983, pp. 101-121, y Finn Kydland y E. Prescott, "Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 1977 (3), pp. 473-491.

21. Actualmente 14 países funcionan con consejos monetarios.

13. John Williamson, *op. cit.*, p. 196.

14. Robert Mundell, "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, septiembre de 1991, pp. 657-665.

15. *Ibid.*, p. 661.

16. M. Panic, *National Management of the International Economy*, McMillan Press, 1988.

17. Robert Mundell, *op. cit.*, p. 662.

ses que no tienen tan peculiar relación con Estados Unidos, por lo cual no se considera en este trabajo.

El consejo monetario es un mecanismo que se basa en reglas predeterminadas sobre la emisión de dinero que deben acatar las autoridades monetarias. La eliminación de la discreción del banco central en la toma de decisiones al respecto es lo que permite establecer la credibilidad de la política cambiaria. En esencia, su objetivo central es aplicar una política antiinflacionaria con base en el compromiso legislativo de intercambiar la moneda nacional por una divisa fuerte —el dólar— a una tasa de cambio fija con estrictas restricciones en la emisión de moneda nacional. Esta restricción suele exigir que dicha emisión sea respaldada uno a uno por la tenencia de acervos/reservas de divisas. Para cualquier país latinoamericano esta moneda tendría que ser el dólar.

Con este arreglo la inflación se reduce, porque en realidad se establece un tipo de cambio en principio permanentemente fijo. Es decir, en el fondo un consejo monetario funciona como lo hacen los tipos de cambio controlados. La diferencia central radica en la obligatoriedad legislativa que adquiere el consejo de no modificar la paridad cambiaria. La pérdida de discrecionalidad sobre las políticas monetaria y cambiaria es lo que, supuestamente, aumenta la credibilidad en torno al mantenimiento del tipo de cambio fijo. Pero, como se ha señalado, la credibilidad no es automática pues depende de actitudes, de reglas e instituciones histórica y geográficamente condicionadas.²²

En el consejo monetario se combinan tres elementos: un tipo de cambio fijo, una convertibilidad automática de la moneda nacional por la moneda ancla en cualquier momento y un compromiso de largo plazo. Estos elementos fijan el marco general para la realización de contratos, depósitos y otras operaciones en moneda extranjera. En este modelo el banco central no se elimina, pero sus atribuciones se limitan. Usualmente atiende a que las operaciones en moneda nacional continúen aunque la emisión quede ya fuera de su discreción. Asimismo, las funciones de supervisión bancaria pueden seguir bajo su tutela.

El factor central de credibilidad de este mecanismo es el compromiso legal que se impone de convertibilidad monetaria. En ello, las reservas internacionales son el elemento clave; su monto debe ser suficiente para respaldar la oferta monetaria. En general, ello implicaría que cada peso emitido tuviese un dólar de respaldo en las reservas internacionales oficiales, lo que en principio supone que es igual que las operaciones en la economía nacional se den en pesos o en dólares. En la práctica no es necesaria una cobertura total; por supuesto, ello impone una mayor restricción a la emisión monetaria. La definición estricta de dichas reservas es un punto fundamental, siendo el más correcto el de reservas netas.

Condición fundamental para el funcionamiento adecuado del consejo monetario es “la eficacia con que se aborden las cuestiones legales e institucionales conexas”.²³ Central en ello es el

22. Thomas Baliño y C. Enoch, “Currency Board Arrangements: Issues and Experiences”, *Occasional Paper* núm. 151, Fondo Monetario Internacional, 1997.

23. Charles Enoch y A.M. Gulde, “Las cajas de conversión, ¿una panacea para todos los problemas monetarios?”, *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, Washington, diciembre de 1998.

marco jurídico de funcionamiento del banco central y sus relaciones con el gobierno. Nótese que en este modelo el banco central debe abandonar su calidad de prestamista de última instancia y cancela su posible participación en operaciones de mercado abierto. Recuérdese que la premisa central que respalda al mecanismo del consejo monetario es la idea de que el ímpetu inflacionario tiene su origen en el financiamiento del banco central al gobierno. Así, se presupone que el consejo, al restringir más el crédito al gobierno, elimina la fuente central de la inflación. Sin embargo, eliminar las funciones del banco central de prestamista de última instancia exige que el sistema financiero nacional sea robusto y cuente con un marco de regulación eficiente y un grado adecuado de capitalización. Sin estos factores la credibilidad del consejo monetario es escasa o nula. Igualmente se requiere un sistema fiscal sólido, mercados flexibles —tanto de bienes y servicios como laborales— y una economía competitiva que no sea propensa a la volatilidad de ciertas variables económicas clave. Es necesario reconocer que lleva tiempo la adopción del consenso necesario y la aplicación de las reformas legales e institucionales requeridas. En este proceso, en particular, los bancos en posiciones financieras excesivamente débiles se deberán fortalecer con recursos propios o externos, de lo contrario deberán cesar sus operaciones.

El consejo monetario ha demostrado en la práctica ser un poderoso instrumento antiinflacionario. En efecto, su aplicación baja el ritmo de crecimiento de los precios internos y abate las expectativas inflacionarias. Es importante su efecto al reducir las tasas de interés internas, aunque no se da su esperada equiparación con las tasas internacionales. La posibilidad de que los acuerdos tras el consejo monetario se modifiquen en el futuro o los bancos no puedan cubrir los requisitos de la convertibilidad hace surgir una prima de riesgo adicional que impide eliminar la brecha entre las tasas de interés internas y las internacionales. La tasa de interés interna, al ser una variable pivote del ajuste macroeconómico, puede crecer de modo significativo en momentos de tensión en la balanza de pagos. No obstante, algunos analistas señalan que esta forma de lucha antiinflacionaria no ha tenido repercusiones negativas en el crecimiento económico.²⁴ Pero tal planteamiento es controvertible. En primer lugar recuérdese que el consejo implica la pérdida de capacidad de intervención del banco central para apoyar bancos en dificultades financieras. Además, la banca central ya no puede intervenir para modificar la tasa de interés o el tipo de cambio; en síntesis, no tiene capacidad para aplicar política alguna orientada a estimular la economía. En consecuencia, el ajuste de la economía a choques externos sólo puede darse mediante variaciones de los niveles de precios, los salarios nacionales y el empleo. El proceso toma tiempo y depende, en alguna medida, del grado de apertura de la economía.

El libre flujo de capitales en principio aumenta el potencial de desarrollo del comercio exterior y también puede repercutir

24. Atish R. Ghosh, A.M. Gulde y H.C. Wolf, “Currency Boards: The Ultimate Fix?”, *Working Paper* núm. 98/9, Fondo Monetario Internacional, Washington, 1998.

en menores tasas de interés. Asimismo, la apertura y la integración financiera pueden contribuir a reducir la función de prestador de última instancia del banco central al facilitar el acceso a fondos del extranjero. Pero ello no está garantizado de manera persistente. La desventaja de la apertura financiera aparece por los desajustes ocasionados por la volatilidad de los flujos de capital de corto plazo. De hecho, hay países que han adoptado un consejo monetario pero a la vez imponen controles al flujo de capitales. Por último, hay que subrayar que la experiencia reciente no aporta pruebas suficientes que indiquen que el consejo sea funcional para economías grandes y abiertas al flujo de comercio y capital externo.²⁵ Estas economías muy difícilmente cumplen con los requisitos para el adecuado funcionamiento del consejo monetario; establecer las condiciones necesarias es una tarea larga, demasiado complicada y, por añadidura, con resultados inciertos.

La unión monetaria es el mecanismo que obliga a dos o más países a adoptar una moneda común y una política monetaria única. Requiere un banco central regional que emita el circulante común de acuerdo con los objetivos conjuntamente concertados. Los bancos centrales nacionales no se eliminan, pero se limitan a meros ejecutores de la política monetaria determinada por el banco central regional.

Un factor crucial en el establecimiento de una unión monetaria es determinar cuál es el objetivo central de su conformación. El impulso a la integración puede estar basado fundamentalmente en consideraciones de tipo social o político. Pero también puede ser de tipo meramente económico como, por ejemplo, incrementar el bienestar agregado o reducir la volatilidad de precios derivada de las variaciones cambiarias. En este último caso hay que subrayar que si bien la unión monetaria puede contribuir a mantener bajos niveles de inflación, ello no debe constituir su objetivo central. En realidad, la consecución de niveles inflacionarios bajos y similares en los países miembro es requisito previo para conformar la unión, pero no su objetivo. De hecho, tal fue la función de los “coeficientes de convergencia” que allanaron el camino hacia la unión monetaria en Europa.

Dos criterios económicos centrales se deben cumplir en la creación de la unión monetaria. El primero es que ninguno de los miembros tenga necesidad de aplicar una política monetaria independiente. Para ello es necesario que las economías participantes tengan estructuras similares. En dichas condiciones, los choques macroeconómicos externos tendrán un efecto semejante en cada país de la unión y podrá confrontarse con una política monetaria común. En contraste, cuando las economías son estructuralmente distintas los choques externos pueden tener efectos muy diferentes en cada una, incluso en sentidos opuestos. Por consiguiente, los países miembro deben contar con instrumentos eficaces de respuesta. Entre más asimétricos sean dichos efectos, mayores serán los beneficios para cada país de

contar con políticas monetarias y cambiarias independientes. Así, forzar una unión monetaria en economías estructuralmente disímiles puede ser muy costoso y de beneficios dudosos.

Un segundo criterio concierne al grado de integración entre las economías participantes. Cuando hay una fuerte integración subregional la aplicación de políticas monetarias independientes es poco eficaz frente a la operación de una formulada de manera conjunta. Factor fundamental al respecto es la integración subregional de los mercados de capital y de trabajo. El postulado original de Mundell afirmaba que la movilidad perfecta de factores entre los países hace redundante la existencia de monedas diferentes. En efecto, cuando la movilidad de factores es muy alta, las políticas monetarias independientes son incapaces de afectar el producto real o el empleo, y su sustitución por una política común tiene muchas ventajas. Cabe señalar que el escaso grado de movilidad obrera entre los países de Europa fue un argumento esgrimido por los críticos de la Unión Económica y Monetaria. Asimismo, la vasta migración interna en Estados Unidos se suele identificar como un rasgo fundamental que en ese país facilita y disminuye los costos sociales de los ajustes macroeconómicos a choques externos.

Idea central en este debate es aceptar que la creación de una unión monetaria puede ser un objetivo político y no una decisión exclusivamente económica o técnica. En ese sentido, hay consenso que en el caso de Europa la Unión Económica Monetaria fue más bien un proyecto político y no una necesidad económica. En el terreno político, hay tres conjuntos de problemas relevantes por resolver en el proceso de negociación para establecer una unión monetaria.²⁶ El primero, quizás el más importante, tiene que ver con los “factores de regateo intraestatal”, es decir, con la dinámica de coerción, coacción y negociación mediante la cual ciertos grupos imponen a los demás —dentro de un país— la decisión de participar o no en una unión monetaria. En la práctica, un grupo específico obliga o convence al resto a funcionar bajo el régimen cambiario especial que implica dicha unión. La distribución de los beneficios de ese modelo cambiario dependerá del marco institucional que determina la dinámica de funcionamiento de la economía en cuestión. Este punto es decisivo dado que la unión monetaria no beneficia por igual a todos los grupos de un país. Hecho central es que la volatilidad del tipo de cambio es costosa para algunos grupos pero no necesariamente para todos. Los más afectados por ella son, obviamente, quienes más beneficios obtendrían de la conformación de una unión monetaria.

Para la sobrevivencia de bancos y corporaciones muy dependientes de ingresos de divisas y del comercio exterior la estabilidad cambiaria puede ser crucial. Para ellos, el abandono de una política monetaria independiente vale la pena en aras de conseguir la estabilidad cambiaria. Por consiguiente, estarán interesados en promover una unión monetaria y dispuestos a presio-

25. En el pasado 40 países funcionaron con este mecanismo, si bien con un sistema económico internacional diferente del actual. En general, su conformación tuvo que ver con relaciones entre colonias y metrópoli.

26. Jeff Frieden, “The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction”, en B. Eichengreen y J. Frieden (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, Westview Press, 1994.

nar a otros grupos a que acepten su conformación. Por contra, los bancos e instituciones financieras que obtienen parte considerable de su ingreso de las transacciones en el mercado cambiario se verían perjudicados por la adopción del dólar como moneda única. Asimismo, los agentes económicos poco ligados con los mercados externos no estarán interesados en promover una unión monetaria. Al no tener acceso directo frecuente a divisas, bien pueden temer verse en posición desventajosa con su aplicación. Por ejemplo, productores que compiten con importaciones pueden salir perjudicados si la transición hacia la unión representa la apreciación del tipo de cambio real. Cabe apuntar que a mayor apertura externa de los mercados internos de bienes y servicios —incluidos los de tipo financiero— se darán más transacciones transfronterizas y con ello será mayor el número de agentes económicos (productores y consumidores) interesados en reducir la volatilidad del tipo de cambio. Entonces, liberalizar el movimiento de capital y trabajo entre los países puede promover el establecimiento de una unión monetaria. Pero, como apunta Frieden, “los factores del regateo intraestatal” son cruciales en la toma de esta decisión, pues no hay manera de lograr un equilibrio perfecto de distribución de costos y beneficios entre todos los sectores o agentes económicos relevantes. En ese sentido, es especialmente difícil medir los beneficios dinámicos y de largo plazo de la unión, pues sus efectos en el comercio y la inversión son difíciles de anticipar, así como su efecto sobre la eficacia del mercado en la asignación de recursos.

El segundo elemento apuntado por Frieden concierne a la forma de distribución de costos y beneficios entre los países que participan en cualquier proceso de integración comercial o económica. No necesariamente todos los participantes en un área de libre comercio se benefician de la misma forma al pasar a conformar una unión monetaria. Los que en principio esperan hacerlo estarán interesados en forzar a los países restantes a aceptar la nueva estructura. Ello se traduce en complejidades del llamado “regateo interestatal”, es decir, en la interacción estratégica de los gobiernos nacionales para enfrentar los retos interestatales que surgen para lograr los objetivos postulados. En la práctica, el ejercicio directo del poder o de formas sutiles de coerción de los socios grandes sobre los pequeños —o de los interesados sobre los reticentes— caracterizan las negociaciones en torno a la eventual puesta en marcha de la integración bilateral o multilateral, en condiciones en que ésta puede no ser en la mejor conveniencia de cada país en lo individual. En ese sentido, algunos analistas han argumentado que ciertos países europeos fueron empujados a participar en la Unión Económica y Monetaria por encima de sus intereses individuales, es decir, aun cuando fuese dudoso que dicha medida les beneficiase.

El tercer elemento que influye en la negociación mencionada es la llamada “política de encadenamientos”. Esta política concierne a la manera de entrelazar intereses —en principio no interrelacionados— por medio de la negociación de intercambios de distintas dimensiones. Tal entrelazamiento es posible debido a que los participantes valoran de manera distinta las diversas problemáticas. Si los estados nacionales otorgasen igual ponderación a cada uno de los objetivos económicos y sociales

no habría espacio para dicha “política de encadenamientos”. En cualquier caso, la operación de esta política requiere que sean creíbles las amenazas y promesas que se den en el “regateo interestatal”. En parte, ello ayuda a explicar por qué unos países estuvieron dispuestos a entrar a la unión monetaria en Europa mientras que otros fueron más reticentes. La diferente valoración de algunos objetivos hizo posible la negociación que se dio, por ejemplo, para que los alemanes aceptaran la unión monetaria a cambio de que los demás aceptaran la unificación alemana. Una vez señalados estos elementos teóricos para entender los procesos que conducen a integraciones multinacionales como una unión monetaria, en las secciones que siguen se analiza la problemática mexicana respectiva.

LA DOLARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Las reformas macroeconómicas emprendidas en la economía mexicana a partir de 1983 han logrado una transformación radical de su estructura. Motivado por la crisis internacional de la deuda y el colapso del mercado petrolero mundial, México ha tenido que ensanchar su plataforma exportadora de manera considerable. Así, desde hace varios años las manufacturas son las fuentes generadoras de divisas más importantes, por encima de los productos primarios y extractivos: de depender casi exclusivamente del petróleo a mediados de los ochenta, el ingreso de divisas a finales de los noventa procede sobre todo de la exportación de manufacturas, de las cuales cerca de la mitad proviene de la industria maquiladora. Tal éxito permea casi todas las ramas manufactureras mexicanas, aunque hay una elevada concentración en las de textiles, prendas de vestir y cuero, química y productos metálicos, maquinaria y equipo, especialmente ligado a la industria automovilística. En 1998-1999 estas ramas constituyeron cerca de 80% del total de las exportaciones manufactureras mexicanas.

En ese proceso, la economía mexicana ha alcanzado un alto grado de apertura externa, en sus transacciones tanto comerciales cuanto financieras. En particular es alta la dependencia de la planta productiva nacional respecto de las importaciones de maquinaria y equipo. Cabe señalar que el comercio exterior de México está muy concentrado en Estados Unidos, con el que realiza alrededor de 85% de sus exportaciones e importaciones. Asimismo, una elevada proporción de la inversión extranjera directa en México procede de ese país. Estos elementos empujan, sin duda, hacia la dolarización *de facto* de buena parte de las transacciones de la economía mexicana.

El grueso de las exportaciones mexicanas se concentra en pocas empresas, fundamentalmente corporaciones transnacionales que, si bien han integrado con éxito a México a su matriz de producción mundial, han elevado el contenido importado de su manufactura de exportación. Así, la caída relativa de la demanda de insumos nacionales ha aumentado el coeficiente de importaciones en el consumo aparente en todas las ramas industriales; en especial, se ha fortalecido la presencia de insumos y productos terminados provenientes del vecino del norte.

La dualidad estructural de la manufactura mexicana también se refleja en las posiciones de los empresarios de dicho sector respecto a la conveniencia de dolarizar la economía mexicana. Aquellos cuyas corporaciones están insertas en el mercado de exportaciones tienden a favorecer la implantación de dicha medida, lo que no sucede con los que se orientan al mercado interno, sobre todo si dependen de bienes de capital e insumos importados, pues temen que la dolarización formal les deje en posición relativamente desventajosa frente a otros sectores cuyos ingresos son en divisas. Algunos, de hecho, temen que dicha medida puede llevar a la desaparición de gran número de empresas. Esta dualidad es un factor determinante en el regateo intraestatal que no se debe tomar a la ligera. Sería un grave error pensar que la dolarización, *per se*, llevaría automáticamente a resolver la polarización que se viene gestando en la economía mexicana entre los sectores exportadores y los dedicados al mercado interno. Por el contrario, esta polarización podría agudizarse.

Punto central es reconocer que la dolarización no es una decisión de carácter exclusivamente técnico o económico sino que, en el fondo, es una decisión de tipo político. En este proceso, los "factores de regateo intraestatal" son básicos para determinar si se pone en marcha o se rechaza dicha medida. En este regateo se ponderan las fuerzas relativas de los grupos de poder ya sea para imponer su voluntad o para lograr una posición de consenso. En condiciones de fuerte diferenciación estructural, en que hay un grupo significativo de sectores y empresas insertos dinámicamente en los mercados internacionales y otro —también considerable— cuya dinámica está fuera de esos círculos, no parece fácil dicha conciliación voluntaria. Un caso ejemplar en este sentido es el del gobierno de Blair en el Reino Unido que deja en la voluntad popular, por medio de un plebiscito, la decisión en torno a si se participa en la Unión Económica y Monetaria de Europa. Naturalmente, se han establecido requisitos de desempeño macroeconómico que se deben cumplir antes de realizar la consulta popular. En todo caso, es una lección valiosa el reconocer el carácter político de la experiencia de unificación monetaria europea.

Ventajas de la dolarización

Diversos analistas destacan varias ventajas que México tendría si aceptara el dólar como moneda de circulación nacional en cualquiera de las opciones comentadas. Se suele alegar que una ventaja central es que ello garantiza una tasa de inflación igual a la de las naciones industriales. Esta postura no es del todo correcta. En primer lugar, la trayectoria inflacionaria no necesariamente evolucionará de la misma forma si se implanta un consejo monetario o si se pone en marcha una unión monetaria. En el primer caso, puede haber un efecto antiinflacionario significativo en el corto plazo, pues a fin de cuentas la estabilidad de precios es el objetivo primordial de este mecanismo. Un ejemplo es Argentina, que de una inflación de 172% en 1991 pasó a 4.26% en 1994 y a 0.49% en 1997. En cambio, con una unión monetaria la convergencia en tasas de inflación debe verse como

un requisito a lograr en la transición hacia dicho modelo y no como un objetivo de ella. Tasas de inflación marcadamente distintas entre los posibles países miembros van en contra del establecimiento de una unión monetaria. La divergencia en las tendencias inflacionarias producirá desequilibrios importantes en variables macroeconómicas, creando fuertes tensiones que minan la viabilidad de dicha unión. Debe recordarse que, con frecuencia, los procesos inflacionarios en economías como la mexicana tienen orígenes que van más allá de los precios externos y las modificaciones del tipo de cambio. Entre ellos destacan las pugnas distributivas, los desequilibrios fiscales, el comportamiento diferencial en la evolución de la productividad en las ramas de actividad, así como las rigideces en prácticas contractuales y de fijación de precios y tarifas. Los desequilibrios en estas variables causales se pueden agravar al tratar de forzar la coincidencia del nivel de inflación interna con el internacional. Con plataformas de inflación muy dispares, como las que han existido entre Estados Unidos y México, es imprescindible, como lo hizo la Unión Europea, lograr una convergencia de los niveles nacionales de inflación antes de concertar una unión monetaria. Éste fue el propósito de los "indicadores de convergencia" establecidos en el Tratado de Maastricht para cuyo logro se acordó un plazo de siete años. Ésta es una tarea que la economía mexicana tendría que hacer como condición para establecer una unión de esa índole. Pero si se tiene la capacidad de lograr tal cometido, ¿para qué, entonces, se necesita la unión monetaria? Aquí convendría aclarar cuáles son los otros beneficios del mayor grado de integración monetaria del país con sus socios comerciales. La identificación precisa de dichos beneficios potenciales hasta ahora no se ha hecho explícita, especialmente de avanzar más a fondo hacia una unión económica regional.

En ese sentido, la reducción de la incertidumbre en torno a la variación inesperada de la cotización nominal cambiaria y la eliminación de los costos asociados a la conversión de una moneda a otra es otra ventaja potencial de la unión monetaria. En principio, eliminar la incertidumbre cambiaria del peso frente al dólar puede inducir mayor inversión, nacional y extranjera. Asimismo, la formación de capital fijo la puede estimular la cancelación de los motivos especulativos contra la cotización del peso. Ésta es una ventaja importante, sobre todo en la medida en que la unión elimine las fugas de capital nacional.

Una ventaja más sería la reducción de las tasas de interés con sus efectos positivos en la inversión y el intercambio comercial al abatir costos de transacción, algunos de ellos significativos. La unión monetaria debe obligar a la nivelación de dichas tasas entre los países miembro. En la práctica ello no necesariamente ocurre con un consejo monetario. En Argentina, por ejemplo, las tasas de interés se redujeron, pero todavía en 1995 la tasa de préstamos era 14% y en 1997 aún llegaba a 8%.²⁷ En la actualidad su nivel permanece considerablemente por encima del internacional. Así, si bien el costo del dinero se redujo, su nivel aún refleja la reticencia del mercado financiero internacional para convali-

27. Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics Yearbook*, 1998, p. 197.

dar plenamente la opción de la dolarización. La expectativa de que se pueda echar marcha atrás en la cotización del dólar no desaparece con un consejo monetario y por ello los capitales foráneos exigen una prima compensatoria para cubrirse de este riesgo.

En síntesis, el gran beneficio de estos mecanismos radicaría en eliminar o minimizar factores de incertidumbre al aplicar una congelación del tipo de cambio nominal del peso frente al dólar en un nivel determinado. Sin duda, este funcionamiento simplifica las operaciones mercantiles al volver obsoleta la necesidad de recalcular precios de bienes, servicios y activos en diferentes monedas.

Implicaciones para la política monetaria

El manejo de la política económica en México en los últimos 20 años dista de ser brillante a juzgar por los resultados. La economía ha transitado por una senda de crecimiento cuando mucho moderado, sin resolver su fragilidad y tendencia a caer en crisis periódicas de balanza de pagos que erosionan el esfuerzo de acumulación de capital fijo. Al tomar estos factores, el costo de la pérdida de independencia en la conducción de la política monetaria y cambiaria parece más bien ilusorio. Con todo, aunque se hayan aplicado de manera inadecuada las políticas cambiaria y monetaria, ello no impide conducirlas de mejor manera en el futuro, con dolarización o sin ella.

El punto crucial acerca de la conveniencia de abandonar la posibilidad de aplicar una política monetaria-cambiaria independiente no es mera cuestión de soberanía nacional, sino que tiene que ver con el carácter de las asimetrías estructurales entre las economías de Estados Unidos y México. Estas asimetrías condicionan el que choques externos tengan efectos muy diferentes en cada una de las dos naciones. Dadas dichas asimetrías es dudoso que adoptar el dólar como moneda de curso legal y acomodarse a una política monetaria única con Estados Unidos sea benéfico para el desarrollo económico de México. Máxime cuando dicha política respondería a lineamientos establecidos de manera fundamental por la Reserva Federal. Este elemento es de la mayor trascendencia. De implantar un consejo monetario, México habría de aceptar, de forma pasiva, la política monetaria formulada por la Fed, aunque ésta sólo tome en cuenta los objetivos deseables para la economía estadounidense. México tendría entonces que responder con políticas propias para paliar o eliminar posibles efectos negativos de dicha política monetaria. Algo similar ocurriría con el papel desempeñado por el Deutsche Bundesbank, banco central de Alemania, que establecía, *de facto*, la política monetaria para todos los socios de la Unión Europea. De hecho, esta asimetría en la toma de decisiones constituyó un factor determinante para que los países europeos aceptaran moverse hacia la unión monetaria, pues ello les daría oportunidad de tener voz y voto en la determinación de una política monetaria y cambiaria común.²⁸

28. Carlos A. Roza, "La Unión Europea en camino al siglo XXI", en José Luis León (coord.), *El nuevo sistema internacional: una vi-*

La unión monetaria binacional debería tener criterios rigurosos y transparentes en el establecimiento de lineamientos tanto en lo que respecta a la flotación del dólar frente a otras monedas como a la evolución de la tasa de interés. En un escenario óptimo, estos criterios habrán de fijarse de manera benéfica para ambos países, asegurando mecanismos de consulta y de toma de decisiones con base en las necesidades de ambos países. Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal, ha indicado el rechazo total de Estados Unidos a estas posibilidades.²⁹ En consecuencia, en el caso de una posible unión monetaria entre Estados Unidos y México no podría esperarse una simetría en la toma de decisiones de la política monetaria común. Por el contrario, dicha política respondería más bien al peso específico de cada economía, situación que puede no ser buena para el desarrollo de la mexicana.

Las diferencias estructurales

Ninguna economía está aislada del efecto de los cambios drásticos en el entorno económico internacional que alteran repentina y considerablemente la demanda por sus productos de exportación o bien la magnitud y dirección de los flujos de capitales internacionales hacia ella. Ha sido común para la economía mexicana recibir choques externos que implican modificar de manera importante el tipo de cambio real del peso frente al dólar. Por más creíble que sea el mecanismo de la dolarización, su instrumentación es insuficiente para cancelar la necesidad, futura o potencial, de que la economía mexicana efectúe correcciones análogas en los precios relativos de bienes comerciables frente a los no comerciables. Si dichos choques mejoraran o deterioraran de manera simultánea y en magnitudes similares el ingreso nacional real de ambas economías no habría necesidad de modificar el tipo de cambio real del peso y el dólar. En dichas condiciones la dolarización sería incluso favorable a la economía de México. La coincidencia en la dirección de dichos efectos favorecería instancias de cooperación entre ambas naciones.

El dilema es que las economías de Estados Unidos y México tienen elementos estructurales que apuntan a que choques externos importantes inciden en direcciones opuestas. Dos tipos de diferencias estructurales son fundamentales entre ambas economías. El primero concierne a las asimetrías en el mercado de bienes y servicios (incluidos los financieros); el segundo, a las que se presentan en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Un elemento básico en el primer tipo de asimetrías es el papel del petróleo en cada economía. En México, uno de los principales exportadores netos de hidrocarburos, son cuantiosas las entradas de divisas por este concepto, mientras que Estados Unidos depende del exterior para satisfacer su respectiva *demandación desde México*, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999.

29. Dolia Estévez, "Dolarizar no es sustituto de políticas económicas sanas, advierte Greenspan", *El Financiero*, México, 23 de abril de 1999.

da. Así, las modificaciones en el mercado internacional de petróleo afectan de manera muy diferente el ingreso real de ambas naciones. Alteraciones mayúsculas en el precio mundial del petróleo, como las experimentadas en 1999, trastocan el tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo entre ambas economías. Igual ocurre con el efecto que la crisis asiática ha tenido en los precios de otras materias primas e insumos que exporta México. Choques similares en el futuro introducirán fricciones en el funcionamiento de una eventual unión monetaria o consejo monetario. Testigos de disfunciones similares son los desequilibrios que se han dado en el funcionamiento del Mercosur a raíz de la crisis reciente en Brasil, que llegaron a poner al borde del quiebre el mecanismo del consejo monetario argentino, que finalmente se mantuvo; el costo pagado por Argentina ha sido alto al sumirla en el estancamiento económico y agravar el desempleo.

Un alivio a estas tensiones podría darse por un acuerdo sobre la forma de distribuir entre ambas naciones el costo-beneficio del efecto de variaciones en el ingreso real provocadas por alteraciones en el precio internacional de productos clave. Habría que estipular mecanismos de contingencia que especifiquen la compensación —por medio de transferencias u otro modelo—, que abatan el efecto diferencial de dichos choques en ambas economías. Otra diferencia central radica en la estructura impositiva de cada país. México necesita instrumentar una reforma fiscal que elimine la fuerte dependencia de la cuenta pública de los ingresos petroleros. En la medida en que no se dé dicha reforma, es evidente que la conformación de una unión monetaria impondría condicionantes severos a la conducción de la política fiscal en México. La adecuación de ésta a las pautas dictadas por la Fed seguramente impediría la generación de déficit públicos significativos en el país a fin de evitar la generación de presiones inflacionarias internas o de procesos de endeudamiento público. Estas restricciones pueden ser relevantes según el papel de la política fiscal en la promoción del desarrollo económico nacional. Naturalmente, sea que se implantase o no una unión o un consejo monetarios, la política fiscal de Estados Unidos también tendría consecuencias en la actividad económica de México. No debe olvidarse que la libertad de cada país europeo en el manejo de la política fiscal indujo a un intenso debate que terminó materializándose en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en Amsterdam en 1997 que prohíbe y castiga déficit fiscales superiores a 3% del PNB.

La opción de la dolarización se complica al considerar la debilidad estructural del sistema bancario y financiero mexicano. Un punto central de esta debilidad es la insuficiencia del ahorro interno, lo cual induciría a una falta de recursos para respaldar la moneda en circulación aunque las reservas cubran la base monetaria. Aparentemente, esta condición no sería tan difícil de cumplir hoy en día, dado que las reservas internacionales han fluctuado alrededor de los 30 000 millones de dólares, frente a una oferta monetaria de 12 000 millones de dólares. Sin embargo, aunque parezca alto y llegase a cubrir la emisión monetaria, el nivel de reservas es todavía insuficiente para cubrir los recursos del público captados por el sistema financiero. Ello exigiría

cuatro o cinco veces más reservas. Se impone así que una unión monetaria tiene como requerimiento previo la consolidación de un sistema financiero bien capitalizado, capaz de otorgar un monto significativo de crédito en dólares. Sin una banca sólida, capaz de satisfacer la demanda de crédito, cualquier forma de dolarización está destinada al fracaso.

Otra dificultad que debe resolverse antes de echar a andar una posible unión o consejo monetarios es la falta de un marco de regulación del sistema financiero compatible con el de Estados Unidos. La debilidad del sistema financiero mexicano constituye uno de los más fuertes obstáculos a la dolarización. Parece, entonces, paradójico que sea el sector bancario el más diligente y beligerante en exigir la dolarización.³⁰ Esta exigencia puede explicarse por el interés de los banqueros en tener socios extranjeros o simplemente vender sus bancos al extranjero. Aparece aquí otro factor clave del regateo interestatal.

Asimetrías en el ámbito laboral

El funcionamiento del mercado laboral en México, en especial la flexibilidad del salario real y la forma peculiar de movilidad de la fuerza de trabajo entre ambos países, son factores pivote para un proyecto de reforma monetaria de esta naturaleza. Tal como Mundell postuló, la negociación salarial es el elemento central de un área monetaria óptima. La flexibilidad salarial favorece la adopción de la dolarización. Su ausencia, en contraste, aumenta los costos sociales de dicha medida. En este terreno la estructura de la economía mexicana se tendría que modificar para facilitar la transición hacia una unión monetaria. En efecto, la flexibilidad a la baja del salario en México, hoy en día, es limitada. Por un lado, las repercusiones de la devaluación de diciembre de 1994 agravaron el deterioro de los salarios reales que comenzó en los ochenta y continuó en los noventa. Los niveles en los que se encuentran presuponen que hay un grado significativo de rigidez a la baja. Ésta no es absoluta y debe interpretarse más bien como que, dadas las actuales condiciones sociales —y después de dos décadas en que la actividad económica estuvo casi estancada—, sería arriesgado que ante un choque externo adverso se intentase corregir el tipo de cambio real mediante la contracción directa de los niveles salariales nominales. Tal opción es obligatoria en una unión o consejo monetarios y puede ser muy complicado ponerla en marcha. Por un lado, la reducción nominal de salarios puede tomar mucho tiempo y, por otro, lograrlo puede entrañar altos costos en términos de desempleo, colapso del mercado de bienes raíces y ensanchamiento de la cartera vencida de la banca. El resultado sería mayor tensión social que pondría en peligro la transición hacia una vida política más democrática.

Por otra parte, la legislación laboral mexicana dista de favorecer la creación de un mercado de trabajo compatible con los cambios en la estructura productiva del país provocados por las reformas macroeconómicas. La legislación se ha quedado atrás

30. Carlos A. Rozo, "El debate sobre la dolarización...", *op. cit.*

respecto a la modernización que ha tenido la economía en otras esferas. Sus rigideces tienden a disuadir la expansión del empleo en el sector formal. En comparación con otros países de la OCDE es evidente el rezago de México en la operación de programas eficaces de capacitación de mano de obra y, entre otras cosas, en las agencias de colocación y difusión de oportunidades de empleo. Hay una tarea pendiente en iniciativas fiscales para apoyar la creación de empleo formal. Las prácticas de contratación temporal o por períodos de prueba, así como las disposiciones en términos de promoción y despido, no concuerdan con las necesidades del profundo ajuste estructural de la economía ante la apertura comercial y el retraimiento del Estado frente al libre juego del mercado en la asignación de recursos. Ello dificulta el ajuste del empleo entre sectores o regiones para responder mejor al cada vez más preponderante papel de la competencia externa y la globalización.

En este mismo terreno, para disminuir los costos sociales potenciales que representa la unión monetaria, dada la pérdida de instrumentos para lograr una eventual corrección del tipo de cambio real, sería conveniente flexibilizar la movilidad de la fuerza de trabajo entre México y Estados Unidos. Es decir, para implantar una unión monetaria sería conveniente apoyar la libertad de desplazamiento del trabajador entre ambos países y eliminar las respectivas trabas legales. Así, en caso de un choque externo desfavorable, el flujo de mano de obra hacia el norte facilitaría el ajuste de los salarios mexicanos para corregir el tipo de cambio real. Tal medida aminoraría los costos sociales para México, pero hoy por hoy es inaceptable para la opinión pública y la clase política estadounidense. Sin embargo, el flujo de emigrantes hacia ese país es un hecho que desde tiempo atrás se acentúa en períodos de crisis económica en México. Si bien tal movilidad laboral no es promovida, ésta se da en alto grado, sea legal o ilegalmente, tanto entre trabajadores rurales con escasa capacitación como entre técnicos y profesionistas. Complementa el desarrollo de ambas economías y responde a incentivos pecuniarios básicos. En el largo plazo será ineludible un reconocimiento legal al libre movimiento de mano de obra entre los países. Ello fortalecerá el proceso de integración.

En síntesis, la estructura del mercado laboral en México hace que una política monetaria única sea relativamente menos eficiente que políticas independientes. Por tanto, los choques externos podrían tener un efecto asimétrico en los dos países.³¹ Aunado a ello, la baja movilidad del trabajo podría hacer costosa la unión monetaria en términos de desempleo. Ésta fue, de hecho, una de las críticas más fuertes a la realización de la unión monetaria en Europa. Sin embargo, hay que considerar que la baja movilidad del trabajo en aquel continente obedece a actitudes culturales más que a impedimentos legales.

Otra diferencia del funcionamiento del mercado laboral mexicano que incide en la viabilidad de una unión monetaria es la

31. Tamin Bayoumi y B. Eichengreen, "Shocking Aspects of European Monetary Unification", en F. Torres y F. Giavazzi (eds.), *The Transition to Economic and Monetary Union in Europe*, Cambridge University Press, 1992.



Aceptar que la dolarización es una decisión de índole política y no sólo económica hace factible juzgar más objetivamente sus beneficios y costos. En cualquier caso, es innegable que para que la dolarización sea exitosa primero hay que resolver desequilibrios estructurales importantes de la economía mexicana

ausencia de modelos automáticos de compensación de fluctuaciones en el nivel de actividad económica. En Estados Unidos, el seguro de desempleo y el impuesto sobre la renta ejercen efectos compensatorios en la demanda regional. Las zonas en que aumenta el desempleo alivian parcialmente su situación mediante transferencias vía el seguro de desempleo. Estas transferencias aminoran los costos sociales para la población trabajadora, la cual, además, es libre de desplazarse a otras regiones cuya demanda laboral aumenta. Asimismo, regiones con bajo dinamismo económico se enfrentan a menores impuestos sobre la renta, lo que tiende a contener en parte la caída de su ingreso. En México ambos estabilizadores están ausentes, parcial o totalmente. El seguro por desempleo no existe y la cobertura del impuesto sobre la renta es baja, amén de que no se aplica a los salarios más bajos. De establecerse una unión monetaria habrían de crearse modelos alternativos de compensación intrarregional de ingresos que aseguren cierta ayuda automática a las áreas

de escasa actividad económica, máxime en las de extrema pobreza. Este reto se agudiza por el abandono y el desprestigio que —mercedamente o no— han sufrido las iniciativas de planeación regional desde los ochenta. En efecto, la racionalización de la actividad del sector público ha ido acompañada de un desmantelamiento de instrumentos y medidas de política económica en los ámbitos nacional y regional.

REFLEXIONES FINALES

El análisis en este trabajo indica que hay un largo tramo por recorrer si se quiere avanzar hacia la dolarización formal de la economía mexicana en cualquiera de sus dos opciones. Mientras que el consejo monetario se puede pensar como una decisión unilateral, la unión monetaria se tiene que negociar internacionalmente. En dado caso, sería conveniente concebirla como un paso hacia la integración económica de América del Norte. Es obtuso pensar en la creación de una unión monetaria sin tal concepción. En la integración europea la formación de la unión monetaria implicó cumplir antes con el compromiso asumido desde el Tratado de Roma de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” y se asumió como objetivo común lograr mayor homogeneización en los niveles de desarrollo económico de los países miembro. Para ello se destinaron fondos y se establecieron proyectos de desarrollo *ad hoc* en regiones seleccionadas. Si no se visualiza en esos términos, es poco atractivo promover una unión o consejo monetario. En cualquier opción las modificaciones requeridas van desde las sencillas hasta las que implican alto grado de voluntad política en México y Estados Unidos. Así, lo que importa es la actitud y la disponibilidad para encontrar soluciones a los desequilibrios que afectan a la economía nacional. Esa actitud distingue a los grupos de poder: cada cual defiende sus propios intereses y no necesariamente los de la mayoría de la población.

En cualquier caso y al margen de que se instrumente o no la dolarización formal, las medidas apuntadas ayudarían a robustecer el proceso de formación de capital fijo y profundizar la inserción dinámica de México en la economía mundial. Quizás la más importante en este momento se asocie con factores de incertidumbre en torno a la reestructuración bancaria y la reforma de los sistemas de supervisión y regulación financieras para ser acordes con las pautas internacionales. En tanto no se logren estas transformaciones es mejor no considerar la dolarización como una opción viable. En principio hay que trabajar para eliminar distorsiones en la estructura del crédito que debilitan la capacidad de inversión en la economía mexicana. Éste es un proyecto a largo plazo pero urge comenzar de inmediato.

La pérdida de instrumentos monetarios inherente a la unión monetaria limita la respuesta ante efectos negativos derivados de las asimetrías estructurales entre ambos países. Un sistema con moneda binacional única podría funcionar mientras no esté expuesto a choques externos. Cuando éstos aparecen el resultado puede ser devastador ante la ocurrencia simultánea de agudización de la fragilidad de ciertos bancos y empresas que ca-

recen de liquidez, mientras la actividad económica se contrae y el gobierno carece de capacidad de respuesta para aplicar medidas anticíclicas. La situación se complica por la falta de mayor movilidad laboral entre ambos países.

Un factor que impulsa a ciertos grupos del sector privado a promover la unión o consejo monetarios es el deseo de reducir la capacidad discrecional de intervención del Estado en la esfera económica. Implícito en esta postura está, en particular, impedir una consolidación fiscal. Pero en los hechos esta reforma fiscal es un requisito para la viabilidad de una unión o consejo monetarios. Las autoridades monetarias mexicanas han defendido la flotación como la mejor opción en las condiciones actuales. Argumentan que ésta evita una desalineación excesiva de la paridad real, favorece la competitividad de las exportaciones y evita la pérdida de reservas internacionales. Empero, tales beneficios de la flotación no siempre se materializan en el corto plazo. De no aplicarse de manera correcta, puede dejar a la economía real expuesta a apreciaciones y depreciaciones inesperadas que afectan el grado de competitividad nacional. En realidad, en el actual entorno de la globalización, ni los tipos de cambio fijos ni los flotantes son garantía inquebrantable de estabilidad económica. Máxime ante el vasto volumen de los flujos internacionales de capital de corto plazo. Mientras se insista en atraer dichos flujos, las tasas de interés permanecerán altas y la economía real acusará preocupante fragilidad. Difícilmente se saldrá del ciclo recurrente de sobrevaluación-subvaluación cambiaria. Parece claro que se requieren soluciones nacionales —y de preferencia en escala mundial— que regulen y restrinjan la entrada de capitales especulativos de corto plazo.

Desde una perspectiva política, llevar adelante dicha regulación entraña la necesidad de un consenso interno. La incapacidad de lograrlo debe tomarse muy en serio, porque manifiesta la fuerza con que funcionan los “factores de regateo intraestatal” y la crudeza con la cual se enfrenta el debate Estado-mercado. Se erige así un impedimento que no permite instrumentar una política económica nacional para revertir la mala distribución del ingreso y la desigualdad social. En el fondo ello implica que no sería una estrategia de desarrollo basada en el fortalecimiento del mercado interno, estrategia que parece prioritaria en las condiciones actuales.³² Lo más grave es que la polarización entre los grupos de poder diluye el potencial de la intervención para bloquear la especulación financiera que tanto daño ocasiona al país al alejar la inversión de la producción de bienes y servicios.

Aceptar que la dolarización es una decisión de índole política y no sólo económica hace factible juzgar más objetivamente sus beneficios y costos. En cualquier caso, es innegable que para que la dolarización sea exitosa primero hay que resolver desequilibrios estructurales importantes de la economía mexicana. En tanto estos desequilibrios no se resuelvan, las diferencias estructurales imponen la necesidad de continuar con una política monetaria y cambiaria independientes. 

32. Carlos A. Roza (coord.), *La política macroeconómica en México*, Siglo XXI Editores, México, 1998.

Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México



ENRIQUE HERNÁNDEZ LAOS*

El crecimiento económico de México se desaceleró de manera notable desde principios del decenio de los ochenta, en contraste con las dinámicas registradas en las dos décadas previas. El estancamiento y las crisis recurrentes han tenido efectos muy importantes en dos fenómenos del México actual: la forma como se distribuye el ingreso y las tendencias de la incidencia de la pobreza en la sociedad. Su proyección hacia los próximos lustros apunta a que ambos problemas seguirán siendo de fundamental relevancia para la sociedad mexicana.

Este artículo ofrece, de manera muy resumida, la evidencia disponible sobre esos dos fenómenos, en el marco de un análisis de largo plazo, que abarca las últimas cuatro décadas, y su proyección en el mediano plazo. En lo que sigue se describen de manera sintética las principales características del proceso de crecimiento de la economía mexicana a lo largo del período a fin de ubicar la exposición posterior. Más adelante se plantean las principales tendencias de largo plazo en la distribución del ingreso de los hogares en México, con particular atención al análisis de las tendencias más recientes. De igual modo se emprende el análisis de largo plazo de la incidencia de la pobreza en México y se destaca cómo la recurrencia de las crisis en los últimos años acentuó ese fenómeno, que tiene importantes manifestaciones regionales. Por último, se ofrecen algunas reflexiones sobre las probables tendencias de la economía en los próximos años. Para ello se aplica un modelo de prospectiva para el período 1996-2015 y se examinan las tendencias que cabría esperar en la incidencia de pobreza de la sociedad mexicana.

* Profesor-investigador del Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, México <ciesa@dfi.telmx.net.mx>

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Al término de la segunda guerra mundial, México se embarcó en un ambicioso programa de crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones, proceso que habría de prolongarse por más de tres décadas. Para 1976, sin embargo, ese proyecto había dado claras muestras de agotamiento, por lo que, tras la aguda crisis que alteró los equilibrios macroeconómicos y externos en 1977, se adoptó un modelo de crecimiento basado en la explotación de los recursos petroleros del país, proceso que, no obstante el acelerado crecimiento que generó, fue singularmente efímero y dio término de manera brusca a principios de los ochenta con la caída de la cotización del energético. Así, de tasas de crecimiento económico mayores de 6.5% anual en los sesenta y setenta, el dinamismo se redujo prácticamente a cero en promedio de 1981 a 1988, a partir del estallido de lo que se conoce como la “crisis de la deuda” a principios de los años ochenta.

En la segunda mitad de los ochenta se instrumentaron cambios de singular importancia: se reorientó el crecimiento hacia los mercados externos, abriendo la economía por medio de una política comercial que abatió en pocos años las restricciones cuantitativas y arancelarias a las importaciones; se redujo la participación del Estado en la economía mediante un intenso proceso de privatización; se emprendió la apertura a la inversión extranjera directa (IED) mediante modificaciones a las reglas existentes, y se procedió a la desregulación de importantes sectores de la economía, dándole desde entonces un papel más activo al sector privado y a la competencia en el proceso de crecimiento. Las transformaciones y reformas no condujeron al crecimiento sostenido y a mediados de los noventa volvieron a manifestarse severos desequilibrios macroeconómicos y externos en el

C U A D R O 1

MÉXICO: TASAS DE CRECIMIENTO REAL DE LA OFERTA Y LA DEMANDA AGREGADAS Y SUS COMPONENTES, 1960-1999 (PORCENTAJES)

Concepto	1960-1970	1970-1981	1981-1988	1988-1999
Producto interno bruto	6.5	6.9	-	3.3
Importaciones	4.4	10.4	-4.7	13.3
Oferta total = demanda total	6.2	7.2	-0.5	4.9
Consumo privado	6.4	6.1	-0.4	3.3
Consumo del gobierno	9.3	8.8	1.7	1.5
Formación bruta de capital fijo	8.4	9.2	-6.2	5.5
Variación de existencias	-3.3	0.9	-14.3	4.7
Exportaciones	6.1	11.6	8.0	11.5

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, México, varios años.

país y a presentarse, una vez más, una profunda crisis en 1995-1996. Como resultado, de 1988 a 1999 el país creció a una tasa ligeramente mayor que el incremento poblacional (3.3% anual), lo que impidió acelerar el dinamismo exigido por las presiones demográficas (véase el cuadro 1).

Por el lado de la demanda se detecta con claridad el rompimiento de las tendencias de largo plazo en el proceso de crecimiento económico mexicano. En tanto que en los sesenta y setenta la acumulación de capital se acrecentó a tasas cercanas a 9% en promedio anual, en los ochenta el proceso registró tasas de crecimiento negativas —del orden de 6% anual— y en los noventa tasas por demás modestas de 5.5% anual. Tan importante o más que el tema de este artículo, el consumo privado, que en los sesenta y setenta registró tasas reales de crecimiento superiores a 6% anual, durante los ochenta se contrajo a -6.2% anual durante los ochenta y sólo creció 3.3% en la primera mitad de los noventa, poco más que la población. Esta caída y el virtual estancamiento del consumo privado per cápita en las últimas dos décadas tuvo efectos adversos en la evolución de la pobreza y de la pobreza extrema.

Por el lado de la oferta, el crecimiento económico resulta de la acumulación de factores productivos —capital y fuerza de trabajo— y de las mejoras en el uso y aprovechamiento de los recursos, es decir, del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). De acuerdo con estimaciones de largo plazo de Bosworth,¹ el crecimiento del producto por trabajador en los sesenta habría sido por demás dinámico, equivalente a 4.5% en promedio anual; en los siguientes diez años el dinamismo dis-

minuyó, pero siguió siendo positivo (2.4% anual), conforme la economía nacional se expandía a tasas aceleradas.

El favorable desempeño de la productividad media del trabajo se desplomó en los siguientes años a -3.7% anual de 1981 a 1988 y a -1% de 1988 a 1995, conforme se desaceleraba el crecimiento económico del país. Las causas de estos notables contrastes estriban en los procesos de acumulación de capital físico, así como de aprendizaje y aumento de la PTF. En los sesenta, la contribución del crecimiento del capital físico por trabajador, de la educación y de la PTF fue positiva y relativamente importante (2.1, 0.5 y 1.9 por ciento, respectivamente); en los setenta siguió siendo positiva pero de menor cuantía, en especial la acumulación de capital físico (1.5%), la cual se acompañó de una notable desaceleración (0.4%) de la PTF (véase el cuadro 2). En los años siguientes se registró una disminución y luego un es-

C U A D R O 2

MÉXICO: FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO POR EL LADO DE LA OFERTA, 1960-1995

Período	Producto por trabajador	Contribución de:			Productividad total de los factores
		Capital físico	Educación		
1960-1970	4.50	2.10	0.50		1.90
1970-1981	2.40	1.50	0.50		0.40
1981-1988	-3.70	-0.50	0.90		-4.10
1988-1995	-1.00	0.00	0.60		-1.60

Fuente: cálculos propios a partir de los de B. Bosworth con base en información del Banco Mundial, *Mexico: Enhancing Factor Productivity Growth*, Report 17392-ME, 1998, cuadro A1.3, p. 168.

tancamiento en la dotación de capital por trabajador, acompañado de una fuerte caída de la productividad total de los factores (-4.1% anual de 1981 a 1988 y -1.6% de 1988 a 1995) y, paradójicamente, de un incremento de la contribución de la educación al crecimiento económico (0.6% anual).

Así, las tendencias anteriores revelan que no sólo la desaceleración de la acumulación de capital registrada a partir de los ochenta, sino también —y de manera notable— la sistemática caída de la eficiencia y la productividad con que se utilizan los recursos de la sociedad mexicana, explican el estancamiento actual del país, a pesar de las mejoras en términos cuantitativos, de la educación y el aprendizaje. En la actualidad el crecimiento económico no sólo es más lento, sino que la asignación y utilización de los recursos es menos eficiente, como resultado —entre otras cosas— del notable acrecentamiento del empleo informal en la economía mexicana.²

No hay un registro sistemático de largo plazo de la evolución del subempleo o del empleo informal en México. Cálculos re-

1. B. Bosworth, "Productivity Growth in Mexico", en *Mexico: Enhancing Factor Productivity Growth*, Report 17392-ME, Washington, 1998.

2. Para un examen pormenorizado de la relación entre el crecimiento de la productividad y el funcionamiento del mercado de trabajo véase E. Hernández Laos, N. Garro e I. Llamas, *Productividad y mercado de trabajo en México*, UAM-Plaza y Valdés (en prensa).

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DISPONIBLE EN LOS HOGARES POR DECILES DE POBLACIÓN E INDICADORES DE DESIGUALDAD, 1963-1996 (PORCENTAJES)

Deciles de población ¹	Participación en el ingreso disponible de los hogares ²								Puntos porcentuales	
	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1963-1984	1984-1996
1	1.00	0.90	1.10	1.14	1.54	1.32	1.40	1.43	+ 0.14	+ 0.29
2	1.60	1.60	2.10	2.02	2.25	2.35	2.37	2.52	+ 0.42	+ 0.50
3	2.10	2.40	3.10	3.21	2.86	3.22	3.23	3.38	+ 1.11	+ 0.17
4	2.80	3.20	4.10	4.09	3.83	4.10	4.06	4.26	+ 1.29	+ 0.18
5	3.70	4.10	5.20	5.53	4.76	5.05	5.12	5.30	+ 1.83	- 0.23
6	4.70	5.20	6.50	7.03	5.77	6.37	6.47	6.65	+ 2.33	- 0.38
7	6.30	7.00	8.30	9.46	7.18	8.06	8.18	8.19	+ 3.16	- 1.27
8	9.80	10.50	11.60	12.65	9.31	10.76	10.88	10.61	+ 2.85	- 2.04
9	17.80	16.80	17.90	16.82	13.57	15.61	15.39	15.41	- 0.98	- 1.41
10	50.20	48.30	40.10	38.05	48.93	43.17	42.89	42.25	- 12.15	+ 4.20
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
DIO/DI-4 ³	17.385	14.560	11.095	14.551	18.676	15.495	15.493	14.573	- 2.83	+ 0.02
Coefficiente de Gini	0.606	0.586	0.518	0.501	0.549	0.519	0.516	0.507	- 0.11	+ 0.06
DSTLOG ⁴	1.118	1.108	0.996	0.987	0.944	0.995	0.987	0.965	- 0.13	- 0.02

1. Los de 1963-1977 son de los hogares; los de 1984-1996 son de personas. 2. Incluye ingreso monetario (de todas las fuentes). 3. Relación del ingreso medio del decil 10 respecto del promedio de los primeros cuatro deciles. 4. Desviación estándar de los logaritmos de los ingresos medios.

Fuente: De 1963 a 1977, O. Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago, Chile, 1979; para los demás años, cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, con datos ajustados a las Cuentas Nacionales.

cientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) apuntan las tendencias al aumento de la importancia del empleo informal urbano en México en los últimos años. Así, de 24.7% en 1980, se habría incrementado a 39.9% en 1985, a 44% en 1990 y a 48% en 1995.³ De hecho, cerca de seis de cada 10 empleos urbanos generados de 1990 a 1995 correspondieron al sector informal urbano y sólo cuatro al sector formal urbano. De acuerdo con esta fuente, en 1995 la importancia del empleo informal en el empleo urbano era singularmente elevada en algunos sectores, como en construcción (61%), comercio (68%), servicios (52%) y transportes (56%), y de menor cuantía relativa en otros, como en el de manufacturas (30%) y el financiero (10%).

Ahora bien, si no sólo se considera el empleo urbano y la cuantificación se extiende a toda la economía —sector urbano y rural consolidados— los indicadores de informalidad⁴ se acrecientan de manera notable hasta alcanzar proporciones de 70% y de cerca de 100% en sectores como el agropecuario. No hay duda, así, que la existencia de un enorme y creciente sector informal constituye actualmente la característica primordial del empleo en el país.

La recurrencia de los procesos inflacionarios y las tendencias anteriores han tenido grandes repercusiones en el mercado laboral, abatiendo las remuneraciones reales del trabajo. Las series de largo plazo disponibles muestran que el deterioro ha sido significativo: los salarios mínimos perdieron más de 70% de su poder adquisitivo de 1976 a 1996; las remuneraciones medias

3. Los datos para 1980 y 1985 se refieren a cálculos del PREALC, y los de 1990 y 1995 a los de la OIT. Véase *ibid.*, cuadro 18, y OIT, *Pa-norama Laboral Informa*, Lima, 1997.

4. Medidos como la proporción de la población ocupada que no recibe ninguna prestación social (datos tomados de la Encuesta Nacional de Empleo).

en las manufacturas perdieron 30% de 1981 a 1996, en tanto que los salarios medios contractuales —de más amplia cobertura sectorial— perdieron cerca de 60% de su poder adquisitivo de 1982 a 1996. Esta última pérdida es mayor en sectores con predominio de actividades informales, como lo ponen de manifiesto las estadísticas más recientes; así, de 1991 a 1997 el salario mínimo real se redujo 32%; el salario contractual promedio, 29%; en la industria de la construcción, 23%, y en el sector comercial, 24%. En contraste, las reducciones de las percepciones reales en sectores caracterizados por el predominio del empleo formal fueron menos drásticas: 10% en el sector manufacturero; 5% en la industria maquiladora, y 6% en los salarios base de cotización del IMSS.⁵

Como consecuencia de las tendencias en el empleo y en los ingresos reales se ha alterado de manera importante la forma como se distribuye el ingreso entre los hogares mexicanos y, sobre todo, la magnitud de la pobreza y de la pobreza extrema del país.

TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Desde hace varias décadas, los economistas han tratado de encontrar una vinculación entre el crecimiento económico y la forma como se distribuye el ingreso entre las personas y los hogares de la sociedad. Una importante vinculación es la llamada “hipótesis de Kuznets”, según la cual el traslado de población del sector agrícola —de baja productividad— al no agrícola —de mayores productividad e ingresos— ocasio-

5. E. Zedillo, *Cuarto informe de gobierno: Anexo estadístico*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1998.

na, en una primera etapa del crecimiento económico, un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, proceso que continúa hasta que aquella alcanza un máximo conforme aumenta el ingreso per cápita de la sociedad; a partir de ese momento, la desigualdad comienza a disminuir al homogeneizarse la población en el sector urbano de la economía.⁶ Por supuesto se trata de una hipótesis muy general que, si bien esquemática y sencilla, ha sido muy fructífera para el análisis empírico de la distribución del ingreso, tanto desde un punto de vista dinámico en el tiempo, como del análisis de sección transversal (*cross section*). Posteriores refinaciones de la hipótesis, por ejemplo en Lydall o Robinson,⁷ no hacen sino ratificar las predicciones de que la desigualdad en la distribución del ingreso sigue la forma de una "U" invertida: aumenta en las primeras etapas del crecimiento económico y disminuye en las etapas avanzadas del mismo.

Se menciona esta hipótesis porque parece ser especialmente fructífera en el caso de la economía mexicana durante el crecimiento acelerado característico de los años sesenta y setenta. En efecto, si se supone que antes de esas décadas se habría alcanzado el máximo de la desigualdad de Kuznets —hay algunas evidencias de ello—,⁸ durante el período de crecimiento acelerado del ingreso per cápita habría disminuido la desigualdad en la distribución entre los hogares en México, a juzgar por la evolución del coeficiente de Gini en el período del que se dispone de encuestas de ingresos y gastos.⁹ Este indicador se re-

6. S. Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, marzo de 1955.

7. H. Lydall, *A Theory of Income Distribution*, Oxford University Press, Clarendon, 1979, y Sh. Robinson, "A Note on the U Hypothesis Relating Income Inequality and Economic Development", *American Economic Review*, vol. 66, núm. 3, 1977.

8. I. Martínez, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960.

9. Desde un punto de vista conceptual, la definición de ingreso del hogar que resulta relevante para las comparaciones es aquella que refleje de la mejor manera posible el nivel permanente de bienestar de los hogares (E. Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Colección Alternativas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993). Baste aquí afirmar que el concepto adecuado incluye tanto el ingreso monetario, como los ingresos por transferencias y en especie, los cuales suelen estar incluidos en la Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), que es la fuente utilizada. Sin embargo, se sabe que tales encuestas presentan información del ingreso de los hogares muy inferior a la que se encuentra implícita en los agregados económicos del Sistema de Cuentas Nacionales de México (E. Hernández Laos, *México. Escenarios económicos de largo plazo y efectos sobre la utilización de recursos naturales*, Cuadernos para la Agenda 21, Semarnap-PNUD, México, 1999, y J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, México, 1999). La muy reciente aparición del Sistema de Cuentas Nacionales por sectores institucionales permite conocer con exactitud la cuantía del ingreso disponible de los hogares, concepto que es el indicado para hacer las cuantificaciones de pobreza. Esta nueva información oficial confirma lo que se sospechaba, esto es, la notable subinformación del ingreso de los hogares consignado en la ENIGH,

dujo de manera paulatina pero sostenida desde 0.606 en 1963 a 0.501 en 1984, coincidiendo en términos muy generales con el período de rápido crecimiento de la economía de las décadas de los sesenta y setenta. Otros indicadores de la desigualdad —en especial la desviación estándar de los logaritmos— muestran una tendencia similar. Se sabe que la década de los ochenta fue de crisis y estancamiento y de manera paralela se revirtió la tendencia hacia la igualdad, especialmente de 1984 a 1989, período en que el coeficiente de Gini aumentó hasta alcanzar 0.549, para disminuir en los siguientes años hasta quedar en 1996 en un valor ligeramente superior al registrado en la primera mitad de los ochenta: 0.507 (véase el cuadro 3).

Es posible, así, dividir el largo período observado en dos subperíodos: 1963-1984 y 1984-1996. En el primero habría disminuido la desigualdad (en la etapa de crecimiento económico) y en el segundo habría aumentado (etapa de estancamiento). Como se observa en el cuadro 3, la reducción de la desigualdad habría transferido ingresos de los deciles 9 y 10 —especialmente de este último— hacia los deciles de población de menores ingresos, sobre todo los situados en los estratos medios y medios superiores de la distribución. En el segundo período, por el contrario, los estratos medios y medios superiores habrían transferido ingresos simultáneamente a los estratos inferiores —deciles

en comparación con el ingreso disponible de los hogares; confirma además que el grado de subinformación difiere notablemente por fuentes de ingreso. Para evitar ese problema y a la vez dar congruencia a los cálculos de 1992-1994-1996 con los nuestros para los años previos, se ajustaron los datos de las ENIGH de esos años a los totales consignados en la cuenta de hogares del Sistema de Cuentas Nacionales, aplicando diferentes coeficientes de ajuste a las diversas fuentes de ingresos de acuerdo con una metodología aplicada con anterioridad, la cual fue originalmente planteada por O. Altimir en *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago, Chile, 1979. Adicionalmente, para facilitar el examen de los resultados, los microdatos de las encuestas se valoraron a precios de agosto de 1996. La aplicación de las metodologías descritas permite tener series estadísticas de largo plazo (1963-1996), comparables consistentemente para dos de los fenómenos de interés para el presente estudio: a) la evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México y la cuantificación de las tendencias de diversos índices de desigualdad, y b) la evolución de la incidencia e intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México. La desagregación de la información para 1996 en diez regiones socioeconómicas, si bien no alcanza plena significación estadística por limitaciones muestrales, permite evaluar, de manera ilustrativa y provisional, los notorios contrastes en la distribución del ingreso y en los niveles de pobreza y de pobreza extrema en todo el territorio. Huelga decir que nuestras cuantificaciones pueden diferir notablemente de las realizadas por otros investigadores, lo que se explica por los métodos de medición adoptados. La metodología aplicada, si bien es coherente en sus propios términos y es utilizada por la CEPAL, ha sido criticada por algunos especialistas, que afirman que la subinformación de las ENIGH también obedece al truncamiento de la distribución, debido a problemas de muestreo, que no incluyen los hogares más ricos ni a los más pobres. Para una exposición interesante véase F. Cortés, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI Editores, México, 2000.

C U A D R O D E R E S U M E N O

MÉXICO: SÍNTESIS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, 1963-1996 (PORCENTAJES)

Percentiles de población	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996	Puntos porcentuales	
									1963-1984	1984-1996
40% más pobre	7.5	8.1	10.4	10.5	10.5	11.0	11.1	11.6	+ 3.0	+ 1.1
50% intermedio	42.3	43.6	49.5	51.4	40.6	45.8	46.0	46.2	+ 9.1	- 5.2
10% más rico	50.2	48.3	40.1	38.1	48.9	43.2	42.9	42.2	- 12.1	+ 4.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-

Fuente: calculado con base en datos del cuadro 3.

1 a 4—, pero en especial al decil 10, el de mayores ingresos de la sociedad.

Este proceso puede detectarse más fácilmente con la información vertida en el cuadro 4, en el que se ha dividido a la población en tres estratos: el 40% más pobre —deciles 1 a 4—; el 50% intermedio —deciles 5 a 9—, y el 10% más rico de la población. En términos muy generales, el primer estrato comprende los hogares más pobres del país, que se ubican principalmente en el medio rural, aunque también algunos de los hogares más pobres del medio urbano, cuyo jefe labora en el sector informal en condiciones de subcontratación. El estrato intermedio incluye hogares cuyos jefes laboran en el sector informal urbano como patronos o por su cuenta; trabajadores asalariados en el sector formal de la industria y los servicios urbanos; la burocracia de rango bajo e intermedio, y los empleados de ingresos medios altos de las áreas urbanas del país. En el tercer estrato—10% más rico— se encuentran los hogares cuyo jefe es por lo general profesionalista, tiene empleos bien remunerados en la alta burocracia o en las actividades económicas urbanas de mayor productividad y cuyos ingresos, además de sueldos, salarios y rentas empresariales, incluyen una parte importante de los ingresos de la propiedad.¹⁰

De 1963 a 1984 el tercer estrato —el 10% más rico de la población— habría perdido 12.1 puntos porcentuales, ingreso que se habría transferido al estrato intermedio (9.1 puntos porcentuales) y, en menor escala, al más pobre (3 puntos porcentuales). Es decir, el crecimiento económico paulatino de ese período se habría acompañado de un fortalecimiento de los estratos medios —y en menor medida de los estratos bajos— a costa de la participación de la población con mayores ingresos. Ese período se acompañó —como se sabe— de flujos crecientes de emigrantes de las áreas rurales a las urbanas, del incremento sostenido en el número de empleos remunerados en estas áreas y, sobre todo, de salarios reales crecientes. Por el contrario, a partir de 1984 los sectores medios pierden participación en el ingreso de los hogares (-5.2 puntos porcentuales); una fracción muy pequeña (1.1 puntos porcentuales) se la apropian los hogares de menores ingresos y la mayor parte (4.1 puntos) los hogares más ricos de la población (véase el cuadro 4).

10. Esta tipología constituye una adaptación de la presentada originalmente por F. Cortés, *op. cit.*

Los economistas y los sociólogos han externado argumentos interesantes para explicar estas tendencias. Desde el punto de vista funcional, la distribución del ingreso en México se explica en gran parte por la implantación de las políticas de estabilización y ajuste a partir de la segunda mitad de los setenta.¹¹ Desde el punto de vista de la distribución del ingreso de los hogares, las tendencias más recientes tienen su explicación —al menos en parte— en argumentos sociológicos y económicos. Desde ambos puntos de vista, los hogares rurales más pobres se beneficiaron, en los primeros años de los ochenta, por el favorable precio del maíz derivado del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y en los noventa por los apoyos de programas gubernamentales focalizados contra la pobreza extrema en el medio rural, como el Procampo y el Progresá. A su vez, para hacer frente a las continuas crisis económicas que se presentan desde los años ochenta, los hogares urbanos más pobres echaron mano de los miembros de la familia y acrecentaron el número de sus perceptores, especialmente mujeres y personas jóvenes, que tuvieron que sacrificar su educación para contribuir al ingreso familiar, conforme sus ingresos reales disminuían.¹²

Frente a la recurrencia de las devaluaciones del peso frente al dólar, los hogares más ricos de mayores ingresos expatriaron parte importante de su capital, lo cual les redujo ingresos elevados de la propiedad; los que lo mantuvieron en el país se beneficiaron de las elevadas tasas de interés real que prevalecieron en varios de los años de ese lapso. Es muy posible también que los ingresos de capital se hayan visto favorecidos por la privatización de las empresas públicas que se registró desde 1989, en especial la privatización del sistema bancario.¹³ En contraste, los hogares del estrato intermedio perdieron participación en el ingreso porque aparentemente carecieron de estrategias familiares para hacer frente al continuo deterioro del empleo y de los salarios reales en el medio urbano. Por último,

11. E. Hernández Laos, "Políticas de estabilización y ajuste y distribución funcional del ingreso en México", *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 2, México, febrero de 2000, pp. 156-168.

12. F. Cortés, *op. cit.*

13. No se poseen datos sobre la distribución de la riqueza —monetaria y real— de los hogares mexicanos, lo que impide un análisis de las tendencias de la concentración de activos en la sociedad en los últimos lustros.

C U A D R O 5

MÉXICO: INGRESOS ANUALES REALES POR PERSONA, POR DECILES DE POBLACIÓN EN AÑOS SELECCIONADOS, 1963-1996
(PESOS A PRECIOS DE AGOSTO DE 1996)

Deciles de hogares	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996	Tasas anuales	
									1963-1984	1984-1996
1	1 612	1 885	2 385	2 004	2 866	2 914	3 015	2 697	1.0	2.5
2	2 488	3 261	4 631	3 552	4 188	5 170	5 127	4 744	1.7	2.4
3	3 214	4 353	6 386	5 644	5 323	7 124	6 984	6 371	2.7	1.0
4	4 463	6 338	8 600	7 191	7 129	9 050	8 777	8 033	2.3	0.9
5	5 503	8 380	11 019	9 723	8 860	11 120	11 071	9 978	2.7	0.2
6	6 625	10 421	12 638	12 361	10 740	14 074	14 011	12 541	3.0	0.1
7	8 634	12 463	16 591	16 633	13 364	17 749	17 674	15 442	3.2	-0.6
8	12 268	14 503	21 889	22 242	17 330	23 687	23 515	20 008	2.9	-0.9
9	20 845	23 338	30 196	29 575	25 258	34 351	33 290	29 037	1.7	-0.2
10	51 187	56 839	61 026	66 903	91 075	93 970	92 583	79 585	1.3	1.5
Promedio	11 684	14 178	17 528	17 582	18 614	22 015	21 614	18 849	2.0	0.6

Fuente: cálculos propios con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, varios años.

las tendencias más recientes que se registraron a mediados de los noventa se explicarían —al igual que las tendencias de principios de los ochenta— por el argumento de la “equidad por el empobrecimiento generalizado de la población” causado por la aguda crisis económica de 1995-1996.¹⁴

Las tendencias distributivas descritas se acompañaron de ingresos reales per cápita crecientes en la etapa de crecimiento (1963-1984) y decrecientes —también en términos reales— en los años de crisis económica y estancamiento (1984-1996). En el primer subperíodo, el ingreso promedio de los mexicanos se acrecentó 2% medio anual, esto es, poco más de 50% a lo largo de 21 años. En ese lapso, los ingresos reales de todos los estratos de la población se acrecentaron, aunque con diferente intensidad, ya que en tanto los deciles medios altos —6, 7 y 8— los aumentaron 3% medio anual, los demás también lo hicieron, aunque a tasas menores; incluso el 10% más rico de la población, que perdió participación en el ingreso, aumentó sus ingresos per cápita 1.3% medio anual, lo que le permitió acumular un aumento de 30% a lo largo del período (véase el cuadro 5).

La historia del segundo período es muy diferente. En ese lapso los ingresos promedio por persona sólo crecieron 0.6% anual, para acumular en los 12 años (1984-1996) un modesto aumento de 7%. Las diferencias entre estratos fueron significativas, ya que en tanto los dos deciles más pobres de la población aumentaron sus ingresos per cápita a tasas más aceleradas que en el período anterior —2.5% medio anual—, al igual que el 10% más rico —1.5% medio anual—, su crecimiento contrasta con el estancamiento o la franca reducción en términos reales de los ingresos percibidos por los estratos intermedios (véase el cuadro 5).

Pese a todos los cambios y las tendencias descritos, la mexicana ha sido —y continúa siendo— una sociedad polarizada y

desigual. A lo largo de los últimos 33 años —y no obstante pequeñas variaciones— los ingresos promedio del 10% más rico de la población son 30 veces mayores que los ingresos medios per cápita del 10% más pobre de la sociedad. Para tener una idea de esta polarización, considérese que en tanto los ingresos promedio de los más ricos superaban los 10 000 dólares por persona en 1996, los percibidos por los más pobres no alcanzan los 350 dólares anuales por persona, no obstante los apoyos gubernamentales destinados a combatir la pobreza extrema.

Este panorama sobre las tendencias distributivas en México es, por necesidad, esquemático e incompleto; sin embargo, da una idea aproximada de las tendencias de largo plazo y de los efectos resultantes de casi dos décadas de estancamiento y crisis repetidas de la economía mexicana. Un análisis más pormenorizado tendría que poner atención —en especial en las tendencias más recientes— en los movimientos registrados en variables importantes, como las horas trabajadas por los miembros de los hogares, el número de sus perceptores y su caracterización por edad y género; su posición en la ocupación; los cambios demográficos y educativos de los hogares; la evolución de los ingresos por fuente de los mismos, e incluir la dimensión regional, que es causa de notables contrastes en los niveles de ingreso y su distribución en la sociedad mexicana.

Sólo como ejemplificación, para el presente ejercicio analítico se resumió la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1996 para analizar la distribución del ingreso en diez regiones naturales del país.¹⁵ Lo relevante

15. Las regiones se conforman de la siguiente manera: 1. Capital: Distrito Federal y Estado de México; 2. Golfo Norte: Nuevo León y Tamaulipas; 3. Norte: Chihuahua y Coahuila; 4. Pacífico Norte: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Nayarit; 5. Golfo Centro: Veracruz y Tabasco; 6. Pacífico Centro: Colima, Jalisco y Michoacán; 7. Centro: Morelos, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo; 8. Centro Norte: Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas; 9. Peninsular: Campeche, Yucatán y Quintana Roo; 10. Pacífico Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

14. F. Cortés y R.M. Rubalcava, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, Jornadas núm. 120, El Colegio de México, México, 1991, y F. Cortés, *op. cit.*

C U A D R O 6

MÉXICO: PRODUCTO REAL PER CÁPITA DE LAS REGIONES ECONÓMICAS (MILES DE PESOS A PRECIOS DE 1996)¹

Regiones económicas	Producto per cápita				Tasa media anual		
	1970	1980	1990	1995	1970-1980	1980-1990	1990-1995
1. Capital	23.3	31.9	27.5	37.9	3.19	- 1.47	6.63
2. Golfo Norte	19.8	28.9	26.1	26.7	3.85	- 1.01	0.46
3. Norte	15.6	22.3	23.5	30.0	3.64	0.53	5.01
4. Pacífico Norte	16.8	21.0	19.2	19.8	2.26	- 0.89	0.62
5. Golfo Centro	11.5	22.0	13.0	11.9	6.70	- 5.12	- 1.75
6. Pacífico Centro	11.9	18.0	15.1	17.4	4.23	- 1.74	2.88
7. Centro	9.4	14.5	12.7	8.4	4.43	- 1.32	- 7.93
8. Centro Norte	8.9	13.3	14.4	14.4	4.10	0.80	0.00
9. Peninsular	11.0	17.1	22.5	22.4	4.51	2.78	- 0.09
10. Pacífico Sur	6.4	12.8	8.0	8.7	7.18	- 4.59	1.69
Promedio nacional	14.3	21.6	18.2	18.3	4.21	- 1.70	0.11

1. PIB a precios corrientes deflactado por el índice de precios al consumidor.

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

en este caso son los notorios contrastes en los niveles de producto per cápita de las regiones mexicanas. En el cuadro 6 se muestran unas estimaciones a precios constantes de 1996¹⁶ que en escala regional cuentan la historia referida: el notable crecimiento económico durante los años setenta, el retroceso de los ochenta y el estancamiento de la primera mitad de los noventa. Lo que importa destacar en este caso son las notorias disparidades de los niveles de producto per cápita de las regiones que para 1995 excedían de 400% cuando se compara la región Capital —que incluye la zona metropolitana de la Ciudad de México— con la región Pacífico Sur, que incorpora los estados más pobres del país: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Las disparidades en la distribución del ingreso en escala nacional se reproducen con puntual exactitud —como si se tratara de un caso de geometría fractal— en las regiones socioeconómicas del país (véase el cuadro 7). El caso extremo de desigualdad se registra en la región Peninsular, en la cual el 10% más rico de la población local se apropia de más de la mitad del ingreso de los hogares generado en la zona, en tanto que el 40% más pobre recibe menos de 8% del ingreso producido. Esta situación distributiva recuerda la registrada por el país como un todo a principios de los sesenta —con coeficientes de Gini cercanos o superiores a 0.600— y se debe en parte importante a los enclaves turísticos de Cancún y Mérida que se ubican en esta

16. Sorprenderá al lector que los promedios nacionales del producto per cápita de 1990 y 1995 resulten similares a los ingresos medios per cápita de los hogares que presenta el cuadro 5 para 1989 y 1996, lo que en realidad no tiene sentido. En descargo de esta incongruencia debe aclararse que las estimaciones del PIB por regiones no necesariamente coinciden con las estimaciones en escala nacional del Sistema de Cuentas Nacionales, ambas a precios corrientes, no obstante que las dos fuentes están deflactadas con el índice nacional de precios al consumidor con base en agosto de 1996 = 1.0. Por lo anterior, las estimaciones presentadas en el cuadro 6 sólo deben considerarse como ilustrativas de las diferencias en sus niveles entre regiones.

región, caracterizada por elevados índices de población rural que labora en ocupaciones agropecuarias de muy baja productividad. En el otro extremo, en regiones como la Norte, cuyos estados colindan con la frontera con Estados Unidos, los módulos distributivos son notoriamente menos concentrados y se caracterizan por un coeficiente de Gini de sólo 0.450. La región Capital se ubica en un sitio intermedio —un Gini de 0.527, mayor que el promedio nacional de ese año— debido a la coexistencia de actividades industriales y de servicios de muy alta productividad, la presencia de importantes contingentes en condiciones de subempleo o de empleo informal, producto de las corrientes migratorias rurales-urbanas que han sido

características de esta región del México moderno.

En resumen, la economía mexicana, a pesar de las tendencias poco concentradoras que distinguieron el primer lustro de los años noventa, aún se caracteriza por la desigualdad, tanto en términos nacionales como regionales, si se le compara con otros países de América Latina de similar desarrollo. La información que Morley¹⁷ proporciona sobre varios países deja en claro que en la actualidad México presenta módulos más concentrados de ingreso que naciones como Chile (Gini de 0.46), Paraguay (0.40), Perú (0.44) y Venezuela (0.44), pero menos desigualdad que el coloso de América del Sur, Brasil (0.610).

Pero México no sólo es una sociedad polarizada y desigual: es una nación empobrecida por los continuos episodios de crisis y estancamiento económico que le caracterizan desde hace varios lustros. Esos episodios han impedido el crecimiento de los ingresos familiares en términos per cápita, al menos para 50% de los habitantes con ingresos medios, que los han visto decrecer de manera significativa y sistemática desde mediados del decenio de los ochenta. Ambas tendencias —el crecimiento del subempleo y el deterioro de los ingresos reales— han tenido efectos por demás desfavorables en la evolución de la pobreza en México.

EFFECTOS EN LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA

A diferencia de Estados Unidos, en México no existe línea oficial de pobreza. Algunos cálculos gubernamentales del número de personas pobres en el país, citados en ocasiones por la prensa, no hacen explícita la línea de pobreza utilizada y destacan más la denominada *pobreza extrema*, población

17. S.A. Morley, “El ajuste estructural y los determinantes de la pobreza en América Latina”, en N. Lustig, *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, Lecturas de El Triestre Económico, núm. 86, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

C U A D R O 7

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN POR REGIÓN, 1996^a
(PORCENTAJES)

Región socioeconómica	Grupos de población ¹			Total	Coeficiente de Gini
	40% más pobre	50% intermedio	10% más rico		
1. Capital	11.0	44.5	44.5	100.0	0.525
2. Golfo Norte	11.7	50.3	38.0	100.0	0.487
3. Norte	13.7	48.2	38.1	100.0	0.450
4. Pacífico Norte	12.4	45.2	42.4	100.0	0.492
5. Golfo Centro	12.5	46.6	40.9	100.0	0.489
6. Pacífico Centro	12.0	46.7	41.3	100.0	0.494
7. Centro	11.8	47.9	40.3	100.0	0.496
8. Centro Norte	12.4	49.6	38.0	100.0	0.480
9. Peninsular	7.9	41.6	50.5	100.0	0.591
10. Pacífico Sur	11.1	43.7	45.2	100.0	0.534
Total	11.6	46.2	42.2	100.0	0.507

a. Cálculos con base en datos de las encuestas de ingreso y gasto expandidas a Cuentas Nacionales.

1. Formado con deciles de población ordenados de acuerdo con su ingreso per cápita.

Fuente: E. Hernández Laos, *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*. Consejo Nacional de Población, México (en prensa).

objetivo de los actuales programas gubernamentales orientados a disminuirla.

Hace dos decenios, sin embargo, un organismo gubernamental —la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), dependiente de la Presidencia de la República— publicó lo que se conoce como la *canasta normativa de satisfactores esenciales* (CNSE), que incluye, entre otros, los rubros de alimentación, vivienda, cuidados básicos de la salud e higiene, cultura y recreación básicas, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, y pequeñas partidas para presentación personal, y calculó su costo anual promedio para un hogar típico de 4.9 miembros a precios de 1981.¹⁸

Mediante índices de precios al consumidor por subrubros de la canasta, en una investigación anterior se actualizó a precios de diferentes años el costo de la canasta con el objeto de cuantificar la incidencia de la pobreza en México de 1963 a 1988; en otra investigación más reciente se actualizó dicho costo a precios de agosto de 1996 a fin de calcular las líneas de pobreza (LP) para actualizar las mediciones referentes a 1992, 1994 y 1996 que se presentan más adelante.¹⁹

Cabe señalar que entre las necesidades básicas consideradas en la CNSE, los rubros de alimentación, vivienda y algunos gastos menores en salud, higiene y material educativo básico, conforman lo que la Coplamar denominaba *canasta submínima* (CSM),

18. Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Siglo XXI Editores, México, 1983.

19. E. Hernández Laos, *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Consejo Nacional de Población (en prensa), México, 2000, y *Crecimiento económico...*, op. cit.

el costo de la cual determina la línea de pobreza extrema en nuestras cuantificaciones. El costo de la CSM por persona, estimado a precios de agosto de 1996, asciende a 7 693 pesos anuales, esto es, un promedio de 2.80 dólares diarios por persona;²⁰ el costo anual por persona de la CNSE —que determina la línea de pobreza— asciende a 19 975 pesos, esto es, 7.30 dólares.²¹

De esta manera, una persona está en condiciones de *pobreza* cuando su ingreso familiar per cápita es inferior al costo de la CNSE; la persona está en condiciones de *pobreza extrema* si el monto promedio per cápita de su ingreso familiar no alcanza siquiera a cubrir el costo de la CSM, es decir, no cubre las necesidades más apremiantes de alimentación, vivienda y otras partidas menores que normalmente no se reciben por medio de transferencias gubernamentales.²² El concepto de ingreso per cápita

relevante es el que señalan las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, ajustados a cuentas nacionales.²³ La aplicación estricta de esta metodología permite tener series estadísticas de largo plazo (1963-1996) sobre la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México.²⁴

20. Esta línea de “pobreza extrema” es 180% superior al dólar por día supuesto como línea de pobreza extrema por el Banco Mundial para los países pobres en desarrollo.

21. Esto es, tres veces mayor que los dos dólares diarios supuestos por el Banco Mundial para los países pobres. El costo de la CNSE puede parecer muy elevado a la luz de las pretensiones del Banco Mundial, pero no lo es si se considera que representa menos de dos tercios de la línea oficial de pobreza de Estados Unidos actualizada a 1996. Por el contrario, las líneas de pobreza señaladas por el Banco Mundial aparecen como arbitrarias y notoriamente insuficientes para garantizar un nivel de bienestar satisfactorio para poblaciones como la mexicana.

22. Debe reconocerse que, por razón del método de medición de la pobreza adoptado, estas cuantificaciones *excluyen* la consideración del acceso de las personas a los bienes recibidos generalmente por medio de transferencias públicas, como la educación pública, el acceso a la salud pública, el acceso al agua corriente en la vivienda y las consideraciones en torno a la “calidad” de la vivienda en la que se habita. Es probable que estas omisiones tiendan a sobreestimar los índices de pobreza en regiones altamente urbanizadas o a subestimarlos en regiones rurales con poca urbanización y poco acceso a este tipo de transferencias públicas.

23. Véase la nota 10.

24. El estudio de la pobreza en México lo han abordado diferentes investigadores y organizaciones internacionales, como la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL). Sus cuantificaciones difícilmente coinciden, ya que utilizan líneas de pobreza diferentes y no necesariamente llevan a cabo ajustes a la información de ingresos de las ENIGH para compatibilizarlos con el sis-

MÉXICO: POBRES EXTREMOS Y POBLACIÓN NO POBRE, 1963-1996 (MILES DE PERSONAS Y PORCENTAJES)

Año	Pobres extremos	%	Pobres no extremos	%	Total de pobres	%	No pobres	%	Población total	%
1963	26 735.9	69.5	3 099.5	8.1	29 835.4	77.5	8 638.0	22.5	38 473.4	100.0
1968	25 639.6	56.7	7 181.1	15.9	32 827.7	72.6	12 383.9	27.4	45 211.6	100.0
1977	21 519.3	34.0	15 221.5	24.0	36 740.8	58.0	26 581.4	42.0	63 322.2	100.0
1984	22 821.2	29.9	21 738.2	28.6	44 559.4	58.5	31 647.0	41.5	76 206.4	100.0
1988	23 283.5	28.2	25 497.8	30.8	47 781.3	59.0	33 929.7	41.0	81 711.0	100.0
1992	27 695.4	32.9	34 024.6	41.7	61 720.0	73.4	22 332.8	25.4	84 052.8	98.8
1994	30 340.4	34.0	35 452.2	39.7	65 792.6	73.7	23 575.2	26.3	89 367.8	100.0
1996	35 136.6	37.9	38 479.0	41.6	73 615.6	79.5	18 971.0	20.5	92 586.6	—

Fuente: E. Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, UNAM, México, 1993, y "Políticas de estabilización y ajuste y distribución funcional del ingreso en México", *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 2, México, febrero de 2000, pp. 156-168.

Para decirlo en forma simplificada, los niveles de pobreza se acrecientan cuando los ingresos promedio de la sociedad tienden a disminuir o los índices de concentración del ingreso a incrementarse. Por el contrario, la pobreza —y la pobreza extrema— disminuye en términos relativos cuando el crecimiento económico acrecienta los ingresos promedio o cuando fenómenos económicos y sociológicos tienden a reducir las desigualdades más apremiantes de la sociedad, en especial cuando aumenta la participación en el ingreso de los deciles de la población con menores recursos.

Analicemos primero las tendencias en la pobreza extrema. En los primeros años de los sesenta, siete de cada diez mexicanos registraban ingresos insuficientes para adquirir la CSM, lo que implicaría que se encontraban en condiciones de pobreza extrema. Tal proporción fue disminuyendo en los siguientes años: 56.7% en 1968, 34% en 1977 y 29.9% en 1984, lo que sugiere que la incidencia de la pobreza extrema se redujo sistemáticamente durante las décadas en que se conjuntaron crecimiento y redistribución del ingreso. Según nuestros cálculos, de 1984 a 1988 se habría reducido marginalmente esa incidencia, pero esta tendencia es cuestionable dada la forma como se calculó 1988, que supone una distribución similar a la de 1984.²⁵

Para los siguientes años la incidencia de la pobreza extrema revierte las tendencias previas y se acrecienta: 32.9% en 1992, 34% en 1994 y 37.9% en 1996 (véase el cuadro 8). En la actualidad, de acuerdo con nuestros cálculos, más de 35 millones de mexicanos no tienen ingresos suficientes para adquirir el costo de la CSM, que, como se sabe, incluye principalmente el gasto

tema de cuentas nacionales. Con pocas excepciones, la mayoría de estas investigaciones cuantifica la pobreza en un solo momento en el tiempo.

25. Boltvinik ha calculado por el método de línea de pobreza la incidencia de la pobreza extrema en 1989 con la verdadera distribución de ese año y el resultado que obtiene es de 38.9%, si bien con otra línea de pobreza extrema (J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *op. cit.*, cuadro 5.10, p. 227), lo que hace que sus cálculos no sean comparables con los que aquí se presentan. Es posible que la incidencia compatible con nuestros cálculos esté más cercana a los de Boltvinik que lo que sugieren los nuestros para 1988.

básico en alimentación, vivienda y otros enseres menores. Las tendencias apuntadas en la pobreza extrema se habrían acompañado de aumentos sistemáticos y consistentes en los índices de pobreza no extrema: de 8.1% en 1963 se habría aumentado a 41.7% en 1992, y se habría mantenido en una cuantía semejante en los siguientes años, para alcanzar 42% en 1996.

La suma de pobres extremos y pobres no extremos constituye el número total de personas en condición de pobreza, esto es, su ingreso no es suficiente para adquirir la CNSE cuantificada por la Coplamar hace 20 años. Su tendencia de largo plazo refleja con toda claridad la interrupción del crecimiento económico y del proceso redistributivo del ingreso a partir de los ochenta, toda vez que la incidencia de la pobreza total se habría reducido de cerca de 78% en 1963 a sólo 58% en 1984; se habría mantenido relativamente inalterada durante el resto de los ochenta, y habría repuntado de manera significativa en los siguientes años para alcanzar cerca de 80% en 1996, incidencia ligeramente mayor que la que se había registrado en el país 33 años antes.

Pero si bien la incidencia de la pobreza en términos relativos sería similar en la actualidad que hace tres décadas, la incidencia absoluta es notoriamente mayor en la actualidad, toda vez que, por el crecimiento de la población nacional, de 30 millones de personas que vivían en condiciones de pobreza en 1963 se habría pasado a cerca de 74 millones en 1996.

De especial relevancia parece ser el acrecentamiento de la pobreza en la primera mitad de los años noventa. El cuadro 9 descompone el crecimiento de la población nacional en los años de los que se dispone de información: 1992-1994 y 1994-1996. En el primer bienio, uno de cada dos mexicanos que aumentaron la población entró a formar parte del grupo de pobres extremos y uno de cada cinco en el de pobres no extremos; esto es, cerca de ocho de cada diez nuevos mexicanos que aumentaron la población en ese bienio se incluirían en la categoría de pobres, lo que demuestra que la profundización de la pobreza habría tenido proporciones marginales de profundas dimensiones.

Sin embargo, es en el bienio siguiente (1994-1996), al estallar la crisis de 1995, cuando los índices marginales de pobreza se disparan. En ese bienio, en tanto que la población se habría incrementado en 3.2 millones de personas, el número de mexi-

MÉXICO: AUMENTO DE LA POBLACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA EXTREMA, POBREZA Y NO POBREZA, 1992-1996 (MILES DE PERSONAS Y PORCENTAJES)

Concepto	1992-1994	%	1994-1996	%
Total de población pobre	4 073.0	76.7	7 823.0	243.0
Pobreza extrema	2 645.4	49.8	4 796.2	149.0
Pobreza no extrema	1 427.6	26.9	3 026.8	94.0
No pobres	1 242.4	23.3	-4 604.2	-143.0
Total de la población	5 315.4	100.0	3 218.8	100.0

Fuente: calculado con base en datos del cuadro 7.

canos en condiciones de pobreza extrema habría aumentado en cerca de 4.8 millones de personas y en 3 millones más el número de personas en pobreza no extrema. Esto es, dos y media veces más que el crecimiento de la población habría pasado a formar parte de la población pobre del país (véase el cuadro 9). A la luz de estas tendencias queda en claro que una crisis económica como la de 1995, con su cauda de recesión, desempleo, subempleo y reducción de los ingresos reales de la mayoría de la población, se traduce en incrementos importantes en los niveles de pobreza y de pobreza extrema, no obstante el leve proceso redistributivo del ingreso que se habría presentado en esos años y que más arriba se examinó.

Para 1996 México manifiesta una población en condiciones generalizadas de pobreza y de pobreza extrema, que se vuelve más lacerante al considerar las condiciones prevaletentes en las regiones con el mayor atraso del país. De acuerdo con nuestros cálculos, los mayores índices de pobreza extrema —incidencia mayor que el promedio nacional— se registran en las regiones centrales y sureñas, como la Golfo Centro, con 48%; la región Centro, con 50.8%; la Centro Norte, con 49.5%; la Peninsular, con 47.7% y, en especial, la región Pacífico Sur, con 67.9%. Por

el contrario, la región Capital y las regiones Golfo Norte, Norte y Pacífico Norte registran incidencias de pobreza extrema del orden de 24 a 28 por ciento (véase el cuadro 10). De hecho, hay una clara asociación inversa entre la incidencia de la pobreza extrema y los niveles de producto per cápita de las regiones, como lo muestra un coeficiente de correlación $r = -0.776$, que es significativamente diferente de cero a 99 por ciento de probabilidad estadística. La incidencia de la pobreza total sigue una pauta similar ($r = -0.792$), aunque en este caso da cuenta de la situación tan lamentable de bienestar de las regiones más atrasadas, ya que regiones como las centrales y sureñas registran incidencias de pobreza cercanas o mayores a 90% de la población local.

En resumen, los seculares atrasos de la población rural de México, la interrupción del crecimiento económico que caracteriza al país desde principios de los años ochenta, con sus adversos efectos en el empleo remunerado, los ingresos reales y los módulos distributivos, han provocado que la sociedad padezca notables retrasos materiales y elevados índices de pobreza y de pobreza extrema. Una mirada al futuro con la óptica actual permite prever que, dada la magnitud de estos problemas, se requerirán varios decenios de crecimiento económico sostenido para revertirlos y varios más para eliminarlos.

PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO

En una investigación reciente²⁶ se presenta un ejercicio de prospectiva económica de México para el período 1996-2015, con objeto de evaluar las tendencias que podrían registrarse en la pobreza y la pobreza extrema en tres escenarios alternativos. Las proyecciones están basadas en un modelo económico encabezado por la demanda final —tanto interna como externa—, por lo que algunas variables exógenas regulan su cre-

26. E. Hernández Laos, *Prospectiva demográfica...*, op. cit.

MÉXICO: POBRES EXTREMOS Y POBLACIÓN NO POBRE POR REGIÓN, 1996 (PORCENTAJES)

Región	Pobres extremos	Pobres no extremos	Total de pobres	Población no pobre	Población total
1. Capital	28.9	41.6	70.5	29.5	100.0
2. Golfo Norte	24.2	39.1	63.3	36.7	100.0
3. Norte	26.5	45.8	72.3	27.7	100.0
4. Pacífico Norte	24.5	42.7	67.2	32.8	100.0
5. Golfo Centro	48.0	40.1	88.1	11.9	100.0
6. Pacífico Centro	41.2	41.3	82.5	17.5	100.0
7. Centro	50.8	36.0	86.8	13.2	100.0
8. Centro Norte	49.5	36.3	85.8	14.2	100.0
9. Peninsular	47.7	32.2	79.9	20.1	100.0
10. Pacífico Sur	67.9	23.4	91.3	8.7	100.0
Total	37.7	41.9	79.5	20.5	100.0

Fuente: cálculos propios con base en E. Hernández Laos, *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Consejo Nacional de Población, México (en prensa).

MÉXICO: RESUMEN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DE PROSPECTIVA PARA 2015

Variable	Histórico (1981-1996)	Escenarios en 2015		
		E1	E2	E3
Tasa de crecimiento del PIB ¹ (%)	1.46	3.13	4.65	1.92
Oferta de mano de obra ²	3.30	2.50	2.50	2.50
Demanda de mano de obra ³	1.50	1.54	2.30	0.93
Población total ⁴	100.00	100.00	100.00	100.00
Total de pobres	79.50	62.60	50.40	72.60
En pobreza extrema	37.90	22.60	16.00	30.60
En pobreza no extrema	41.60	40.00	34.40	42.00
No pobres	20.50	37.40	49.60	27.40

1. Variación media anual. 2. Tasa de crecimiento de la población económicamente activa. 3. Tasas de crecimiento de la creación de empleos remunerados. 4. El histórico es 1996; el proyectado se refiere a 2015.

Fuente: E. Hernández Laos, *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Consejo Nacional de Población, México (en prensa).

cimiento.²⁷ Por el lado de la demanda interna, el consumo privado y el gubernamental dependen del crecimiento esperado de los salarios reales y de la población total del país; la demanda de inversión—formación bruta de capital fijo—depende del crecimiento de la demanda interna—efecto acelerador—y de la tasa real de interés. Por el lado de la demanda externa, el crecimiento de las exportaciones depende del ritmo de expansión de la economía estadounidense y del grado de sobrevaluación o subvaluación real del tipo de cambio.

En el ejercicio se identifican tres escenarios de crecimiento económico en el período 1996-2015: E1, de recuperación y crecimiento, supone un dinamismo de 3.1% de crecimiento anual de la economía mexicana; E2, de mayor dinamismo (4.7% anual), y E3, de continuación de las tendencias recesivas, con un crecimiento anual promedio de sólo 1.9%. Esos crecimientos permitirán—se prevé—crear empleos remunerados a tasas diferenciales, de 1.5% anual en el E1, de 2.3% anual en el E2 y de sólo 0.9% anual en el E3, todas ellas inferiores al crecimiento de la oferta laboral prevista de 2.5% anual en el horizonte de proyección. Ello significa que ni aun el escenario más optimista permitiría generar empleos remunerados para todos los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo y mucho menos para reducir las condiciones de subempleo o empleo informal presentes en la actualidad (véase el cuadro 11).

Los desequilibrios en el mercado laboral serían significativos entre menor sea el crecimiento previsto, ya que de los 23 millones de personas que acrecentarán la población económicamente activa en el horizonte de prospectiva, 70% quedaría subempleado o en desempleo abierto de registrarse el E3; 47% de tener lugar el E1, y de sólo 15% de alcanzarse el E2, el de mayor dinamismo.

Mayores desequilibrios se tendrían en términos regionales, ya que las zonas centrales y meridionales registrarían índices de subempleo o franco desempleo todavía mayores que los señalados, en tanto que las regiones Capital y septentrionales regis-

trarían prácticamente un equilibrio en el mercado laboral en el caso de materializarse el E2.

Conforme a algunos supuestos plausibles—como por ejemplo el de la constancia en la distribución del ingreso—se proyectó la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Dado que todos los escenarios suponen crecimientos en el ingreso per cápita (1.9% anual con el E1; 3.5% anual con el E2 y sólo 0.7% anual con el E3), la pobreza disminuiría en los tres escenarios en términos relativos (véase el cuadro 11). En términos absolutos se incrementaría, excepto en el escenario más optimista, en el cual de 35 millones de personas en pobreza extrema en 1996, se pasaría a sólo 18 millones en 2015, y de 74 millones en condiciones de pobreza se reduciría a 58 millones, respectivamente. En los otros escenarios la pobreza y la pobreza extrema se incrementarían en términos absolutos. Por supuesto que, aun en el escenario más optimista, el E2, se tendrían índices de pobreza todavía significativos en las regiones más atrasadas, especialmente en la Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), que registraría 52% de su población en condiciones de pobreza extrema y 86% en condiciones de pobreza.

Las proyecciones anteriores apuntan a que México demanda un acelerado crecimiento económico y un proceso gradual de redistribución del ingreso a fin de comenzar a revertir las enormes desigualdades y condiciones de pobreza que existen en la actualidad. Se requiere acelerar el proceso de acumulación de capital e iniciar el restablecimiento del mercado interno mediante el aumento paulatino de los salarios reales basado en crecimientos paralelos de la productividad laboral y de la productividad total de los factores. Se necesita, por último, una política social activa que beneficie con instituciones de salud y educación a los estratos medios y bajos de la escala distributiva para permitirles acrecentar su productividad y sus ingresos en el mediano plazo. Se precisa, en síntesis, de una nueva estrategia de desarrollo, en la cual el abatimiento de la pobreza forme parte de los objetivos del crecimiento económico basado en el consenso social de los mexicanos. ©

27. E. Hernández Laos, *México. Escenarios económicos...*, op. cit.

sección nacional

La vivienda en México: una historia en construcción

La vivienda es un producto multidimensional con profundas implicaciones socioeconómicas que ocupa un lugar primordial entre los satisfactores humanos y representa, por tanto, uno de los principales indicadores del desarrollo. La vivienda cumple la función básica de brindar protección frente a los elementos naturales (sol, lluvia, viento) y, cuando se dispone de servicios de agua potable, contra los agentes patógenos. También es el espacio de la intimidad, donde se cultivan las relaciones familiares, se mira el mundo, se cobra identidad territorial y se reponen las energías físicas y mentales mediante la alimentación, el reposo y el ocio.¹

Además, la necesidad habitacional tiene gran importancia en el sistema económico. La vivienda no es sólo un espacio vital sino también una inversión y una mercancía. Para el grueso de las familias representa la propiedad más importante que logran acumular. La suma de la inversión familiar respectiva forma parte, junto con la construcción no residencial y la maquinaria y el equipo, de lo que en la contabilidad nacional se consigna como formación bruta de capital fijo, es decir, el patrimonio global y la riqueza tangible de los países. Como la producción de todo bien de capital duradero, la vivienda per-

mite crear un acervo que aumenta con las nuevas inversiones y disminuye conforme transcurren los períodos de vida útil. A diferencia de la maquinaria y el equipo, la vivienda se considera un bien de capital improductivo.²

La vivienda es también una mercancía y, como tal, está sujeta a las fuerzas del mercado (imperfecto por las características del producto). Por el lado de la oferta, destaca su alto costo relativo. Proporcionar vivienda a una sola familia requiere recursos muy superiores a su ingreso anual, por lo cual es menester una cuantiosa acumulación de dinero en efectivo para pagar el terreno, los materiales de construcción, la mano de obra, la maquinaria y el equipo y el tiempo para edificarla.

El financiamiento es un elemento fundamental de la oferta;³ no se trata de un capital ordinario, sino de uno que debió superar otras alternativas de inversión más rentables y está dispuesto a participar en un mercado sometido a normas, prácticas e instituciones encaminadas a conciliar la oportunidad de obtener ganancias y satisfacer la demanda del bien máspreciado de las familias. En la oferta debe incluirse la disponibilidad de terrenos adecuados, con ciertas características físicas y legales, bien ubicados y con un mínimo de

servicios provenientes de las inversiones en infraestructura: vías de comunicación, drenaje, agua, electricidad y líneas telefónicas.

La demanda es sinónimo del concepto necesidades de vivienda, es decir, la cantidad de habitaciones requeridas para atender el derecho de la población a contar con una morada digna;⁴ incluye todas las viviendas que brindan un mínimo de bienestar, el acervo de existencias y las que se requieren para que todos los habitantes disfruten de aquél. Si bien la demanda de vivienda parece infinita, ya que cuesta trabajo imaginar una satisfacción plena, la demanda efectiva o solvente corresponde a la de las familias con ingresos suficientes para la compra o el arrendamiento de vivienda. Si el alto costo de la inversión es el factor determinante en la oferta habitacional, el ingreso familiar lo es en la demanda. La vivienda deficiente, por ejemplo, se correlaciona principalmente con los bajos ingresos.

Una paradoja del mercado de vivienda es que el producto es un bien de capital costoso pero a la vez un bien de cierto tipo de consumo e improductivo. Se trata de un satisfactor básico para el bienestar social, pero los demandantes suelen contar con un ingreso limitado. La imperfección del mercado de vivienda suscita la acción de

1. Smith Wallace, *Sociología y economía de la vivienda*, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, Editorial Pax-México, 1973, pp. 3-8.

2. Pedro Vuskovic, *Los instrumentos estadísticos del análisis económico*, Libros del CIDE, México, 1984, p. 42.

3. Smith Wallace, *op. cit.*

4. Elba González y Julio Boltvinik, *La vivienda en México*, Presidencia de la República, México, 1982, p. 58.

un conjunto de instituciones especializadas públicas o privadas, así como de regulaciones específicas. Aun en Estados Unidos, donde opera el mercado de capitales más desarrollado, el financiamiento para la vivienda no se considera un asunto comercial sino más bien social.⁵

Los constructores privados de vivienda difícilmente pueden satisfacer necesidades no respaldadas por un poder adquisitivo suficiente. La participación del sector público en la oferta habitacional es clave tanto en favor de los grupos sociales de ingresos bajos e incluso medianos, por medio de diversos instrumentos, como inversiones directas, financiamiento, estímulos fiscales y obras de infraestructura. En suma, según los teóricos de la vivienda, con los subsidios el Estado modifica la naturaleza de la demanda y de la oferta.⁶

El de la vivienda es un problema mundial, pero en las economías en desarrollo cobra proporciones mayúsculas. En éstas, dos factores de peso son la crónica escasez de capital que, junto al carácter residual de la inversión en vivienda, obliga a concentrar los recursos disponibles en actividades productivas, y los magros ingresos personales medios que impiden solventar la deuda de largo plazo necesaria para cubrir el alto costo de una vivienda. El desposeído no la adquiere porque carece de medios para hacerlo y la oferta es débil porque los márgenes de rentabilidad no resultan atractivos. Como resultado de este círculo vicioso, el sector público debe asumir la tarea de reasignar los recursos para mitigar las carencias habitacionales.

Una parte de la población afronta su necesidad de vivienda sin contar con las condiciones mínimas de protección, higiene, privacidad y comodidad, carencias que a menudo están acompañadas de problemas de ubicación y tenencia. Es el caso de las "ciudades perdidas" y de los asentamientos marginados en las áreas rurales, reflejos fieles de la pobreza.

Por lo demás, la vivienda es un producto de gran arrastre para el resto de la economía, intensivo en mano de obra y vinculado con 42 ramas de actividad (entre ellas las fabricantes de cemento, ladrillos, acero, plástico, aluminio, vidrio, madera y recubrimientos, así como los servicios de diseño e ingeniería).⁷

5. Smith Wallace, *op. cit.*

6. *Ibid.*

7. Macro Asesoría Económica, *Panorama Sectorial*, México, 1999, p. 100.

La edificación de vivienda es la actividad más importante de la industria de la construcción, aun cuando en las cuentas nacionales no se registran los aportes de la autoconstrucción y de cuya magnitud puede ofrecer una idea la diferencia entre la variación del inventario habitacional y el número de financiamientos para vivienda. En México el segmento formal de la vivienda ha contribuido en los últimos años con cerca de 2.3% del valor agregado de la economía nacional y alrededor de 53%, en promedio, del correspondiente a la construcción.

ANTECEDENTES

Hace tiempo el problema de la vivienda se definió como un desafío atroz para México.⁸ Según datos del Censo de Población y Vivienda de 1995, poco más de 15% de las viviendas del país todavía tenía piso de tierra, 25% no contaba con drenaje entubado, 54.4% no disponía de agua entubada y 6.7% carecía de energía eléctrica.

Las tareas pendientes para aliviar esos rezagos cualitativos, así como para cerrar la brecha entre la oferta y la demanda habitacional, resultan mayúsculas. No obstante, un breve examen de la evolución sectorial revela que los esfuerzos realizados han sido considerables, aunque a todas luces insuficientes. Por las características peculiares del producto vivienda y la crónica escasez de capital, en México una parte significativa de la construcción de vivienda nueva se ha realizado mediante la intervención estatal. La mayoría de los recursos ha sido de origen privado,⁹ pero la gestión la ha orientado el Estado. Otra parte, quizá cuantitativamente más importante, ha correspondido a la autoconstrucción y en ella predomina la vivienda precaria.

El quehacer del Estado comprende acciones directas de construcción de conjuntos habitacionales por medio de organismos públicos federales; acciones políticas relacionadas con la tenencia, la valorización y el uso de la tierra, así como el establecimiento y la administración de

8. Rafael González Rubí, "La vivienda: un desafío atroz", *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 7, México, julio de 1984.

9. Beatriz García y Claudia Puebla, "El Informativo en el contexto de las políticas habitacionales", en Martha Schteingart y Boris Graizbord, *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México*, Centro de Estudios Demográficos, El Colegio de México, 1995, p. 28.

reservas territoriales, el desarrollo de asentamientos humanos, la producción de insumos para la construcción y la regulación inquilinaria,¹⁰ y la que gradualmente se tornó en la acción más importante: el financiamiento. La insuficiencia de vivienda, se afirma, es un efecto; la insuficiencia financiera es la causa.¹¹

La piedra angular del sistema de producción de vivienda nueva en México es la obligación patronal, estipulada por la Constitución de 1917, de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores. Durante mucho tiempo esta disposición constitucional fue letra muerta, pero quedó claro que no se dejaría a las fuerzas del mercado la formidable tarea de dotar de vivienda a vastos grupos sociales.

En las tres décadas siguientes a la promulgación de la carta magna, sin embargo, las acciones estatales en materia de vivienda fueron moderadas. Una de las primeras de cierta importancia fue la instrumentación, en 1925, de un programa de crédito y construcción habitacional para empleados federales, a cargo de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, precursora del actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1934 el gobierno federal facultó al entonces Departamento del Distrito Federal para construir viviendas para sus empleados de menores ingresos y, en el mismo año, se creó el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (Banhuop), ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), con la encomienda de emitir y colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos y destinarlos a vivienda e infraestructura.¹² En 1943 se fundó el Banco de Fomento a la Habitación (el cual fue absorbido por el Banhuop cuatro años después), como preludio de una intervención más amplia del Estado para atender la demanda de vivienda popular, más allá del precepto constitucional que ciñó las acciones a la relación obrero-patronal.

En 1954 se intensificó la intervención estatal en el sector al fundarse el Instituto Nacional de la Vivienda, considerado como "uno de los mayores avances de gobierno en la materia". Sus funciones principales fueron las de promover y desarrollar programas de construcción y mejoramiento

10. Rafael González Rubí, *op. cit.*

11. Rafael Catalán Valdés, *Las nuevas políticas de vivienda*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 60.

12. Rafael González Rubí, *op. cit.*

habitacional para atender la demanda de los grupos de bajos ingresos tanto en las zonas rurales cuanto en las urbanas y, lo que constituyó el primer intento al respecto, coordinar las actividades afines de los organismos públicos.¹³ Por entonces sólo 20% de las casas se había construido principalmente con materiales sólidos y 50% era de adobe. Las labores de ese organismo para el mejoramiento habitacional incluyeron la entrega de financiamientos menores para ese uso, no para la construcción completa de vivienda.

Con la reforma de 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se abrió paso a medidas de estímulo a la inversión privada y a los mecanismos de ahorro y préstamo hipotecario para canalizar 30% de los recursos de las instituciones crediticias a operaciones de vivienda de interés social y ampliar los préstamos respectivos hasta 80% del valor del inmueble si se contaba con el apoyo de organismos públicos.¹⁴ Además se instituyeron, por medio del Banco de México, el Programa Financiero de Vivienda y los fideicomisos Fondo de Operación y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga). Al Fovi se le asignó la tarea de financiar la construcción, compra o mejora de vivienda nueva y usada, así como la de otorgar garantías parciales para préstamos por conducto de los intermediarios financieros; su operación generó un cuantioso flujo crediticio para la vivienda en el mercado abierto, accesible siempre que se contara con un ingreso suficiente para cubrir los pagos.

Según la información censal, el número de viviendas en el país creció de casi 3.9 millones en 1939 a cerca de 8.3 millones en 1970, lo cual significó un incremento aproximado de 113% (unos 4.4 millones). De 1944 a 1970 se financiaron 240 979 viviendas, 68.3% por cuenta de organismos públicos y 31.7% en el marco de programas financieros de la banca privada. Entre los primeros destacaron las operaciones de la Dirección de Pensiones Civiles del ISSSTE (19.3% de los financiamientos totales) y del Banhuop-Banobras (16.9%).

En lo que toca a la calidad de las viviendas, los datos censales muestran que en 1970 apenas 44% de las viviendas contaba con paredes de materiales sólidos predominantes, como tabique o ladrillo, y el

13. *Ibid.*

14. Rafael Catalán Valdés, *op. cit.*, p. 28.

C U A D R O 1

MÉXICO: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO,¹ 1947-1979

	1947-1964	1965-1970	1971-1979	1947-1979
Pensiones civiles-ISSSTE	45 302	1 300	4 375	50 977
Indeco	10 600	3 800	62 695	77 095
Banhuop-Banobras	24 098	16 664	19 550	60 312
Fovi (acción directa)	- 15 572	5 956	21 528	
Departamento del Distrito Federal	11 700	6 000	32 198	49 898
Infonavit	-	-	213 785	213 785
Fovissste	-	-	60 811	60 811
Banca privada	-	76 443	106 689	183 132
Otros	29 500	-	4 985	34 485
Total	121 200	119 779	511 044	752 023

1. Se incluyen los apoyos prestados por los bancos privados.

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo I, p. 129.

resto era de materiales ligeros, naturales o precarios (30.1% adobe, 15.9% madera, 5% embarro y 4.8% de otro tipo). Además, sólo 38.7% disponía de agua entubada, 58.5% no contaba con drenaje y 41% carecía de servicio eléctrico.

A principios de los setenta, en medio de crecientes presiones sociales y ante los insatisfactorios resultados de la acción habitacional para atender las crecientes necesidades de vivienda, acentuadas tanto por la expansión demográfica cuanto por fenómenos como las migraciones masivas de las zonas rurales a las urbanas, se crearon el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco), en lugar del Instituto Nacional de la Vivienda; el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste), sucesor de la Dirección de Pensiones Civiles de ese Instituto.

Los fondos del Indeco, constituido en 1971, provinieron de aportaciones federales, estatales y municipales, así como de patronatos, comités locales y fideicomisos de la banca privada. Sus objetivos principales fueron contribuir a la solución del problema habitacional, procurar la regeneración de las zonas deprimidas y promover el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas. Los recursos del Infonavit, creado en 1972, procedieron de la aportación patronal obligatoria equivalente a 5% del salario de los trabajadores, estipulada en sendas reformas al artículo constitucional y a la Ley Federal del Trabajo. Entre los propósitos del organismo sobresalen los de operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato suficiente para comprar, construir, ampliar o mejorar

su vivienda; saldar pasivos adquiridos por los conceptos anteriores, y coordinar y financiar programas de construcción habitacional.

A tono con la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, la gestión del Infonavit es tripartita, es decir, en la toma de decisiones participan representantes de los sectores público, privado y social. Para el Fovissste se estableció un modelo de aportaciones similar al de Infonavit, pero por la calidad patronal del gobierno la gestión es bipartita.

Con esta reorganización institucional creció con más rapidez el número de financiamientos para vivienda, aunque no tanto como para abatir el enorme déficit habitacional. El cuadro 1 muestra que de 1971 a 1979 los financiamientos para vivienda sumaron 511 044, lo cual significó que en esos nueve años dichos créditos equivalieron a 2.12 veces los asignados en el período 1947-1970. De tales préstamos, 41.8% estuvo a cargo del Infonavit y correspondió principalmente a la promoción y el financiamiento directo de conjuntos habitacionales de la línea I. Los programas financieros del Fovi y la banca privada aportaron 20.9%, el Indeco contribuyó con 12.3% y el Fovissste con 11.9 por ciento.

El levantamiento censal de 1980 registró cerca de 12.1 millones de viviendas (unos 3.8 millones más que en 1970), de las que 56.1% tenía paredes de tabique o ladrillo, 21.3% de adobe y 22.6% de materiales precarios, como embarro, madera, láminas de asbesto, cartón y de desechos (véase el cuadro 2). En cuanto a la disponibilidad de servicios internos, sólo 49.9% de las viviendas contaba con agua potable entubada, 42.8% no tenía

C U A D R O 2

México: viviendas por material predominante en las paredes, 1950-2000

	Total	Tabique o ladrillo	Adobe	Otros ¹
1950	5 259 203	13.7	41.6	44.7
1960	6 409 096	24.1	49.7	26.2
1970	8 286 369	44.2	30.1	25.7
1980	12 074 609	56.1	21.3	22.6
1990	16 035 233	69.5	14.6	15.9
1995	19 403 409	75.7 ^a	24.3 ^b	-
2000	21 948 060	n.d.	n.d.	n.d.

1. Incluye madera, embarro y otros materiales.

a. Se refiere a materiales sólidos como ladrillo, block, piedra, cantera o cemento. b. Incluye carrizo, bambú, palma, embarro, madera, lámina de asbesto o metálica, material de desecho y lámina de cartón. n.d.: no disponible.

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, p. 130.

drenaje y 21.8% carecía de energía eléctrica.

NUEVOS CIMENTOS DEL ENTORNO ECONÓMICO

Durante los ochenta languideció en México el modelo económico fincado en la intervención activa del Estado y, en medio de severas dificultades, se sentaron las bases para el advenimiento de otro en que el mercado asumió el papel principal. Con la crisis de la deuda externa en 1982 llegó a su fin la senda de crecimiento seguida durante varios decenios con una relativa estabilidad de precios y bajas tasas de interés.

El sector de la vivienda no escapó a los efectos del vacilante desempeño ulterior de la actividad económica general (cuyos momentos más críticos se registraron en 1983, 1986 y 1995, cuando el PIB global cayó 4.2, 3.8 y 6.2 por ciento, respectivamente), ni a la pérdida de estabilidad macroeconómica manifiesta en las altas tasas de inflación (101.9% en 1983, 116.8% en 1988 y 52% en 1995), el aumento espectacular de las tasas de interés, los desequilibrios presupuestarios, el abatimiento de la inversión pública y las penurias del sistema bancario.

La presión del enorme rezago habitacional, sin embargo, obligó a redoblar esfuerzos en el sector de la vivienda. Las tasas de interés aplicadas a los créditos, por ejemplo, no se ajustaron de modo fatal a los índices inflacionarios; el gobierno federal canalizó cuantiosos recursos al mejoramiento de la vivienda y de la vivienda progresiva; se buscó avanzar hacia la

integración de un sistema nacional de construcción de vivienda, y se abrieron crecientes espacios a la participación del capital privado.

Poco antes de estallar la crisis de la deuda externa, en 1981 se creó el Fondo Nacional para la Habitación Popular (Fonhapo) para canalizar créditos a los trabajadores no asalariados de escasos recursos. Los programas del organismo se encaminaron a fomentar el mejoramiento de viviendas, la construcción por etapas y la dotación de servicios básicos, lo cual distinguió al Fonhapo de las instituciones orientadas a los programas de vivienda terminada y le permitió emprender acciones con un menor costo unitario y operar con tiempos de gestión muy breves.¹⁵ Este tipo de financiamiento y los asignados para la vivienda progresiva se incrementaron desde 1986 a raíz de los proyectos sectoriales instrumentados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), antecesora inmediata de la actual Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Programa Solidaridad (hasta 1994) y el Programa de Autoconstrucción de Crédito a la Palabra (hasta 1998), entre otros.

Una de las acciones que atemperó los estragos de la crisis económica y financiera fue el robustecimiento de los recursos del Fovi, mediante la elevación en 1982 del encaje legal de la banca nacionalizada de 3 a 6 por ciento.¹⁶ También en ese año se creó la Subsecretaría de Vivienda como parte de la Sedue y luego de la Sedesol,

15. Rafael Catalán Valdés, *op. cit.*, p. 156.
16. Beatriz García y Claudia Puebla, *op. cit.*, p. 29.

con la tarea de coordinar las acciones de las entidades y los organismos de vivienda.

En 1984 se promulgó la Ley Federal de Vivienda, en la que se implantó el Sistema Nacional de Vivienda (SNV) como un conjunto integrado de relaciones jurídicas, económicas y sociales que encauza las actividades de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda. A comienzos de los noventa se trazó, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Programa Nacional de Vivienda (PNV), orientado a elevar la eficacia de los organismos del sector y a mejorar las formas de operación encaminadas a abatir los subsidios sectoriales. Al SNV se articularon el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y los fondos sectoriales, sobre todo mediante programas de cofinanciamiento.

Tras dos décadas de experiencia y con un fuerte problema de descapitalización tanto por la escasa recuperación crediticia cuanto por el cambio de reglas en el sistema económico, plasmadas en el PNV, en 1992 el Infonavit formalizó importantes cambios en su sistema de financiamiento. En primer término se "pasó de un período de elevado subsidio, donde la recuperación llega a niveles irrelevantes, a otro en el cual se elimina el subsidio intentando una recuperación total en términos financieros".¹⁷ Además, a fin de disminuir las prácticas clientelares de asignación de créditos, se dispuso la gestión individual de todos los créditos institucionales y su otorgamiento con base en un sistema de puntuación resultante del salario integrado, la edad, el saldo de la subcuenta respectiva en el SAR, la cantidad de aportaciones y el número de dependientes económicos.¹⁸ Con igual propósito se estableció el sistema de subastas, mediante el cual las empresas ganadoras asumen la responsabilidad de proyectos habitacionales, los riesgos del proceso constructivo y la colocación de viviendas entre los derechohabientes acreditados.¹⁹ El principal organismo público del sector, así, se alejó aún más de las actividades de construcción y dedicó más esfuerzos a la administración financiera.

Hacia 1992 el Infonavit operaba dos programas con cinco tipos de líneas de crédito para el financiamiento y la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (línea 1); el otorgamiento de créditos individuales para la compra de vivienda

17. *Ibid.*, p. 52.
18. *Ibid.*, pp. 40 y 41.
19. *Ibid.*, p. 41.

C U A D R O 3

MÉXICO: CRÉDITO PARA VIVIENDA POR TIPO DE PROGRAMAS Y ORGANISMOS, 1983-1999

Concepto	1983-1995	1996-1999
<i>Organismos</i>	4 489 279	1 714 568
Infonavit	1 039 680	470 450
Fovi	342 211	199 448
Banca	850 576	12 029
Fovissste	332 721	85 764
Fonhapo	532 044	42 015
Fovimi-Issfam	18 050	2 152
Fividesu	129 706	10 957
Banobras	75 344	29 438
Institutos estatales	185 442	211 122
Otros organismos	983 505	651 193
<i>Por tipo de programa</i>	4 489 279	1 714 568
Vivienda terminada	2 180 030	339 856
Vivienda progresiva	386 544	67 397
Lotes con servicios	218 230	36 440
Mejoramiento de vivienda	1 254 244	817 743
Otras líneas	459 231	453 132

Fuentes: De 1983 a 1988, Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, 1993, pp. 588-590. De 1989 a 1999, Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, 1999, p. 262.

a terceros (línea II); la construcción de vivienda en terreno propio (línea III); el mejoramiento o ampliación de vivienda (línea IV), y el pago de pasivos (línea V). Tradicionalmente el más importante fue el primero, tanto por concentrar el grueso de los créditos (85.7% en 1991) como por contribuir más contra el déficit habitacional.

Con la reforma institucional de 1992 la línea I se transformó en el sistema de subasta de financiamiento para la construcción de viviendas. La línea II adquirió dos modalidades: los paquetes de vivienda nueva, correspondientes a conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas sin financiamiento del Instituto y ofrecidos a los derechohabientes que reúnen los requisitos y al mercado abierto, y la compra individual, por parte del acreditado, de una vivienda nueva o usada.²⁰ La información disponible no permite precisar las contribuciones respectivas a la construcción de vivienda nueva, pero lo cierto es que de 1992 a 1999 se otorgaron 233 970 créditos de la línea I y 566 600 de la línea II. Respecto a las instituciones privadas quizá las principales novedades en los años noventa fueron la aparición de las sociedades financieras de objeto limitado

20. *Ibid.*, p. 34.

(Sofoles) y el desarrollo de empresas de autofinanciamiento. Las primeras no pueden captar ahorro directo del público, lo que las obliga a buscar otras fuentes de financiamiento y una gran parte de sus recursos proviene del Fovi. Las empresas de autofinanciamiento inmobiliario agrupan a cierto número de consumidores que realizan depósitos periódicos a un fondo común constituido en un banco o afianzadora, administrado por un fideicomiso y los créditos se asignan por sorteo o subasta de pagos anticipados.²¹

De 1983 a 1995 los financiamientos de diverso tipo a la vivienda sumaron cerca de 4.5 millones, cantidad equivalente a unas cinco veces los otorgados en el período 1947-1979 (véase el cuadro 3). El organismo más activo fue el Infonavit (con 23.2% de los créditos), seguido de las instituciones bancarias (18.9%), el Fonhapo (11.9%), el Fovi (7.6%) y el Fovissste (7.4%); la participación conjunta de otras entidades ascendió a 21.9%. Por tipo de programas, 48.6% de los financiamientos totales se destinó a vivienda terminada, 27% al mejoramiento de ella, 8.6% a vivienda progresiva y 4.9% a la adquisición de lotes con servicios.

Con base en un conteo intercensal se informó que en 1995 había en total poco más de 19.4 millones de viviendas en el país, de las cuales 75.7% se construyó con materiales sólidos y 24.3% con materiales ligeros naturales y precarios; aun cuando 54.4% disponía ya de agua entubada, más de 25% no contaba aún con drenaje, 6.7% no recibía energía eléctrica y en 15.4% el piso era de tierra.

De acuerdo con los *Resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda*, en 2000 el total de viviendas mexicanas ascendió a 21 948 060 y las habitaron 97 022 625 personas, con un promedio de 4.42 ocupantes por vivienda; respecto a 1995, el inventario habitacional aumentó en algo más de 2.5 millones de viviendas.

Otros datos dan cuenta de que en el período 1996-1999 se otorgaron 1 714 568 financiamientos, de los que 27.4% fueron dados por el Infonavit. Pero el cambio más notorio en este aspecto correspondió a los tipos de financiamiento. Si bien el Infonavit en 1999 otorgó 50% más créditos que los entregados en promedio durante los seis años previos, al programa de vivienda terminada, tradicionalmente mayoritario, co-

21. Infonavit, "El Infonavit y el impulso a la vivienda en México", <www.infonavit.gob.mx/2000>, p. 9.

respondió sólo 19.8% de los créditos y se destinaron al mejoramiento de vivienda.

CONSIDERACIONES FINALES

En el umbral del nuevo milenio el problema de la vivienda se yergue como obstáculo formidable en las aspiraciones de progreso social. Todavía es muy difícil precisar la magnitud del déficit tradicional, pero hacia finales de los ochenta se estimó uno de 6.1 millones de viviendas, habida cuenta de las insuficiencias tanto cuantitativas como cualitativas.²² Conforme a los criterios del Programa Nacional de Vivienda sobre lo que debe considerarse una vivienda aceptable²³ y la información censal, 27.7% de las viviendas del país (casi 4.5 millones) no contaba en 1990 con esa calidad. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1995 señalan que en este año 24.3% se había construido con materiales precarios; otro indicador cualitativo ominoso es que 45.6% carecía de agua entubada.

De 1947 a 1999 se otorgaron casi siete millones de diferentes tipos de crédito para la vivienda, lo cual hubiera bastado para sustituir o mejorar todas las existentes en 1960; sin embargo, en el lapso 1950-2000 el número de viviendas se incrementó en casi 16.7 millones. Si se compara la cantidad de viviendas financiadas y el incremento del total de éstas se advierte que las primeras significaron 41.7% de las segundas, es decir, 58.3% de las construidas en ese lapso se realizó al margen de los programas de financiamiento.

Lo importante en los años noventa fue la gestación de un sistema nacional de financiamiento de vivienda que, si las condiciones económicas generales lo permiten, se logra bursatilizar la cartera hipotecaria de créditos programada para 2001 y si mejoran los ingresos de la población demandante, será posible obtener más recursos para que el problema de la vivienda no sea tan atroz.

Alfredo Salomón

<asalomon@bancomext.gob.mx>

22. Rafael Catalán Valdés, *op. cit.*, p. 51.

23. De acuerdo con dicho Programa la vivienda aceptable es aquella en la que el material predominante en sus techos es palma, tejamanil o madera, lámina de asbesto o metálica, teja o losa de concreto, bóveda o ladrillo, sus muros de madera, lámina de asbesto o metálica, adobe, tabique, tabicón o block y su piso de cemento firme, madera o mosaico.

(14.3% la maquiladora y 5.7% la de transformación); la construcción avanzó 5.1%, mientras que la generación de electricidad, gas y agua y la minería se incrementaron 4.5 y 2 por ciento, respectivamente.

Paro parcial de Hylsamex por encarecimiento del gas

Debido al aumento excesivo del precio del gas natural que utiliza en sus procesos productivos, el 22 de septiembre el consorcio Hylsamex suspendió en parte la fabricación de materiales de hierro y la extracción minera en las plantas de Monterrey y Puebla, así como en las minas localizadas en Colima, Jalisco y Michoacán.

La medida mermó los ingresos de 7 250 trabajadores, de los cuales 1 250 son empleados de la empresa y 6 000 laboran de manera indirecta como proveedores y contratistas. Mientras se regulariza el precio del combustible, Hylsamex recurrirá a la importación de materiales metálicos sustitutos, arrabio, chatarra y productos semiterminados de acero.

Expansión de la industria maquiladora

El 28 de septiembre el INEGI informó que en julio la producción de la industria maquiladora de exportación aumentó 14.3% respecto a igual mes de 1999. Del valor agregado total del sector, 49.8% correspondió a sueldos, salarios y prestaciones; 28.9% a gastos diversos; 10.9% a utilidades, y 10.4% a envases y empaques. Al cierre de ese mes el personal ocupado ascendió a 1 304 903 trabajadores (13% más), con sendos incrementos de 15.6% en el número de obreros, 13.3% en el de empleados administrativos, 11.5% en el de obreras y 10.6% en el de técnicos; las remuneraciones medias aumentaron 7.2 por ciento.

Las ramas industriales que contribuyeron en mayor medida al producto sectorial fueron las de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos (28%), construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte (17.6%), y acabado de prendas de vestir y productos textiles (16.2%)

ENERGÉTICOS Y PETROQUÍMICA

Herramienta financiera contra el alza del gas natural

Para contrarrestar los efectos del encare-

cimiento del gas natural en numerosas industrias nacionales, el 2 de agosto la Comisión Reguladora de Energía publicó en el *D.O.* una resolución que promueve la contratación generalizada de instrumentos financieros de cobertura de riesgos frente a la inestabilidad del precio del combustible.

Vigésima renovación del Pacto de San José

Los presidentes de México, Ernesto Zedillo, y Venezuela, Hugo Chávez, firmaron el 3 de agosto la declaración conjunta que proroga por un año más el Programa de Cooperación Energética para Centroamérica y el Caribe (Pacto de San José), iniciado en 1980 y por el cual ambos países suministran, en condiciones preferenciales, petróleo crudo y refinado a Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Haití, Jamaica y Barbados.

COMERCIO INTERIOR

Cuentas de la actividad comercial

De acuerdo con la Encuesta Mensual sobre Establecimientos Comerciales que realiza el INEGI en 33 áreas urbanas, en junio las ventas al menudeo crecieron 7% en términos reales respecto del mismo mes de 1999, mientras que las ventas al mayoreo lo hicieron 6%, informó ese organismo el 22 de agosto. El personal ocupado en ambas actividades subió 5.2 y 2 por ciento y las remuneraciones medias pagadas aumentaron 9.5 y 9.3 por ciento, respectivamente.

El desempeño más favorable de las ventas minoristas correspondió a papelerías y librerías, gaseras, tiendas departamentales, supermercados y mueblerías, entre otros establecimientos; en el comercio al mayoreo sobresalieron las transacciones de vehículos y refacciones, petróleo y sus derivados, productos químicos y farmacéuticos, y material eléctrico y para la construcción.

Disposiciones en torno al Registro Público de Comercio

En atención a las recientes reformas y adiciones a diversos artículos del Código de Comercio para integrar un acervo electrónico de datos, en el *D.O.* del 18 de sep-

tiembre la Secofi presentó los formatos para las inscripciones en el Registro Público de Comercio, así como los lineamientos de operación.

COMERCIO EXTERIOR

Salvaguardia agropecuaria al café estadounidense

La Secofi dio a conocer en el *D.O.* del 1 de agosto un acuerdo relativo a la salvaguardia agropecuaria del TLCAN que determina un arancel de 20% para las importaciones de café instantáneo sin aromatizar, extracto de café líquido concentrado y preparaciones a base de extractos y esencias del grano.

Dictámenes sobre comercio desleal

Durante agosto y septiembre la Secofi dio a conocer en el *D.O.* las siguientes resoluciones sobre presuntas prácticas desleales de comercio.

Agosto

Día 9. Se concluye el procedimiento de revisión y se revoca la cuota compensatoria definitiva de 208.81% a las importaciones del producto químico orgánico denominado florfenicol, originarias de China.

Día 21. Se desechan los recursos de revocación en torno a las compras de afilalápices e hilados y tejidos de fibras sintéticas procedentes de ese milenario país oriental.

Día 22. Se desecha la solicitud de inicio de examen y se elimina la cuota compensatoria definitiva a las importaciones de urea originarias de Ucrania.

Septiembre

Día 11. Se elimina la cuota compensatoria definitiva a las compras de artículos de cocina de hierro, acero troquelado y esmaltado o porcelanizado originarias de Taiwan. Se acepta la solicitud de la parte interesada y se inicia el procedimiento administrativo de cobertura de producto bajo el supuesto de inexistencia de producción nacional en relación con las importaciones de los químicos orgánicos denominados 3-metil tiofeno y 2-cloro-3 metil tiofeno originarios de China. Se acepta la solicitud de la parte interesada y se inicia la investigación *antidumping* sobre las adquisiciones de refrigeradores de dos puertas con sistema de deshielo automático con capacidad incluida en el rango de 7 a 16 pies cúbicos originarias de Corea del Sur. Se concluye el examen y se man-

tiene la cuota compensatoria definitiva de 451% aplicada mediante resolución definitiva a las importaciones de lápices originarias de China.

Día 18. Se concluye la investigación *antidumping* en su modalidad de discriminación de precios y se impone una cuota compensatoria definitiva de 30.52% a las importaciones de alambro de hierro o acero sin alear procedentes de Ucrania.

Día 20. Se concluye el examen para determinar las consecuencias de la suspensión de la cuota compensatoria a las importaciones de carne de bovino congelada en canales o medias canales, deshuesada y sin deshuesar originarias de la Unión Europea, y se determina continuar aplicando ese recurso arancelario.

Día 29. Se inicia la investigación sobre elusión del pago de las cuotas compensatorias a las compras de carne de bovino deshuesada y sin deshuesar originarias de Estados Unidos.

Bases para aplicar acuerdos comerciales

Por cambios en la nomenclatura de la ALADI y la incorporación de nuevos productos sujetos a preferencias arancelarias, en el *D.O.* del 11 de agosto la Secofi publicó un decreto para aplicar el acuerdo de complementación económica número ocho que México y Perú suscribieron en 1987, y se actualizó mediante la firma del cuarto protocolo adicional el 28 de febrero de 2000.

Doce días después la dependencia difundió otros dos decretos para la ejecución de sendos acuerdos regionales de apertura de mercados, a favor de Ecuador y Paraguay, respectivamente.

Condiciones para importaciones fronterizas de vehículos usados

En el *D.O.* del 18 de agosto la Secofi publicó la lista de fabricantes, marcas y tipos de automóviles, camiones y autobuses usados que podrán importarse para permanecer en la franja fronteriza norte del país, en los estados de Baja California, Baja California Sur y algunos municipios de Sonora.

Levanta Estados Unidos restricciones a exportaciones avícolas

El 21 de agosto el Departamento de Agri-

cultura de Estados Unidos levantó las restricciones que impedían el tránsito por ese país de las exportaciones avícolas mexicanas con destino a Japón y naciones del Medio Oriente, con excepción de huevos y sus derivados procedentes de 12 entidades federativas. Ante la suspensión unilateral de la entrada de camiones mexicanos al país del norte, sin embargo, el transporte de esos productos estará a cargo de empresas estadounidenses.

Decisiones de paneles binacionales

En el *D.O.* del 11 de septiembre la Secofi publicó un aviso a las partes del TLCAN para la revisión ante un panel binacional del fallo resolutorio del Departamento de Administración Internacional de Comercio de Estados Unidos sobre las importaciones de utensilios de cocina porcelanizados procedentes de México.

En las ediciones de los días 25 y 28 se difundieron sendos avisos para examinar ante un panel binacional la resolución del mismo organismo estadounidense relativa a las compras de cemento Gray Portland y Clinker de origen mexicano.

Cupos para intercambios con la UE e Israel

La Secofi precisó en el *D.O.* del 12 de septiembre los cupos de exportación e importación de atún procesado, excepto lomos, de acuerdo con el arancel preferencial pactado por México con la Unión Europea para el lapso del 1 de julio de 2000 al 30 de junio de 2001, y de bienes textiles y de la confección que cumplan con lo dispuesto en el artículo 3-03 (3) del Tratado de Libre Comercio entre México e Israel, para el segundo semestre de 2000. También se dieron a conocer los cupos de importación de flores y café kosher originarios del país oriental en ese último lapso.

Se ratifican cuotas compensatorias a importaciones de fructosa

En cumplimiento de la recomendación del grupo especial del órgano de solución de diferencias de la OMC, en el sentido de que la Secofi revise la resolución final de la investigación *antidumping* por la que se establecieron cuotas compensatorias a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa originarias de Estados Unidos, en

el *D.O.* del 20 de septiembre y ante la existencia de elementos suficientes que confirman que esas compras dañan a la industria nacional, esa dependencia federal confirmó esas cuotas, las cuales varían de 63.75 a 100.60 dólares por tonelada métrica para el jarabe con grado de concentración 42, y de 55.37 a 175.50 dólares para el de grado 55.

Saldos del comercio con los socios del norte

El 20 de septiembre Statistics Canada informó que de enero a julio del presente año las exportaciones mexicanas a esa nación sumaron 4 432 millones de dólares y los envíos canadienses a México ascendieron a 668 millones, lo que dejó un superávit para este país de 3 764 millones.

El mismo día el Departamento de Comercio de Estados Unidos indicó que en julio las ventas mexicanas a ese país sumaron 10 999 millones de dólares, y los envíos estadounidenses a México ascendieron a 8 811 millones, con un saldo favorable para la nación del sur de 2 188 millones. El superávit acumulado por México en el intercambio bilateral durante los primeros siete meses del año fue de 14 099 millones de dólares.

Aumenta 33.7% el déficit comercial

De enero a agosto la balanza comercial registró un déficit acumulado de 3 831.6 millones de dólares, 33.7% mayor que el del mismo período de 1999. Las exportaciones aumentaron 24.3%, a 108 010.4 millones, y las importaciones subieron 24.6%, a 111 842 millones. Según la información revisada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, divulgada el 10 de octubre, el valor de las ventas externas no petroleras creció 19.3% y el de los envíos del energético subió 97.8%, debido al repunte del precio de la mezcla del crudo de exportación que en agosto, por ejemplo, ascendió a 27.14 dólares por barril, 46.2% más que la cotización vigente en igual mes de 1999.

La dependencia precisó que 86.6% de las exportaciones correspondió a manufacturas, 10.1% a productos petroleros, 3% a bienes agropecuarios y 0.3% a productos extractivos no petroleros. Respecto a las importaciones, 77.4% fueron de bienes intermedios, 13.7% de bienes de capital y 8.9% de bienes de consumo.

Actividades del Bancomext

Convenio Bancomext-Fonaes

El 4 de agosto el Bancomext y el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (Fonaes) suscribieron un convenio de colaboración para facilitar a las unidades productivas potencialmente exportadoras su incorporación al comercio exterior. El Fondo aplicará a las empresas sociales inscritas en él un cuestionario para diagnosticar su situación en materia exportadora y, con base en los resultados, el Bancomext elaborará un plan de capacitación específico para éstas y las apoyará mediante el Programa de Desarrollo de Proveedores.

Impulso a las exportaciones de confitería

Como parte de las actividades previstas en el proyecto "México exporta confitería al mercado latinoamericano", del 15 al 18 de agosto se llevó a cabo en Guadalajara, Jalisco, la Feria Confitexpo 2000, a la que asistieron 13 empresas importadoras de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Perú y 287 compañías mexicanas, de las cuales 146 pertenecen a la industria de la confitería y las restantes son proveedoras de insumos, maquinaria y material de empaque de este sector.

El proyecto, instrumentado por el Bancomext en colaboración con la Cámara de la Industria Alimenticia de Jalisco, la Asociación Nacional de Fabricantes de Chocolates, Dulces y Similares y el gobierno de esa entidad federativa, tiene el propósito de formular estrategias que permitan desarrollar empresas exportadoras directas o indirectas que satisfagan la demanda internacional de productos y servicios nacionales de este ramo alimenticio.

Buenos resultados en la feria ferretera de Chicago

Del 15 al 20 de agosto se llevó a cabo en Chicago el LV National Hardware Show, la feria ferretera más importante del continente. En el pabellón mexica-

FINANCIAMIENTO EXTERNO

Préstamos a Banamex y al gobierno federal

Para diversificar la base de fondos, el 8 de agosto Banamex contrató un crédito sindicado transferible con 16 bancos asiáticos por 130 millones de dólares y un plazo de dos años. La operación fue coordinada por el Standard Chartered Bank y el Bank of Tokio-Mitsubishi.

El 23 de septiembre, como parte de la contratación de créditos externos previstos en el Programa de Fortalecimiento Financiero 2000-2001, el BID aprobó tres préstamos a México por un total de 750 millones de dólares. El primero, de 250 millones y contratado a un plazo de 15 años, incluidos cinco y medio de gracia, se destinará a apoyar la reestructuración del sistema bancario. El segundo empréstito, por 300 millones de dólares y negociado a un período de 12 años, incluidos cinco de gracia, servirá para respaldar el programa global de crédito multisectorial, a cargo de Nafin. El tercero, por 200 millones pagaderos a un plazo de 20 años, incluidos dos y medio de gracia, se destinará a financiar la segunda fase del proyecto de modernización del mercado laboral a cargo de la STPS.

Más inversión extranjera directa

El 22 de agosto la Secofi informó que en el primer semestre del año la inversión extranjera directa sumó 6 676.6 millones de dólares, 22.1% más que en el mismo período de 1999, de los cuales 2 776.8 millones (41.6%) correspondieron a nuevas inversiones; 2 010.9 millones (30.1%) a reinversión de utilidades; 1 463.7 millones (21.9%) a importaciones de activos fijos por maquiladoras, y 425.2 millones (6.4%) a transferencias de cuentas entre empresas. Estados Unidos y Canadá permanecieron como los principales países proveedores de capital (75.4% del total), seguidos por la Unión Europea (17.8%).

Del monto señalado, 46.1% se destinó a la industria manufacturera, 31.1% a los servicios financieros, 15.5% al sector comercial y 7.3% a otros sectores.

Bonos gubernamentales en el mercado nipón

Para adelantar pagos de deuda externa pública, el 6 de septiembre el gobierno federal emitió bonos en el mercado japo-

nés, conocido como Samurai, por 50 000 millones de yenes, unos 475 millones de dólares, con un plazo de cuatro años y un cupón anual en la moneda nipona de 2.25%. Daiwa SBCM actuó como agente líder de la operación.

Flujos de capital foráneo en el mercado bursátil

El 7 de septiembre la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) informó que al cierre de agosto último los saldos de la inversión extranjera en los mercados accionario y de dinero ascendieron a 67 209.27 millones de dólares y 1 668.57 millones, respectivamente, con un monto total de 68 877.84 millones, 0.02% mayor que al cierre de 1999.

Los capitales foráneos colocados en ADR y títulos de libre suscripción sumaron, cada uno, 42 793.03 millones (3.10% más) y 21 051.70 millones (2.06% más), mientras el Fondo Neutro absorbió 3 354.93 millones de dólares (25.34% menos).

SECTOR FISCAL Y FINANCIERO

Visto bueno a entidades financieras

En agosto y septiembre la SHCP dio a conocer en el D.O. las autorizaciones siguientes a instituciones financieras.

- Para aumento de capital, a Arrendadora Citibank (1 de agosto); Seguros Génesis (17 de agosto); Arrendadora Financiera Navistar (29 de agosto); Arrendadora Agil (30 de agosto); Gerling de México Seguros (31 de agosto); Metropolitana Compañía de Seguros (8 de septiembre), e IXE Factor (28 de septiembre).

- Para constituirse y funcionar como grupo financiero, al Grupo Financiero Serfin (14 de agosto), y Grupo Financiero BBV-Probursa y Grupo Financiero Bancomer (8 de septiembre).

- Para operar como sociedad financiera de objeto limitado, a Hipotecaria Vanguardia (4 de agosto); Cemex Capital (5 de septiembre), y Financiera Independencia (12 de septiembre).

- Para constituirse y operar como institución de banca múltiple filial, a Citibank México (1 de agosto).

- Para constituirse y operar como arrendadora financiera, a Arrendadora Financiera Inbursa (18 de septiembre).

- Por cambio en su denominación social, a Fina Factor y Fina Arrenda (16 de agosto).

- Para operar como institución de seguros, a Deco Seguros (17 de agosto).
- Para establecer una oficina de representación, a Japan Bank for International Cooperation (17 de agosto), y Mitsui Marine and Fire Insurance Company Ltd. (21 de agosto).
- Para transformarse en sociedad anónima de capital variable y aumentar el capital social, a Afianzadora Mexicana (18 de agosto).
- Para desincorporarse, a Seguros La Territorial frente al Grupo Financiero Sofimex (18 de agosto).
- Para fusionarse, a Arrendadora Serfin (14 de agosto).

Reglas para las sociedades de inversión para el retiro

Ante la decisión del Banco de México de emitir bonos de regulación monetaria, en el D.O. del 2 de agosto la SHCP dio a conocer una circular para las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefores), en la cual se establece que éstas sólo podrán celebrar operaciones de reporto sobre esos bonos del banco central y valores gubernamentales cuyo plazo de vencimientos o la revisión de su tasa de interés no sea mayor a 183 días.

En la edición del día 21 se publicó otra circular con las reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las siefores dedicadas a la inversión de ahorro voluntario.

Bonos de regulación monetaria

Con el propósito de que el Banco de México cuente con un título propio que facilite la gestión de la política monetaria y permita satisfacer la demanda de los intermediarios financieros de títulos con cierta estabilidad, desde el 3 de agosto la institución emitió bonos de regulación mone-

taria, los cuales sustituirán a los bonos de desarrollo del gobierno federal (bonds), operados por el instituto central en el mercado secundario. Los nuevos papeles se colocarán por medio de subastas entre las instituciones de crédito, en montos semanales de 1 000 millones de pesos, tendrán un vencimiento de tres años y cada 28 días pagarán un interés cuya tasa se revisará cotidianamente.

Nuevas regulaciones para el sector financiero

El 21 de agosto la SHCP publicó en el D.O. las reglas para operaciones de fianzas y reafianzamientos en moneda extranjera celebradas por instituciones de ese ramo. Dos días después se dio a conocer un par de acuerdos modificatorios: uno de la constitución, incremento y valuación de las reservas técnicas de fianzas y de contingencia de las instituciones de fianzas, y otro de las reglas para el capital mínimo de garantía de las instituciones de seguros. El día 30 se presentaron los límites máximos de financiamiento que las instituciones de banca múltiple pueden otorgar a una misma persona, entidad o grupo de personas. Por último, en la edición del 14 de septiembre la dependencia dio a conocer las condiciones para registrar y autorizar la oferta pública de acciones de emisoras extranjeras en el país.

Nuevo titular e informe del IPAB

La Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) designó el 30 de agosto a Julio César Méndez Rubio, director general adjunto del Bancomext, como nuevo secretario ejecutivo, en lugar de Vicente Corta Fernández.

En el D.O. del 7 de septiembre esa entidad publicó un informe sobre los apoyos monetarios otorgados al Grupo Financiero

no, organizado por el Bancomext, participaron 26 empresas de los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal, las cuales concertaron negocios por 14.5 millones de dólares en el mediano plazo.

Convenios para impulsar el comercio con Centroamérica

En el marco de la IV Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en presencia del presidente de México, Ernesto Zedillo, el Bancomext firmó el 26 de agosto dos acuerdos de cooperación: uno con la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) de Honduras, y el otro con la Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales de Guatemala, los cuales permitirán impulsar el intercambio comercial y las inversiones por medio de ferias y misiones comerciales, promover la oferta exportable de los tres países y, en su caso, la realización de estudios de mercado.

Adicionalmente, la SHCP y el Bancomext instrumentaron para la región istmeña el programa de financiamiento denominado Ficode, destinado a apoyar proyectos comerciales y de inversión.

Acuerdos de colaboración con organizaciones de informática

Con el propósito de impulsar la competitividad de las empresas exportadoras por medio del aprovechamiento del comercio electrónico y su incorporación a las tecnologías de información, el 29 de agosto el Bancomext suscribió dos convenios de colaboración: uno con la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones e Informática (Canieti), y otro con la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI). Éstas formularán mecanismos de apoyo a los exportadores nacionales para la adquisición de equipo de cómputo, acceso a internet, correo electrónico y tiendas virtuales, y facilitarán su incorporación a la plaza comercial del portal de bancomext.

INDICADORES FINANCIEROS EN SEPTIEMBRE DE 2000

	Día 1	Día 29
Tipo de cambio ¹	9.35	9.55
Reservas internacionales ²	30 558	31 870
Costo porcentual promedio de captación	13.05	13.29
Tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) a 28 días	16.18	16.96
Índice de precios y cotizaciones de la BMV	6 722.41	6 334.56

1. Promedio interbancario del precio de venta del dolar en pesos. 2. Millones de dólares.

Renovación de convenio de cooperación con Prochile

El 6 de septiembre Enrique Vilatela, director general del Bancomext, y Jaqueline Weinstein, subdirectora de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Prochile, suscribieron el Programa de Acciones Inmediatas 2000-2001 Bancomext-Prochile, con lo que se formaliza una nueva etapa de la cooperación promocional que ambas instituciones iniciaron en 1993.

En ese año y atendiendo los compromisos contraídos en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) suscrito entre México y el país sudamericano, Bancomext y Prochile firmaron un convenio de cooperación técnica que prevé acciones conjuntas, como el intercambio de información estadística y técnica en materia de comercio exterior, en particular de mercados potenciales, trámites aduaneros y requisitos fitosanitarios, así como la organización de eventos internacionales, como ferias y misiones comerciales, destinadas a impulsar el intercambio comercial y la promoción de inversiones y de negocios en general.

Apoyo a las ventas externas de productos cárnicos

En ocasión de la V Reunión del Consejo de la Asociación Nacional de Empacadores realizada el 26 de septiembre, se presentaron el Programa de Apoyo Integral del Bancomext denominado "México exporta productos cárnicos" y la carpeta promocional "México: excelencia en calidad de productos cárnicos para el mundo", elaborado por la institución, la Sagar y 13 empresas exportadoras del ramo.

El documento, que será distribuido por las consejerías comerciales del Bancomext y algunas embajadas entre los clientes potenciales ubicados en los mercados que ofrecen mayores oportunidades, contiene información sobre esa industria nacional, comercio exterior de sus productos, situación sanitaria, empresas líderes y tipos de cortes y presentaciones para la exportación.

Serfin en el período de enero a julio de 2000, así como el monto de los pagos efectuados al IPAB por las instituciones de banca múltiple, por concepto de cuotas ordinarias correspondientes al segundo trimestre del año.

Disposición sobre recursos financieros del gobierno federal

Con el fin de ejercer un control más eficiente de los recursos del gobierno federal que se invierten en instituciones financieras, en el D.O. del 26 de septiembre la SHCP presentó una circular que establece el registro de cuentas de depósito e inversión de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

RELACIONES CON EL EXTERIOR

IV Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla

Con los propósitos de avanzar en las negociaciones para la consolidación de una zona de libre comercio, profundizar el diálogo y construir consensos regionales en temas de interés común, el 25 de agosto se llevó a cabo en Guatemala la IV Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Los presidentes de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como del primer ministro de Belice, ratificaron su compromiso de continuar fortaleciendo las instituciones democráticas, promover sus valores como forma de vida y defender la plena vigencia del estado de derecho; destacaron los esfuerzos de la región centroamericana para intensificar los procesos de integración; resaltaron la voluntad política del gobierno de Belice para adherirse al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y reiteraron la urgencia de celebrar una nueva ronda de negociaciones comerciales en el marco de la OMC, de carácter global y sin exclusión de ningún sector, que conduzca a la reducción efectiva de las barreras arancelarias y no arancelarias en bienes y servicios.

De manera paralela a la reunión hubo un encuentro empresarial para acercar a hombres de negocios de la zona interesados en establecer alianzas estratégicas e inversiones mutuas y aprovechar las oportunidades económicas y comerciales en los mercados centroamericano y mexicano.

Breve visita del presidente argentino

A fin de evaluar el desempeño reciente de las relaciones entre México y Argentina, los mecanismos de cooperación bilateral y las acciones pertinentes para impulsar el comercio y las inversiones recíprocas, el 4 de septiembre el presidente del país austral, Fernando de la Rúa, realizó una visita oficial a México y se reunió con su homólogo Ernesto Zedillo para tratar asuntos de interés común. Los gobernantes coincidieron en que los vínculos comerciales y financieros son aún insuficientes. Habida cuenta del enorme potencial de complementación económica entre ambos países, es urgente acelerar las negociaciones para acrecentar esos lazos en el futuro cercano.

Decretos sobre pactos internacionales

Durante agosto y septiembre se formalizaron en el D.O. los siguientes acuerdos internacionales suscritos por México:

- Decretos de promulgación:

Agosto

Día 7. Acuerdo de comercio con Rumania (suscrito el 3 de septiembre de 1998).

Días 9 y 11. Convenios con Irlanda (22 de octubre de 1998) e Israel (20 de julio de 1999) para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y las ganancias del capital.

Día 25. Convenio básico de cooperación científica y tecnológica con Grecia (14 de junio de 1999); convención sobre el estatuto de los apátridas (28 de septiembre de 1954), protocolo sobre el estatuto de los refugiados (28 de julio de 1967).

Día 30. Acuerdo con Argentina concierne a la reciprocidad en el uso y prestación de servicios por satélite (26 de noviembre de 1997).

- Decretos de aprobación:

Agosto

Día 7. Acuerdo que modifica el convenio de transporte aéreo con Cuba (20 de agosto de 1999), y acuerdo de comercio y cooperación económica con la República Checa (26 de noviembre de 1999).

Día 9. Tratados con Canadá sobre prestación de servicios por satélite y el convenio sobre transportes aéreos (9 de abril de 1999); convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional (28 de mayo de 1999), y convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las

personas con discapacidad (7 de junio de 1999).

Día 23. Acuerdo con Francia para la promoción y protección recíproca de inversiones (12 de noviembre de 1998).

Septiembre

Día 1. Protocolo de Kioto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (11 de diciembre de 1997).

Día 29. Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes (28 de abril de 1977), y arreglo de Niza relativo a la clasificación internacional de productos y servicios para el registro de las marcas (15 de junio de 1957).

Zedillo en la Cumbre del Milenio de la ONU

Del 6 al 8 de septiembre se llevó a cabo en Nueva York la Cumbre del Milenio de la ONU, cuyo propósito fue analizar el papel de ese organismo multilateral ante los desafíos de siglo XXI y optimizar los beneficios de la globalización a favor de la humanidad. Acudieron 187 jefes de Estado y

de gobierno para discutir sobre diversos temas, entre ellos la paz y la seguridad internacionales, el desarme, la cooperación para el desarrollo, el combate contra la pobreza, la democracia, el respeto y las garantías de los derechos humanos y la protección ambiental. En su discurso en el salón de la Asamblea General, Zedillo sostuvo que la globalización ofrece grandes oportunidades, pero por el momento sus beneficios se distribuyen de manera desigual; aun así aquella es parte de la solución y debe ser una fuerza positiva para toda la población mundial. Puntualizó la enorme importancia de que todos los gobernantes de los países que participan en la ONU se comprometan firmemente a trabajar para conseguir las metas de la Declaración del Milenio en materia de educación, salud, empleo e igualdad.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Fin del satélite Solidaridad I

A menos de la mitad de su vida útil y por una falla irremediable en su procesador, el 27 de agosto el satélite Solidaridad I perdió comunicación con el centro de

control de Satmex —concesionaria privada de la operación satelital—, en perjuicio de más de un centenar de usuarios importantes, como entidades gubernamentales y empresas financieras, industriales y de telecomunicaciones. Al día siguiente las autoridades del ramo decidieron desconectar por completo el aparato y pusieron en marcha un plan de contingencia para restablecer el servicio a los usuarios mediante los satélites Solidaridad II y Satmex 5.

CUESTIONES SOCIALES

Pierden su registro tres partidos políticos

Por no obtener al menos 2% de la votación emitida en ninguna de las elecciones federales ordinarias celebradas el pasado 2 de julio, el Instituto Federal Electoral emitió en el *D.O.* del 15 de septiembre tres resoluciones en las que se declara la pérdida de registro de los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana, Centro Democrático y Democracia Social.

A.L.C.

<aloyola@bancomext.gob.mx>

La dignificación del servicio público como manifestación de reconocimiento

A Leonor Hortensia

Como abogado al servicio del gobierno federal, para el autor constituye una significada oportunidad internarse, con toda despreocupación de ánimo, en el ámbito de lo que en reuniones y documentos oficiales se ha denominado la modernización de la administración pública. El tratamiento del tema, si bien todavía de forma esquemática, es magnífica ocasión para enlazar categorías jurídicas ubicadas en distinta jerarquía, pero que en su vinculación no sólo prefiguran el mapa de las emociones sociales que las han provocado sino, sobre todo, que emprender median-

te su estudio el bosquejo de sus trazos implica un paso decisivo en la satisfacción de demandas sociales plasmadas en la Constitución y en las leyes de México.

La modernización de la administración pública en México, tema de amplias proporciones, tiene como punto de perspectiva al ser humano, singular y plural, en quien se cruzan todas las líneas y todos los planos, todas las realidades y todas las posibilidades, todos los tiempos y toda la historia. Como todas las instituciones, es obra humana.

Es la actual una administración pública digna de reconocimiento, no sólo por lo alcanzado hasta ahora, que hace evi-

dente una continuada función gubernamental en circunstancias difíciles, sino porque los servidores públicos se disponen a la lucha por la calidad y la superación, y a enarbolar la bandera de la mejora continua en el servicio público.

Los textos legales hablan de valores otrora etéreos, como democracia, dignidad o desarrollo, pero ahora la técnica jurídica aplicada a la administración sirve como avanzada herramienta en manos del gobernante y del gobernado, para alcanzar con precisión tangible el bienestar que demanda la sociedad. No debe, sin embargo, percibirse sólo como un ejercicio gerencial extralógico. Debe asumirse, en

cambio, como un esfuerzo nacional de autoestima colectiva y de respeto, que coloque al conjunto a la altura de la responsabilidad en que se encuentra la sociedad mexicana en estos días.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COMO MISIÓN Y COMO VISIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía en el país. Contiene la misión y lo que podría considerarse la visión de México. No debe ubicarse como un documento jurídico estrecho o rígido o como estricto punto de referencia. Constituye un compromiso y un horizonte. Un expresidente de México comentaba que le parecía impreciso que la oposición lo acusara en su tiempo de no haber preparado un proyecto de país, "ya que la Constitución es el proyecto nacional".

En la medida en que los esfuerzos por edificar un país sobre bases de justicia y bienestar han avanzado, lo que originalmente era sólo un rumbo es ahora, gracias a la evolución de la ciencia y de las técnicas administrativas, una tarea cotidiana, por un lado, pero también una exigencia constante de los ciudadanos.

Mediante mecanismos propios de la planeación democrática, con una raíz profunda en el sistema constitucional, como la consulta popular y los estudios de la realidad nacional, se han identificado y recogido en documentos diversos las principales expectativas de la población en cuanto al funcionamiento de la administración pública federal en un momento en que, como muchos otros puntos cruciales, se revisan y discuten las instituciones. Muchas de ellas requieren más que debate respecto de las fachadas, acción para edificarlas en su entraña y decisión para conducir las día con día.

En el caso de la administración pública uno de los principios centrales es el de la dignificación del servidor público. Dignidad significa mérito y significa respeto.

Con base en un ejercicio desfavorable y un descuido de la imagen, en un mundo regido por valores de desempeño enérgico desarrollo y aplicación, producto de crisis y sobresaltos, la administración pública se vio enfrentada a un constante desprestigio. Si bien tal fama es desproporcionada en lo negativo, ya que la generalización desdora los logros y constituye con ello una fuerza desmotivadora,

negar que existen áreas de oportunidad sería desaprovechar la ocasión de emprender una visita crítica constructiva. Quienes se desempeñan en el gobierno federal dejan de lado sentimientos perniciosos de culpa o desaliento y se emprenden esfuerzos para conocer, evaluar y, con ello, servir mejor. No debe concebirse como una actitud generosa, sino como un deber enérgico cuya omisión será causa de responsabilidad.

En el gobierno federal se han dado pasos para introducir mecanismos de evaluación del desempeño que tienen repercusión tanto en el interior como el exterior de las instituciones. En el interior porque sirven como elementos objetivos de promoción y otorgamiento de estímulos y recompensas; en el exterior, porque atienden los requerimientos de la población y, con ello, a la solución de los problemas nacionales encomendados.

No deja de ser incómodo y molesto escuchar hablar con desdén de cómo funciona o no funciona "el gobierno". Con malsano afán hay grupos que orientan a la opinión pública para endilgar la responsabilidad de una administración defectuosa a sus adversarios electorales sin detenerse siquiera a reconocer que la función pública requiere de una trayectoria. Sin embargo, lejos de que "el gobierno" se encoja de hombros, entre sus integrantes se extiende y arraiga la convicción, de manera lenta pero constante, de que el gobierno es una institución de servicio y que la forma para medir la calidad de éste lo constituye, como en otros casos de naturaleza privada, la opinión de los consumidores, en este caso la ciudadanía, con relación a la debida satisfacción de sus necesidades mediante el ejercicio de las atribuciones legales conferidas en el interés general.

La Constitución en su artículo 3° considera a la democracia, refiriéndose a los criterios que orientarán a la educación, "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La expresión *sistema de vida* entraña permanencia y cotidianeidad, esto es, que la democracia debe ejercerse y ganarse día con día. En el caso de la administración, la labor allí desempeñada requiere estar imbuida de espíritu democrático, ya que por su labor sustantiva persigue el mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos y éste requiere la

acción diligente de miles de servidores públicos. Esto se vincula de manera directa con lo que señala el artículo 25 de la Constitución Política:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

Esta posición ha hecho que el sistema jurídico mexicano forme parte de lo que los estudiosos del derecho denominan constitucionalismo social. Esta manifestación de la doctrina se asienta sobre el principio de que las normas, con independencia de construcciones teóricas, responden a las necesidades normativas de grandes grupos de población con criterios de equidad y justicia social. Otra forma en que los estudiosos de esta disciplina lo denominan es: Estado de derecho con contenido social, que es expresión de un Estado atento al cuidado de los equilibrios en una sociedad de contrastes, lo que entraña un ensanchamiento de sus atribuciones para conducir los procesos económicos y sociales. De ahí el concepto de rectoría para alcanzar un desarrollo en todos los aspectos y con ello se contribuya al fortalecimiento de la soberanía.

Dentro de este orden de ideas, el artículo 26 constitucional, en su segundo párrafo, se refiere a que los fines que se propone la Constitución serán los que determinen el objetivo de la planeación:

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."

De la lectura del párrafo anterior puede destacarse que hay una correlación entre el proceso de planeación con el de democracia, conceptos cuya materialización cristaliza en las personas. La democracia supone diálogo entre los ciudadanos, lo que se traduce en la interacción constructiva de los sectores público, com-

puesto por los tres poderes de la federación mediante los cuales el pueblo ejerce su soberanía, privado y social para los fines de la planeación. En el caso del sector público corresponde al titular del ejecutivo federal coordinar los trabajos que conducirán a la formulación del plan. Así lo establece el artículo 4° de la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1983. Esta Ley rige la formulación de los planes. En ella se señala la obligación del titular del ejecutivo de someter el proyecto de Plan al Congreso para su examen y opinión. Con el cumplimiento de esta disposición, se somete a consideración del poder legislativo la orientación, los alcances y los rasgos del plan.

En diversos artículos, la ley dispone que tanto las iniciativas de ley de ingresos y proyectos de presupuestos de egresos que envíe el ejecutivo al Congreso, deberán informar de su relación con el Plan y que las comparecencias de los secretarios de Estado ante el Congreso, como lo dispone el artículo 93 constitucional, deberán informar del estado que guarda su ramo, especialmente del avance en los objetivos que señala la planeación nacional.

El sector privado, integrado por empresarios tanto comerciales como industriales y prestadores de servicios de toda naturaleza, cuenta con un mecanismo añejo de interlocución que son las cámaras y confederaciones nacionales de comercio y de industria, instituciones empresariales de interés público por su labor de promoción, representación y defensa de intereses generales de las actividades productivas. El sector social cuenta con agrupaciones de campesinos y organizaciones sindicales que abanderan sus demandas y reivindicaciones con un profundo sentido histórico pero atentas también al futuro. Esta participación hace que el modelo de planeación mexicano se aparte de modelos imperativos que someterían a la población al *dictum* de una burocracia ilustrada. En el caso de México el modelo, según dicen los estudiosos, es una combinación de obligatoriedad del plan para las dependencias centrales y descentralizadas de la administración pública; es un mecanismo de coordinación respetuosa entre la federación y las entidades federativas; de impulso a la participación del sector privado y de liderazgo de los grupos de campesinos y trabajadores.

En el texto constitucional el Plan Nacional de Desarrollo no está acotado en

el tiempo. Sin embargo, para evitar que rebase el término del mandato presidencial, no abarca más allá de los seis años de un período. Sería conveniente que así como el presidente de la república convoca a discutir una política económica de Estado, así también se hagan esfuerzos de planeación a mediano y largo plazos suficientemente asentados en acciones concretas y medibles que tracen un camino de certidumbre y seguridad.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 apareció en el *Diario Oficial* el 31 de mayo de 1995. En su contenido se refiere al Proyecto de Modernización de la Administración. Acompañados de algunas reflexiones, producto de las tareas encomendadas, algunos de los puntos señalados en el texto del Plan se comentan a continuación:

Conceptos generales

Desde el punto de vista de la administración pública el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce que ésta desempeña un papel central en el desarrollo del país. La dimensión de los recursos humanos, como el elemento que lleva a cabo el cumplimiento no sólo de las atribuciones sino de los objetivos programados, los coloca en una posición preponderante, derivada sobre todo de la oportunidad que se presenta de que mediante su transformación estos recursos se conviertan en elemento catalítico de las transformaciones previstas.

Cuando se señala que la Constitución, mediante los mecanismos de planeación democrática, busca responder a demandas y aspiraciones, debe tenerse la noticia cierta de que un reclamo social, a veces vehemente, es contar con una administración accesible, moderna y eficiente. Para ello, la administración pública debe estar orientada al servicio de los ciudadanos y permitir que tengan acceso a él de forma clara y transparente. El gobierno federal ha emprendido, por medio de la labor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, una poda vigorosa de trámites innecesarios que dificultaban al ciudadano acceder a los servicios gubernamentales. Esto propicia

una mayor cercanía de la administración a las necesidades de los usuarios.

Haber abandonado por estrecho un modelo cerrado para que el país compitiera con envidia y con ventaja en el mundo ha dotado a las instituciones públicas de una capacidad que les permite una respuesta flexible a ajustes. Paulatinamente, las viejas estructuras verticales dejan su paso a formas modernas de organización laboral, más participativas y flexibles, que deben tender a fomentar tanto la profesionalización del servidor como condiciones laborales propicias para el desarrollo continuo de su creatividad.

Esta reorganización del trabajo se liga de manera directa con el lineamiento de aprovechar de la manera más eficiente los recursos con que se cuenta para el desempeño laboral, a fin de que con ello pueda cumplirse con los programas encomendados y se esté en aptitud de informar a la ciudadanía con precisión sobre los resultados y el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

Sólo mediante la participación plena de los trabajadores en el entorno de su actividad laboral es posible que se alcancen estos objetivos. Sin el concurso de los servidores públicos el esfuerzo será estéril. En este punto la capacitación de los recursos humanos y el desarrollo personal tienen un papel principal e irrenunciable.

Descentralización administrativa

En la medida en que se impulse el desarrollo de los servidores públicos en el dominio de sus atribuciones se hará posible la descentralización. Si se cuenta con principios claros la acción también lo será.

El poder del Estado debe acrecentarse por la participación y no por la coacción o el número de funcionarios. Esto es aplicable por igual a instituciones que a individuos. La participación, para no derivar en la anarquía o en el abuso, debe apoyarse en una política vigorosa de dirección, seguimiento y capacitación en el conocimiento y desempeño de las atribuciones encomendadas, a efecto de proporcionar mayores y mejores servicios a los gobernados y a la nación entera. Las leyes orgánicas, los reglamentos internos, los manuales de organización y otras disposiciones de naturaleza administrativa

deben responder a las condiciones que les impone el entorno, a los objetivos de gobierno y a las condiciones de los recursos humanos; de no ser así, se corre el riesgo de que sean textos rígidos e insípidos, muchas veces no acatados y en el mejor de los casos, si lo son, será sólo por una amable formalidad para no incomodar a los abogados.

En una estructura federal, la descentralización como fortalecedora del concierto permite que cada entidad influya en el curso de las acciones y se replantee con ello el papel conductor y de cohesión del federalismo.

Profesionalización de los servidores públicos

En la tarea de modernización de la administración pública, el servidor público tiene el papel central. Por su experiencia, dedicación y valores constituye un elemento de promisión en las labores gubernamentales. Cada año, en el seno de las unidades administrativas muchos de ellos cumplen 10, 15, 25 y hasta 35 años de trabajo. Algunos iniciaron su carrera mediante el desempeño de tareas modestas y han ascendido; otros permanecen con orgullo en tareas sencillas pero decorosas.

En la medida en que la relación laboral cuenta con elementos de certidumbre en la permanencia y en las promociones, será posible que se acentúen los proyectos gubernamentales de largo plazo. Los servidores de todo nivel son objeto, por el tiempo que les lleva el aprendizaje y dominio de las labores asignadas, de una cuantiosa inversión. Si ora están aquí y más tarde allá, el fruto de su aprendizaje se frustra y el gobierno se desgasta educando funcionarios. Para evitar esta erosión se hace necesario emprender la edificación de lo que se ha llamado servicio civil de carrera, esto es, una trayectoria permanente en la función pública con parámetros claros basados en méritos y avances para promociones, estímulos, recompensas. Por otro lado, para evitar que por la permanencia se enquisten elementos que resultaren nocivos al interés público, se establecen también códigos de ética de los servidores que aseguran la observancia de una conducta digna y sujeta al escrutinio de órganos internos de control y del público en general.

Este modelo reconoce la labor trascendente del servidor y le ofrece perspecti-

vas que lo alienten en la honestidad y la dedicación con el aliciente de reconocimiento, y que, por otro lado, los desanimen a incurrir en conductas irregulares que lo exponen a una sanción por responsabilidad.

Sistemas de control y rendición de cuentas

En la tarea de contar con órganos que lleven a cabo la evaluación y la fiscalización de la gestión de los servidores es preciso dotar de independencia a estos órganos para que estén a salvo de presiones. Por otro lado, mediante programas de capacitación y desarrollo profesional se acentúa su capacidad técnica y la credibilidad de sus determinaciones que se alejan del subjetivismo o de la conjetura en beneficio de la concreción.

Sin embargo, alejados de un esquema inquisitorial, estos órganos deben estar animados por un enfoque de prevención ligado a la función administrativa y con beneficios en varios sentidos. En primer lugar, la actitud preventiva sirve como enseñanza y como guía para la acción en situaciones que ameritan la consulta. El riesgo puede ser que las áreas administrativas generen cierta dependencia, pero ello se corrige con el paso del tiempo. Otro beneficio es que las tareas sustantivas no se ven interrumpidas en virtud de las consultas sino que, por el contrario, en la medida en que avanzan, lo hacen con certidumbre para el ciudadano y para los servidores públicos. Otro beneficio es que el enfoque preventivo abandona el modelo del castigo y la persecución; el de la colaboración lo inviste de un carácter mucho más creativo y apreciado.

Modernización de la gestión pública

Las estructuras laborales se han visto sometidas a cambios insospechados en el curso de los años recientes. Los viejos modelos se suplen por otros diferentes, orientados a resultados mediante desempeños de excelencia y calidad. La administración pública no puede ser un espacio ajeno. Comienza a desvanecerse la frontera entre los avances de la planeación y de otros instrumentos con que cuenta el sector privado y aquellos que, sin tener como objetivo la ganancia, efectúa con dinamismo el sector público. Las es-

tructuras deben tender a aprovechar de mejor manera el trabajo creativo de servidores públicos de todos los niveles. Sin embargo, debe evitarse continuar con estructuras piramidales, esto es, de niveles jerárquicos de enorme verticalismo, que generan la anulación de muchos trabajadores así como demoras, y que dan pie a un individualismo tremendo, donde se concentran decisiones de muchas cuestiones, en ocasiones de trámite o del dominio pleno de miembros de la unidad administrativa que, al no estar dotados de atribuciones, contribuyen de manera mínima y sin compromiso con la labor de sus áreas.

El esfuerzo será, en estos aspectos, elaborar criterios nuevos para elevar y luego medir el desempeño de las áreas basados en la calidad del servicio. Esta calidad deberá ajustarse a parámetros que tomen en consideración la opinión de los usuarios, en este caso, los integrantes de la población, y que el servicio se haya proporcionado con oportunidad y eficacia.

En la medida en que lo integrantes de cada unidad administrativa conozcan sus atribuciones y cuenten con la capacitación y la confianza para actuar en márgenes de responsabilidad, reconocimiento y supervisión, el poder del Estado, entendido éste como la capacidad de servir más y mejor a la ciudadanía y al país, se verá acrecentado sin incurrir en un gasto excesivo.

Simplificación y adecuación del marco normativo

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en conjunción con la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, han emprendido una labor de detección y derogación expresa de disposiciones que debido a una derogación tácita constituían un ramaje seco y estorboso que tornaba confusos los ordenamientos. El derecho requiere para su cumplimiento pleno ser conocido y ser accesible. Poco a poco se vuelve una prioridad la redacción de normas claras y que no entrañen trámites innecesarios para el particular, en la inteligencia de que los requisitos excesivos implican un costo alto a las operaciones y desalientan la actividad de los particulares. El costo de nuevas disposiciones debe considerarse antes de que entren en vigor y ponderar su necesidad y con-

veniencia y, de haberlas, alternativas que entorpezcan menos la actividad.

Responsabilidad de los servidores públicos

El Plan considera que la observancia de las normas y los procedimientos por parte de los servidores públicos se verá fortalecida mediante intensos programas de orientación, capacitación y consulta o asesoría. Se reconoce, como se señaló, que la observancia de la norma no depende de factores morales o de orígenes histórico-geográfico, sino de un nivel cultural y de desarrollo humano susceptible de perfeccionamiento mediante el estudio y la capacitación constantes. La enseñanza se torna permanente pero orientada a las actividades concretas y de manera intensa y expedita.

PROGRAMA SECTORIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000

El programa sectorial denominado de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) es uno de los 32 programas sectoriales que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND). Se publicó mediante decreto en el *Diario Oficial* el 28 de mayo de 1996. Apoyado en las consideraciones que están expuestas en el PND, se aprobó este programa de mediano plazo. Recuérdese que su naturaleza lo hace obligatorio para las dependencias de la administración pública, objeto de coordinación entre la federación y los gobiernos de los estados y, finalmente, instrumento de concierto de voluntades con los particulares. Corresponde a las dependencias coordinadoras de sector supervisar que en el ámbito de su responsabilidad todas las entidades coordinadas cumplan con los lineamientos señalados en el Promap. Corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), en virtud de las atribuciones que le confieren la Ley de Planeación y la de la Administración Pública Federal, aprobar los programas de las dependencias para efectos de congruencia global y luego su seguimiento y evaluación periódica; en la medida en que la puesta en práctica de estos programas implica una erogación presupuestaria,

corresponde su aprobación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Apoyado en las consideraciones que se hacen en el PND, el Promap reconoce el papel que tiene la administración en el cambio del país hacia modelos de eficiencia y de una cultura avanzada en materia de servicio.

El documento se asienta en la correspondencia entre los ámbitos nacional e internacional. Señala que en el primero la sociedad está cada vez más informada y exigente en lo que respecta a servicios. Como respuesta de la administración se atienden cada vez con mayor puntualidad las opiniones y sugerencias de usuarios mediante mecanismos de interlocución. En el plano internacional se reconoce la importancia que tiene para un país contar con una administración pública que sirva de apoyo y fomento a las actividades productivas de los ciudadanos y le imprima, con ello, mayores elementos de competitividad.

El Promap está dividido para su desarrollo en cuatro subprogramas:

- 1) Participación y atención ciudadana.
- 2) Descentralización o desconcentración administrativa.
- 3) Medición y evaluación de la gestión pública.
- 4) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Cada subprograma desarrolla con amplitud los señalamientos que establece el PND.

Estos instrumentos tienen a su vez aplicación concreta a cada dependencia del poder ejecutivo mediante acuerdos particulares.

Con el fin de dotar de concreción a estos lineamientos, los oficiales mayores de las secretarías de Estado celebran convenios orientados por acciones particulares. Éstos consisten en definir estándares realistas y transparentes de calidad en la atención al público; informar a la población usuaria, de manera clara, sobre los trámites y servicios que se prestan; analizar normas que regulan funciones y eliminar las excesivas; establecer mecanismos avanzados para quejas y denuncias, y medir y evaluar la gestión pública.

AUTOESTIMA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Los grandes rasgos se han descrito documentos de la mayor trascendencia para México. Desde la Constitución, donde se establecen los mecanismos

para llevar a cabo los ideales, hasta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Modernización de la Administración Pública, y luego instrumentos particulares como convenios y anexos de ejecución.

Aquí debe destacarse que, como en todos los ordenamientos, el protagonista es el ser humano que funge como servidor público. Su trabajo consiste en servir a la ciudadanía. Sus atribuciones provienen de la ley y le hacen actuar por ella y con apego a ella. En la medida en que se mejore su rendimiento tendrá beneficios para sí y para el entorno.

Se destaca con mucha insistencia la capacitación de los trabajadores. Hay que tomar en cuenta que ésta, según dicen los que saben, está orientada a tres tercios que integran la unidad del individuo.

La capacitación potencia el saber del servidor; desarrolla y le permite ejercitar su poder mediante el perfeccionamiento de sus habilidades. Sin embargo, la capacitación sería vana si no se acentuara en el querer, esto es, en aspectos de motivación. Es necesario que el servidor público conozca la importancia de su trabajo en la conducción del país. Para efectos de la planeación, debe participar no sólo en las tareas sino en su concepción, esto es, debe compartir la misión propuesta, y la visión institucional debe coincidir con la suya. Esto forma parte de la participación en un sistema democrático en la medida en que constituye, como se apuntó antes, una forma de vida.

Los funcionarios con puestos de dirección deben saber que, si bien son responsables de los asuntos a su cargo, también lo son, en la medida de las facultades y de las atribuciones, del desarrollo del personal con que cuentan.

Los servidores públicos mexicanos deben sentir que estos documentos reflejan su sentir. Deben leerse, discutirse, aplicarse, evaluarse echando mano de mecanismos modernos de medición. La administración requiere una transformación vigorosa y ágil. Los únicos que pueden hacerlo son sus integrantes en todos los niveles.

Constituye motivo de orgullo participar en la evolución de instituciones gubernamentales duraderas. Así son objeto de respeto, digna obra de nuestras manos.

ANTONIO CANCHOLA CASTRO

Director General de Asuntos Jurídicos,
Secofi <acanchol@secofi.gob.mx>

C U A D R O 1

MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES TOTALES, 1993-1999 (PORCENTAJES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Suma de importaciones asociadas a las exportaciones	40.5	42.3	60.5	59.8	58.6	58.6	59.8
Insumos asociados a la exportación	37.3	39.4	56.3	55.5	54.1	54.2	54.9
Bienes de capital de empresas exportadoras	3.2	2.9	4.2	4.3	4.5	4.4	4.9
Resto	59.5	57.7	39.5	40.2	41.4	41.4	40.2
Importaciones totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: para 1993-1998, Banco de México, *Informe Anual 1998*, p. 57; para 1999, cálculo propio con base en el *Informe Anual 1999*, p. 35, y otras fuentes del Banco de México.

de la experiencia del programa de la industria maquiladora. Desde entonces los dos sistemas se han actualizado para hacerlos más operativos, atractivos y de aplicación más amplia, a fin de impulsar las actividades manufactureras de exportación de las empresas maquiladoras y no maquiladoras.²

Desde 1985 el comercio exterior del país ha avanzado de modo extraordinario, impulsado sobre todo por las operaciones de la industria manufacturera maquiladora y no maquiladora. En 1999 la importación y exportación de mercancías ascendieron a 279 000 millones de dólares, equivalentes a 55% del PIB, cuando en 1989 apenas representaban 30%. En la actualidad las exportaciones manufactureras absorben 90% de las totales, mientras en 1989 representaban 67%. Cualquiera que sea el año base de comparación que se seleccione a partir de 1985, las ventas al exterior de manufacturas han crecido a una tasa muy cercana a 20% anual. Pocos países en el mundo han experimentado un dinamismo de tal magnitud y México se ha convertido en el decimotercer exportador mundial.³ Este impresionante desarrollo del esfuerzo exportador mexicano se asocia a la evolución de las importaciones temporales que efectúan las empresas exportadoras.

Ahora bien, desde 1994 el Banco de México desglosa en su información estadística sobre la balanza comercial el valor de los bienes intermedios (insumos) importados por la industria maquiladora de exportación, aunque no hace lo propio respecto a los insumos importados por el resto de la industria manufacturera de exportación.⁴ Ésta es la causa de que no se disponga de información periódica sobre el monto de las importaciones temporales que realiza la totalidad de la industria exportadora mexicana.

2. Una excepción es la industria terminal automovilística que ha operado bajo un régimen de importación especial denominado Depósito Fiscal, combinado con los programas de empresas Pitex.

3. Octavo si se considera a la Unión Europea como bloque.

4. La información pública de los datos de la balanza comercial la difunden el INEGI y el Banco de México, el primero como encargado de las estadísticas nacionales y el segundo como responsable del seguimiento de las cuentas externas. Las estadísticas agregadas mensuales, trimestrales y anuales de la balanza comercial las presenta el Banco de México.

De manera no sistemática, el Banco de México suministra datos generales sobre la proporción de bienes importados asociados a la exportación. En el cuadro 1 se presenta la información en términos porcentuales, por lo que es preciso convertirlos a valores absolutos.⁵ Con apoyo en tal información y otra de años anteriores proporcionada directamente al autor por la misma fuente, se construyó la serie histórica de datos sobre la importación temporal realizada por las empresas exportadoras.

VALOR AGREGADO NACIONAL DE LAS EXPORTACIONES

La importante expansión de las exportaciones de los últimos años se ha acompañado de una fuerte y creciente participación de las importaciones asociadas a la exportación, tanto de insumos como de bienes de capital. La participación de esas compras en las importaciones totales se elevó de 40% en 1993 a alrededor de 60% a partir de 1995. Ese aumento se explica por la mayor dependencia de las importaciones de insumos por parte de la industria manufacturera exportadora.

En cuanto a los dos rubros de las importaciones asociadas a las exportaciones —bienes intermedios y de capital—, cabe advertir que las compras de insumos disminuyen el valor real o “neto” de las exportaciones de manufacturas. No es lo mismo referirse al valor “facturado” (valor bruto) de las exportaciones que a su valor residual, deducido el valor de los insumos importados utilizados en los productos exportados.

Ambas formas de medir las exportaciones de manufacturas tienen consecuencias diferentes en términos de su efecto en la balanza comercial del país. El valor neto al que aquí se alude corresponde al valor agregado nacional de la exportación (VAN), que se expresa como sigue:

$$VAN = X - M$$

en donde X = valor bruto de la exportación, y

M = valor de los insumos importados incorporados en la exportación.

En rigor, las importaciones de bienes de capital asociadas a las exportaciones no deben disminuirse del valor real de las exportaciones, por lo siguiente: a] tales bienes quedan como un acervo de capital para el futuro, b] no sólo se utilizan para manufacturar productos de exportación, sino también para elaborar productos

5. Esta clase de información se presenta en forma anual en documentos del Banco de México, como sus informes anuales, informes sobre política monetaria y en la edición en inglés, *The Mexican Economy*.

C U A D R O 2

MÉXICO: EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE LAS MAQUILADORAS, 1985-1999 (MILLONES DE DÓLARES)

Años	Valor bruto	Valor de insumos importados	Valor neto	Valor agregado nacional (%)
1985	5 094	3 826	1 268	24.9
1990	13 872	10 321	3 551	25.6
1994	26 269	20 466	5 803	22.1
1995	31 103	26 179	4 924	15.8
1996	36 920	30 505	6 415	17.4
1997	45 166	36 332	8 834	19.6
1998	53 083	42 558	10 525	19.8
1999	63 749	50 409	13 340	20.9
Incremento anual (%)				
1999/1985	19.8	20.2	18.3	
1999/1990	18.5	19.3	15.8	
1999/1994	19.4	19.8	18.1	

destinados al mercado nacional, y c) habría problemas metodológicos para calcular el valor presente de los bienes de capital.

En los cuadros 2 y 3 se presentan los cálculos del VAN de las exportaciones de manufacturas de la industria maquiladora y de la industria manufacturera no maquiladora, respectivamente.⁶ El cuadro 2 se basa en información pública del Banco de México y el INEGI. Desde 1985 el VAN de la industria maquiladora ha fluctuado entre 20 y 25 por ciento. La fuerte caída de 1995 y 1996 se asocia a la devaluación del peso y su posterior repunte a la apreciación de dicha moneda. No obstante la puesta en marcha de diversos programas orientados a aumentar la incorporación de insumos nacionales en las maquiladoras, éstas continúan orientadas al aprovechamiento del bajo costo de la mano de obra mexicana con escasa participación de insumos nacionales. La incorporación de materias primas y componentes de origen interno representa menos de 3% del total de insumos utilizados por el sector; el resto es de importación.⁷

En las estadísticas periódicas del Banco de México sobre la balanza comercial no se incluye el valor total de los insumos importados e incorporados a las manufacturas de exportación no maquiladoras, por lo que ese valor se calculó con ayuda de diversos documentos.⁸ En el cuadro 3 se presenta el VAN correspondiente a ese sector de exportación, el cual ha registrado un importante deterioro a lo largo del período: en 1985 alcanzaba 85%, se redujo drásticamente cinco años después y a partir de 1994 fluctuó de 52 a 59 por ciento, estabilizándose en los últimos tres años en alrededor de 53 por ciento.

El cuadro 4 totaliza los datos de los cuadros 2 y 3. Ahí se observa que el VAN promedio del total de las exportaciones manu-

6. Se seleccionaron 1985 (año previo al inicio de la apertura comercial); 1990 (inicio de la década); 1994 (año previo a la crisis mexicana), y de 1995 a 1999.

7. Según el INEGI, 2.8% en 1999.

8. Documentos: informes anuales, informes sobre política monetaria y *The Mexican Economy*, además de información estadística proporcionada de manera directa al autor.

C U A D R O 3

MÉXICO: VALOR AGREGADO NACIONAL DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS NO MAQUILADORAS, 1985-1999 (MILLONES DE DÓLARES)

Años	Valor bruto	Insumos importados	Valor neto	Valor agregado nacional (%)
1985	4 978	763	4 215	84.7
1990	13 955	5 383	8 572	61.4
1994	24 133	10 833	13 300	55.1
1995	35 455	14 574	20 881	58.9
1996	43 384	19 170	24 214	55.8
1997	49 637	23 071	26 566	53.5
1998	52 979	25 394	27 585	52.1
1999	58 437	27 600	30 837	52.8
Incremento anual (%)				
1999/1985	19.2	29.3	15.2	
1999/1990	17.2	20.0	15.2	
1999/1994	19.3	20.7	18.2	

C U A D R O 4

MÉXICO: VALOR AGREGADO NACIONAL DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS, 1985-1999 (MILLONES DE DÓLARES)

Años	Valor bruto	Insumos de importación	Valor neto	Valor agregado nacional (%)
1985	10 072	4 589	5 483	54.4
1990	27 827	15 704	12 123	43.6
1994	50 402	31 299	19 103	37.9
1995	66 558	40 753	25 805	38.8
1996	80 304	49 675	30 629	38.1
1997	94 803	59 403	35 400	37.3
1998	106 062	67 952	38 110	35.9
1999	122 186	78 009	44 177	36.2
Incremento anual (%)				
1999/1985	19.8	20.2	18.3	
1999/1990	18.5	19.3	15.8	
1999/1994	19.4	19.8	18.1	

factureras disminuyó de 55% en 1985 a un promedio de poco más de 36% en los tres años más recientes. Esto significa que por cada dólar exportado de manufacturas, sólo 36 centavos de dólar corresponden a factores de producción nacionales y el resto a importación. Este cálculo no toma en cuenta el componente de capital fijo (maquinaria y equipo) de origen importado que se emplea en la producción.

Dada la reducida magnitud del VAN de las exportaciones de manufacturas, se fortalece el argumento de que para juzgar el desempeño del sector exportador y sus repercusiones en la economía nacional, se deben considerar los flujos netos de divisas del sector.⁹

9. En rigor, para medir los flujos netos de divisas del sector exportador habría que descontar las remesas de utilidades de la inversión extranjera directa en el sector, entre otros conceptos que disminuyen tales flujos netos.

C U A D R O 5

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL, PRESENTACIÓN TRADICIONAL, 1999 (MILLONES DE DÓLARES)

Exportaciones		Importaciones	
<i>Total</i>	136 703.4	<i>Total</i>	142 063.8
De maquiladoras	63 749.1	De maquiladoras	50 409.3
Resto	72 954.2	Resto	91 654.5
Petroleras	9 920.4	Bienes de consumo	12 175.0
Petróleo crudo	8 851.0	Bienes intermedios	109 358.6
Otras	1 069.4	De maquiladoras	50 409.3
No petroleras	126 783.0	Resto	58 949.3
Agropecuarias	4 144.8	Bienes de capital	20 530.1
Extractivas	452.5		
Manufactureras	122 185.7		
De maquiladoras	63 749.1		
Resto	58 436.6		
Déficit comercial			- 5 360.4

conocer el valor neto de divisas generado por las exportaciones no maquiladoras.

3) Como consecuencia de los dos puntos anteriores, la información de la balanza comercial relativa a bienes intermedios (el más alto componente de las importaciones totales) impide conocer la parte que va al consumo nacional.

En el cuadro 7 se construye la balanza comercial para los últimos tres años con base en el criterio de los flujos reales o “netos” de divisas y se compara con la presentación tradicional basada en los flujos brutos de divisas.

La presentación de la balanza comercial conforme al criterio de los flujos reales o “netos” de divisas conduce a re-

BALANZA COMERCIAL CON BASE EN FLUJOS BRUTOS Y NETOS DE DIVISAS

El Banco de México elabora y difunde su estadística sobre la balanza comercial en valores brutos, tal como se presenta en el cuadro 5. La participación porcentual de las cuentas de la balanza comercial se muestra en el cuadro 6.

Dada la magnitud de las importaciones temporales de insumos, la forma tradicional en que se cuantifica la balanza comercial del país —con base en los flujos brutos de divisas— crea graves distorsiones para el análisis económico. Por ello, en este trabajo se presenta un cálculo de la balanza comercial sobre la base de los flujos netos de divisas, o sea, descontando el valor de las importaciones temporales de insumos que se incorporan en las exportaciones manufactureras.

La forma tradicional en que se presenta la balanza comercial registra un grave problema que se explica enseguida.

1) El renglón más importante de las importaciones corresponde a los bienes intermedios (que representan 77% del total). En este caso, se desglosan tales bienes entre los destinados a la industria maquiladora y al “resto” de las manufacturas, lo que permite deducir el valor neto de divisas generado por la industria maquiladora. Por ejemplo, en 1999 ese valor neto fue de 13 340 millones de dólares (ventas externas por 63 749 millones de dólares e importaciones de bienes intermedios por 50 409 millones de dólares).

2) En el rubro de bienes intermedios del “resto” de las manufacturas se incluyen bienes que tienen dos destinos: los que se incorporan a los bienes manufacturados de exportación y los que se destinan al mercado interno. Sin embargo, las estadísticas no distinguen entre esos dos destinos, por lo que no es posible

sultados diferentes respecto a la presentación tradicional. Se mencionan algunos de los efectos más importantes.

Medición eficaz de las exportaciones mexicanas. El método de los flujos netos permite cuantificar con mayor eficacia el valor de las exportaciones totales. Así, por ejemplo, es posible deducir que de 1997 a 1998 las exportaciones “netas” disminuyeron de 51 000 a 49 500 millones de dólares debido a la crisis asiática de 1997-1998 y al desplome del mercado petrolero; en 1999 aumentaron significativamente. Con el método tradicional se registra un aumento de las exportaciones totales en 1998.

Contribución de las exportaciones de manufacturas en la balanza comercial y en la economía nacional. El criterio de los flujos netos permite medir con mayor certeza el aporte de las ventas de manufacturas debido a que se cuantifican en función de su VAN y no de su valor bruto. Por ejemplo, no es lo mismo decir que en 1999 se exportaron manufacturas por un valor de 122 000 millones de dólares, que reconocer que el valor neto de esas ventas fue de 44 000 millones de dólares, pues la diferencia correspondió al valor de los insumos importados incorporados. Asimismo, el crecimiento de las exportaciones manu-

C U A D R O 6

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL, 1999 (PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

Exportaciones		Importaciones	
<i>Total</i>	100.0	<i>Total</i>	100.0
De maquiladoras	46.6	De maquiladoras	35.5
Resto	53.4	Resto	64.5
Petroleras	7.3	Bienes de consumo	8.6
Petróleo crudo	6.5	Bienes intermedios	77.0
Otras	0.8	De maquiladoras	35.5
No petroleras	92.7	Resto	41.5
Agropecuarias	3.0	Bienes de capital	14.5
Extractivas	0.3		
Manufactureras	89.4		
De maquiladoras	46.6		
Resto	42.7		

C U A D R O 7

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL EN FLUJOS BRUTOS Y NETOS, 1997-1999 (MILLONES DE DÓLARES)

	Balanza comercial sobre flujos brutos			Balanza comercial sobre flujos netos			
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	
<i>Exportaciones totales</i>	110 431	117 460	136 703	<i>Exportaciones totales</i>	51 029	49 507	58 695
De maquiladoras	45 166	53 083	63 749	Petroleras	11 323	7 134	9 920
Resto	65 266	64 376	72 954	Petróleo crudo	10 334	6 368	8 851
Petroleras	11 323	7 134	9 920	Otras	989	766	1 069
Petróleo crudo	10 334	6 368	8 851	No petroleras	39 706	42 373	48 648
Otras	989	766	1 069	Agropecuarias	3 828	3 797	4 145
No petroleras	99 108	110 325	126 783	Extractivas	478	466	453
Agropecuarias	3 828	3 797	4 145	Manufactureras	35 400	38 110	44 177
Extractivas	478	466	453	De maquiladoras	8 834	10 525	13 340
Manufactureras	94 802	106 062	122 186	No maquiladoras	27 585	27 585	30 837
De maquiladoras	45 166	53 083	63 749	<i>Importaciones totales</i>	50 405	57 421	64 055
Resto	49 637	52 979	58 437	Bienes de consumo	9 326	11 109	12 175
<i>Importaciones totales</i>	109 808	125 373	142 064	Bienes intermedios	25 963	28 983	31 350
De maquiladoras	36 332	42 557	50 409	Bienes de capital	15 116	17 329	20 530
Resto	73 476	82 816	91 655	<i>Saldo</i>	624	- 7 914	- 5 360
Bienes de consumo	9 326	11 109	12 175				
Bienes intermedios	85 366	96 935	109 359				
De maquiladoras	36 332	42 557	50 409				
Resto	49 034	54 379	58 949				
Bienes de capital	15 116	17 329	20 530				
<i>Saldo</i>	624	- 7 914	- 5 360				

factureras resulta menos acelerado si se mide en valores “netos” que en los “brutos”, como se desprende del cuadro 4.

Contribución de la exportación petrolera en la balanza comercial. Conforme al criterio de los flujos netos, la importancia de las ventas foráneas de petróleo es mayor que con el método tradicional. Por ejemplo, en 1999 el aporte del petróleo crudo fue de 15% en un caso y de 6.5% en el otro. Igualmente, la influencia de las fluctuaciones de las cotizaciones del crudo en el equilibrio o desequilibrio de la balanza comercial se torna más clara con el método de los valores “netos”.

Conocimiento del valor de las importaciones de bienes intermedios que realmente se orientan al consumo interno. Con la presentación tradicional de la balanza comercial, por ejemplo, el valor de los bienes intermedios totales que se identifican para

“el resto” de las manufacturas fue de casi 59 000 millones de dólares en 1999; sin embargo, de esa cantidad 27 600 millones se ocuparon en las manufacturas no maquiladoras de exportación, por lo que el resto, o sea, 31 400 millones, fue de bienes intermedios destinados al consumo interno. Esta información no se obtiene de la estadística oficial.

Comportamiento de las importaciones totales destinadas al mercado interno. Un indicador de primer orden para el análisis económico de un país es el comportamiento de las importaciones de mercancías, lo que se calcula por medio de la elasticidad-ingreso de las importaciones. Sin embargo, en el caso particular de México, el análisis de dicha elasticidad resulta distorsionado porque no se sustraen de las importaciones de insumos totales las que se incorporan en las manufacturas de exportación, que tienen un valor significativo.¹⁰

El cuadro 8 muestra la serie histórica de la balanza comercial sin desagregar, conforme a los dos criterios de presentación: el tradicional basado en los flujos brutos de divisas y con base en los netos. Con lo expuesto se comprueba que el comportamiento de las variables del comercio exterior, importaciones y exportaciones, es diferente de acuerdo con el criterio de presentación de la balanza comercial. 

10. Como se señaló, el Banco de México sólo publica en las estadísticas el valor de las importaciones de insumos de la industria maquiladora de exportación.

C U A D R O 8

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL EN FLUJOS BRUTOS Y NETOS, 1985-1999 (MILLONES DE DÓLARES)

	Balanza comercial sobre flujos brutos		Balanza comercial sobre flujos netos		
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1985	18 350	26 757	13 761	22 168	8 407
1990	41 593	40 711	25 889	25 006	- 882
1994	79 346	60 882	48 047	29 583	- 18 464
1995	72 453	79 542	31 700	38 789	7 089
1996	89 469	96 000	39 794	46 325	6 531
1997	109 808	110 431	50 405	51 029	624
1998	125 373	117 460	57 421	49 507	- 7 914
1999	142 064	136 703	64 055	58 695	- 5 360
Incremento anual (%)					
1999/1985	15.7	12.4	11.6	7.2	
1999/1990	14.6	14.4	10.6	9.9	
1999/1994	12.4	17.6	5.9	14.6	

sección latino@americana

La banca de fomento en América Latina: instrumento imprescindible para el desarrollo

Podemos prescindir de la banca de desarrollo, pero ello equivaldría a descender otro peldaño en el desmantelamiento de instituciones necesarias; instituciones que tienen, quiérase o no, un papel vital en la incorporación de los aspectos microestructurales y microsociales en las estrategias gubernamentales de desarrollo, sin las cuales difícilmente combatiríamos con éxito polarización social y corrupción.

DAVID IBARRA

Desde el establecimiento de los primeros organismos de desarrollo en América Latina, como la Nacional Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) en México, en 1934 y 1937, respectivamente; la Corporación de Fomento a la Producción en Chile, en 1938, y el Instituto de Fomento Industrial en Colombia, en 1940, seguidos de un importante florecimiento de instituciones de desarrollo, sobre todo a partir de la posguerra,¹ las entidades de fomento y promoción latinoamericanas han desempeñado un papel predominante e indiscutible en la historia económica y social de la zona.² Sin la

participación y el financiamiento de esas instituciones no se podría explicar la creación y el desarrollo de gran parte de la infraestructura de la zona, sobre todo la que ha requerido largos plazos de maduración, como hidroeléctricas, caminos y puentes, vías férreas, centros portuarios, etcétera;

tada. En algunos casos la definen de manera muy general ("todas aquellas instituciones financieras que contribuyen al desarrollo económico de un país"); en otros se hace hincapié en su carácter crediticio ("intermediarias financieras especializadas en la movilización de recursos internos y externos para su asignación en la forma de préstamos a mediano y largo plazos hacia proyectos de desarrollo"), y otros más le agregan algunas funciones promocionales. En esta entrega se entiende por banca de desarrollo o institución de fomento a todos los organismos públicos de crédito especial cuyo propósito básico es apoyar e impulsar a los sectores y proyectos económicos que por sus características de riesgo y maduración no los atienden los intermediarios privados, por medio del financiamiento y servicios de apoyo y promoción que contribuyan a obtener resultados económicos y sociales que sustenten el desarrollo de un país.

el establecimiento de empresas en nuevos espacios del desarrollo nacional con base en la incorporación de nuevas tecnologías; la puesta en marcha de proyectos prioritarios y de alto riesgo financiero, por lo general desatendidos por el capital privado, y la asistencia crediticia a agentes productivos específicos, tanto industriales como agrícolas, cuyas características y posición socioeconómicas los excluyen del financiamiento bancario comercial, pero que requieren recursos para subsistir y evolucionar.

Desde los años treinta los países latinoamericanos consideraron la tradicional insuficiencia de crédito e inversión de capital, en particular de largo plazo, para la formación de capital fijo como uno de los principales obstáculos para el tan ansiado crecimiento económico sostenido. La necesidad de un eficiente intermediario financiero del Estado que movilizara el ahorro con objetivos económicos y sociales se hizo impostergable. "La banca de desarrollo surgió en América Latina como parte de la respuesta de los gobiernos de estos países a la gran depresión de los años treinta

1. En 1976 las instituciones financieras de fomento sumaban en América Latina 262, cinco veces más que en la década de los cincuenta. Si bien este auge se dio por igual en la mayoría de los países, éste se concentró en Brasil, Colombia y México. Véase Jaime Bautista Romero, *Nacimiento y transformación de la banca de fomento en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

2. La conceptualización de banca de desarrollo varía con el tiempo y la fuente consul-

y a los efectos depresivos proyectados sobre estas economías por la segunda guerra mundial. [También] surgió la tesis de que se requería un proceso de acumulación de capital amplio y profundo para alcanzar una tasa de crecimiento elevada, pero este proceso no ocurriría espontáneamente y tomaría demasiado tiempo si se dejaba al libre juego de las fuerzas del mercado."³ Esta visión se reforzó en las siguientes tres décadas, cuando las economías latinoamericanas pusieron en marcha importantes proyectos de industrialización por medio del "crecimiento hacia adentro", con base en el modelo de sustitución de importaciones, en un entorno dominado por los principios del paradigma keynesiano. Como explica David Ibarra, se trataba de establecer instituciones de fomento sólidas que coadyuvaran "en el intento siempre importante, aunque no siempre exitoso, de cerrar la brecha del subdesarrollo".⁴

En los años setenta y ochenta, sin embargo, era claro que las políticas gubernamentales no habían alcanzado el proceso virtuoso de acumulación de capital que permitiera multiplicar el empleo y la producción y alcanzar el desarrollo pleno, a pesar de los activos esfuerzos de las instituciones de fomento. "Las mismas distorsiones en los marcos legales y regulatorios y en las políticas económicas que inhibieron a otras instituciones para penetrar los mercados financieros, unidas a la falta de transparencia administrativa, también afectaron a los bancos de desarrollo, lo cual se tradujo en los elevados niveles de riesgo que concentraron y en el desempeño financiero inadecuado, que en muchos casos requirió infusiones de capital fresco por parte de los gobiernos para continuar funcionando."⁵ De hecho, el otorgamiento masivo de créditos y asistencia subsidiados, no siempre con la mejor orientación ni en las mejores condiciones para su recuperación, llevó a estos organismos a su descapitalización y a registrar abultados déficit presupuestarios, lo que incidió en las graves distorsiones fiscales de ese período.

El tiempo nublado de la banca de desarrollo regional se tornó aún más negro ante

3. Enrique V. Iglesias, "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 12.

4. David Ibarra, "La banca de desarrollo", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 22.

5. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 13.

los profundos cambios de la economía mundial a partir de mediados de los ochenta. La nueva fase del capitalismo mundial, que se caracteriza por una pujante globalización de la economía con base en la integración de los mercados y la plena liberalización de los flujos de capital, afectó el devenir de las políticas y las estrategias gubernamentales latinoamericanas, las cuales se abocaron a adaptar sus economías al nuevo modelo de desarrollo por medio de la apertura comercial, el fomento de las exportaciones, la desregulación de los mercados de capitales y la reestructuración del Estado. La nueva ideología dominante puso al mercado y sus fuerzas endógenas como centro inmutable del todo económico, pues sólo él, en plena libertad, distribuiría los recursos y las rentas nacionales de forma equitativa y justa. Desde esta perspectiva, la desregulación de los sistemas financieros internacionales basta para favorecer el mercado de dinero, con base en la asignación eficiente de recursos, la transparencia de operaciones y la disponibilidad libre y equitativa de la información. En este marco, se arguyó, ¿para qué sostener una banca de desarrollo ineficiente y costosa que sólo distorsiona el mercado crediticio e impide la libre asignación de los recursos?

Tras exponer y explicar las principales causas que afectaron a las instituciones de desarrollo regionales a partir de los años ochenta, en las siguientes líneas se examinan la situación y las perspectivas de éstas en el nuevo entorno económico regional, a fin de vislumbrar si en efecto el mercado puede cubrir los objetivos económicos y sociales que corresponden a aquéllas o bien permanecen los espacios y los nichos que justifican plenamente su existencia.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA BANCA DE DESARROLLO LATINOAMERICANA

Antes de examinar los efectos de la mundialización financiera en la banca de desarrollo regional en los años recientes, es necesario examinar la crisis que ésta presentaba a principios de los ochenta, a fin de entender su notoria debilidad al momento de enfrentarse a los nuevos retos del entorno financiero. Aquélla se manifestaba en crecientes carteras vencidas, elevados costos operativos, poca rentabilidad, extrema descapitalización y objetivos confusos e inciertos. Para muchos analistas la causa de esa situación era el funcionamiento distorsionado de la banca

de fomento, que operaba con criterios más políticos que económicos ("cajas chicas" de los gobiernos), desprecio por los estándares mínimos de rentabilidad y descuido y abuso en el manejo de los recursos y la asignación de los subsidios. Si bien es innegable que el nivel y la intensidad de las repercusiones de esos factores en dichas instituciones variaron según el país, sería indebido y simplista reducir la crisis de este período a esos elementos. Las cambiantes condiciones de la economía mundial y las políticas fiscales aplicadas para sortear las crisis nacionales fueron también factores prominentes que afectaron y debilitaron el quehacer de la banca de desarrollo.

Como se sabe, la enorme disponibilidad de recursos baratos en los mercados mundiales de capital en los años sesenta y setenta, aunada a los grandes proyectos emprendidos y financiados por los gobiernos latinoamericanos en ese período, llevaron a éstos y sus sectores paraestatales a contraer abultadas deudas externas. En el caso de las instituciones latinoamericanas de crédito para el desarrollo, la principal vía de financiamiento era el externo, por lo que la mayoría de sus obligaciones era en dólares y sus activos en moneda nacional. Al deteriorarse la situación externa a finales de los setenta el financiamiento internacional se restringió, lo que afectó el devenir de las economías latinoamericanas. Las autoridades regionales aplicaron en los siguientes años políticas de ajuste que propiciaron, entre otras cosas, devaluaciones de las monedas nacionales. Ello elevó de manera radical los débitos de las instituciones de desarrollo, lo que explica en buena medida el déficit de las mismas.

Otro factor que incidió en la crisis de la banca de desarrollo lo constituyeron las políticas crediticias gubernamentales basadas en la necesidad de suministrar capital a los grupos objetivo por medio de la banca de fomento. "A los expertos en desarrollo en realidad no les preocupaba si existía *demand*a de créditos entre los supuestos beneficiarios. Más bien, de acuerdo con la filosofía financiera de otorgar crédito, subrayaban la *necesidad*: se requería crédito (capital) porque generaría, según sus supuestos, un proyecto de desarrollo positivo."⁶ Como afirma Mansell, "la política se

6. Jan Pieter Krahen y Reinhard H. Schmidt, *Development Finance as Institution Building*, Westview Press, 1994, p. 13, citado por Catherine Mansell Carstens, "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1, México, enero de 1995, p. 4.

elaboró con base en supuestos equivocados sobre las necesidades financieras de los grupos objetivo y sobre el papel y la importancia del sector financiero, además de ignorar por completo los efectos reales (y muy costosos) de los incentivos mal orientados".⁷

Un elemento adicional que contribuyó al deterioro acelerado de estas instituciones, y que de hecho les impidió aplicar estrategias autónomas adecuadas para superar sus crisis, lo constituyeron las limitaciones impuestas por las políticas fiscales, que buscaban combatir el creciente déficit público, reducir la inflación y equilibrar la balanza de pagos. Ello afectó la capacidad de estas instituciones para cumplir su función primaria de ayudar a los agentes económicos excluidos por el sistema financiero, lo que aunado a las medidas de austeridad que cancelaron o pospusieron obras públicas de inversión elevada, colocaron a aquéllas en la total indefinición. "Las restricciones a los programas de crédito ponen en riesgo la capacidad de respuesta a las necesidades de las empresas y, más aún, las dejan en circunstancias muy desfavorables por no poder cubrir los vacíos del mercado cuando la banca comercial se retrae y busca administrar su cartera vigente, más que ampliarla."⁸

En resumen, las principales causas de la debacle y disfunción de los organismos financieros de desarrollo público en este período fueron los cambios en el entorno internacional y las políticas macroeconómicas aplicadas por los gobiernos. "La política financiera no comprendió la índole de la demanda de servicios financieros; sirvió con negligencia a la población objetivo; promovió la descapitalización de la banca de desarrollo y los fideicomisos, e ignoró la importancia de la calidad del sistema financiero en el crecimiento económico."⁹ Esta realidad, empero, no impide

señalar que en muchas ocasiones la banca de desarrollo regional sirvió a los intereses de grupos políticos que la utilizaban para favorecer a grupos económicos afines. Por ejemplo, el secretario de Hacienda de México de 1982 a 1986, Jesús Silva Herzog Flores, reconoció hace poco que en ese país "la banca de desarrollo se manejó, en el pasado reciente, como instrumento político. Los recursos se entregaban a quien apoyara las gestiones y actitudes del partido oficial. Había poca supervisión del otorgamiento de créditos y se utilizaba con fines políticos."¹⁰ El uso político de las instituciones de fomento en algunos países, junto con escándalos sonados de corrupción y nepotismo, dañaron la imagen de éstas y contribuyeron a que sus críticos tuvieran más argumentos para atacarlas.

Los efectos de la globalización financiera

La mundialización de la economía entró en una nueva etapa en la recta final del milenio debido al sorprendente desarrollo de la tecnología, sobre todo en comunicaciones e informática. Los principales efectos de este proceso fueron la creciente integración de los mercados, con base en poderosos bloques económicos, y sobre todo la plena liberalización de los flujos de capital.

Los gobiernos de América Latina emprendieron en los ochenta reformas para reestructurar y abrir sus economías al libre flujo de mercancías y capitales; todo con base en que el desarrollo de los países del área dependía de la velocidad en que se aplicaran esas reformas y se adoptara el nuevo modelo de crecimiento. Cabe señalar que los cambios económicos se enmarcaron en la nueva ideología dominante, el neoliberalismo, el cual atribuyó al Estado un nuevo papel acorde con las nuevas necesidades del mercado. Se partió de que la globalización implica la "eliminación gradual de los territorios" en materia de economía, política, negocios, cultura, ideas. Ello entrañaba que la autoridad soberana del Estado tendía forzosamente a desvanecerse de manera paulatina, pues ya no tenía razón de ser y, en cambio, podía entorpecer el proceso. La responsabilidad de impulsar el crecimiento económico recayó, pues, en las exportaciones y la inversión privada, limitando la inversión estatal a la infraestructura eco-

nómica, tecnológica y social. Asimismo, se asignó al Estado el papel de gran coordinador de las inversiones en capital fijo y humano por medio del fomento de la inversión, la regulación de los monopolios y el impulso de la competencia. En la realidad, la disminución de la influencia y el poder del Estado fue selectiva; en algunos casos se incrementó, pues se le necesitó para imponer el nuevo modelo. "En este nuevo escenario se incrementaron la capacidad de decisión y el poder político de las agencias estatales más directamente vinculadas a esos mercados: bancos centrales, ministerios o secretarías de finanzas, entre otros. En contraste, se reduce la gravitación institucional de las agencias más ligadas a los actores en retroceso: secretarías o ministerios del trabajo y de la industria; organismos estatales de bienestar y seguridad social, etcétera."¹¹ La institucionalidad del poder político del Estado quedó plenamente comprobada cuando los efectos de la crisis financiera internacional de mediados de los noventa golpearon a los sistemas bancarios de los países de la zona. En esa ocasión los estados intervinieron rápida, puntual y eficientemente en el rescate de aquéllos asumiendo los pasivos y ayudándolos a su capitalización.

Las profundas reformas económicas implicaron un replanteamiento de la función y los objetivos de la debilitada banca de desarrollo, a fin de justificar su existencia y hacerla útil a las nuevas necesidades del mercado financiero. Las instituciones de fomento se enfrentaron a un gran desafío, pues al tiempo que tenían que replantear sus objetivos tradicionales, tenían que registrar niveles de rentabilidad y eficiencia casi equiparables a los de la banca comercial; todo eso encaminado "no sólo a modernizar las operaciones de la banca de desarrollo mediante la incorporación tecnológica y la innovación financiera; la operación con tasas a costos de mercado y la eliminación de subsidios, así como el fondeo por medio del mercado, etcétera, sino también hacia operaciones dirigidas a fortalecer y, propiamente, desarrollar a los intermediarios financieros."¹² En efec-

7. *Ibid.* Esta autora también señala el supuesto equivocado de que los grupos de bajos ingresos no pagarían los préstamos a las tasas impuestas a otros agentes económicos. Ello propició que muchas veces se otorgaran créditos a tasas fijas de interés nominal, lo que erosionó las carteras de los bancos de desarrollo al aumentar de dos a tres dígitos las tasas de inflación, lo que pulverizó las carteras.

8. Sergio Fadl Kuri, "El papel del Banco Nacional de Comercio Exterior como factor de apoyo del sector exportador", en *México: transición económica y comercio exterior*, Bancomext- Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 52.

9. Catherine Mansell Carstens, *op. cit.*, p. 4.

10. *El Universal Gráfico*, 25 de febrero de 1998, citado por Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 80.

11. Carlos M. Vilas, "Seis ideas falsas sobre la globalización", en John Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 93.

12. Eugenia Correa, "La banca de desarrollo: una alternativa para el crecimiento de la economía mexicana", en *La banca de desarrollo hacia el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones

to, la nueva política económica puesta en marcha en los países de la región impuso a la banca de desarrollo un modelo de banca de segundo piso, o "banco de bancos", con el propósito de garantizar su solidez financiera y profundizar los procesos de complementariedad.¹³ Asimismo, la nueva banca debía reorientar el crédito al sector privado y social, fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas, en vez de destinarlo a las empresas del Estado. Con ello se buscó promover la competencia y la eficiencia de la planta productiva. La eficiencia se convirtió en el *leit motiv*, la tabla de salvación de los organismos de fomento. En palabras de un alto funcionario mexicano, "la función promotora de la banca ya no descansa en tasas subsidiadas, sino en la disponibilidad y la oportunidad del crédito y en plazos y montos adecuados a las características de los proyectos. Así, cada institución puede mantener y elevar su patrimonio, pues canaliza los recursos, con eficiencia y prácticas bancarias sanas, hacia proyectos viables en lo financiero y rentables en lo social."¹⁴ De esa manera, la banca de desarrollo inició un azaroso proceso

Económicas, Facultad de Economía y Cambio XXI, México, 1996, p. 50, citado por Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 83. Los efectos de los programas de estabilización aplicados en la zona y la experiencia de la banca de desarrollo en los procesos de ajuste y reestructuración de los respectivos sistemas financieros nacionales se analizan en Secretaría General de la Alide, "Del ajuste al desarrollo latinoamericano en los noventa: el papel de los bancos de fomento", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 12, México, diciembre de 1991, pp. 1124-1149. En este artículo se examinan los procesos de reestructuración de los sistemas financieros de siete países: Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

13. Limitar a la banca de desarrollo a un papel de apoyo del sector financiero, actuando como banca de segundo piso, fue una de las soluciones que dieron algunos analistas y funcionarios públicos para evitar su desaparición definitiva. Para ellos era "la única forma en que se puede tolerar la presencia de la banca de desarrollo [...] actuando desde una instancia complementaria de segundo piso y participando única y exclusivamente como fuente pasiva y complementaria de fondeo de la banca comercial." Véase Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 115.

14. Martín Werner, "La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994, p. 1055. Véase también Enrique Camacho Matamoros, *Fuentes de recursos y mejores prácticas en la banca de desarrollo latinoamericano*, ponencia presentada por el presidente del Instituto de Fomento Industrial de Colombia en la xxx Reunión Ordinaria de la

de adaptación a las nuevas exigencias de los mercados financieros globalizados por medio del crecimiento y la concentración de sus activos, la reestructuración administrativa para racionalizar los costos operativos y ganar competitividad, la capacitación y la profesionalización del personal y mejoras gerenciales.

El neoliberalismo vivió su auge mundial en los ochenta, con los principios doctrinales emanados de los regimenes de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, así como del célebre Consenso de Washington, de gran influencia en los gobiernos de la región que hacían lo más que podían para instaurar el nuevo modelo económico y dismantelar los organismos estatales que pudieran afectar el libre juego del mercado. En ese entorno no fue extraño que en algunos países latinoamericanos las críticas a las políticas de fomento y sus instrumentos, como los bancos de desarrollo, se agudizaran hasta el punto de poner en tela de juicio su existencia misma.

En ese marco tomaron gran fuerza los argumentos contra la banca de desarrollo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos, en su informe *Spring Review of Agricultural Credit*. Elaborado en los setenta por economistas de la Universidad Estatal de Ohio—razón por la cual esas ideas se conocen como la Escuela de Ohio—¹⁵, sus principales argumentos—base de la ofensiva contra la intervención estatal en los mercados financieros y crediticios por parte del Banco Mundial—son los siguientes:¹⁶

1) El crédito facilita el desarrollo, pero no lo encabeza. Asimismo, sólo debe atender necesidades existentes, concretas, por lo que no es aceptable que se le fomente. Incluso, los préstamos no son ni pueden verse como una herramienta eficaz para combatir la pobreza.

2) Las necesidades extraordinarias de crédito de los agentes sociales que no califican para la banca comercial u otro intermediario financiero se pueden cubrir por medio de instituciones informales (prestamistas, tandas, asociaciones de

Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, Colombia, del 17 al 19 de mayo de 2000 <www.alide.org.pe>.

15. Los miembros más conocidos de esta corriente son Gordon Donald, D. Adams, Carlos Cuevas, Claudio González-Vega y, principalmente, J.D. von Pischke, quien introdujo esta tesis en la práctica operativa del Banco Mundial. Véase Julio Boltvinik, "¿Es viable la banca social?", *La Jornada*, 11 de agosto de 2000.

16. *Ibid.*

crédito, proveedores, amigos, familiares), lo cual resulta más barato y eficaz que recurrir a una banca de desarrollo.

3) Los bancos de desarrollo tienden a distorsionar y pervertir sus operaciones y objetivos (condonaciones, subsidios, tasas de interés fijas) debido al poder político de sus clientes.

4) Por ningún motivo se debe dirigir el crédito a sectores específicos, tipos de actividad o grupos socioeconómicos.

5) El subsidio en el crédito es en todo caso injustificable.

6) Condición básica de subsistencia de cualquier banca es que obtenga ganancias con base en mejores índices de productividad y eficiencia, mayor rigurosidad en la selección de clientes y estrictos parámetros de riesgo, todo ello ajeno en el devenir de la banca de desarrollo.

Con base en estas ideas extremas, y en plena euforia neoliberal, diversos gobiernos latinoamericanos adoptaron profundas reformas económicas y fiscales que obligaron a la banca de fomento de la región a emprender drásticos procesos de reestructuración. Las instituciones trataron de adaptarse lo mejor posible a las nuevas circunstancias, haciendo más eficiente el otorgamiento del crédito y acentuando su papel de fomento por medio de servicios complementarios de apoyo, como asesoría, asistencia técnica y capacitación. A pesar de ello, diversos economistas y organismos financieros internacionales mantuvieron sus críticas a esas organizaciones calificándolas de agentes promotores de distorsiones de los mercados. "En algunos países latinoamericanos esas ideas condujeron lisa y llanamente a la eliminación de esas instituciones. En otros llevó a que se les permitiera una supervivencia tolerada, construyendo sus programas, objetivos y recursos financieros. En los menos se logró mantener su vigencia."¹⁷ ¿Para qué mantener a estos costosos e ineficientes intermediarios públicos si el mercado financiero, fortalecido por las desregulaciones, privatizaciones y ampliación de los participantes, tiene los elementos suficientes para ser competitivo en la asignación eficiente de recursos, funcionar de manera transparente y disponer de información?

17. Carlos Sales Gutiérrez, "Financiamiento y banca de desarrollo en América Latina: los paradigmas del nuevo milenio", ponencia presentada en la xxx Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, mayo de 2000, reproducido como suplemento especial en *El Mercado de Valores*, vol. 59, núm. 5, México, mayo de 2000, p. 7.

EN BUSCA DE LA JUSTIFICACIÓN

El nuevo modelo de desarrollo instaurado en América Latina, con sus draconianos programas económicos de ajuste, deterioró el bienestar y ahondó la pobreza. Los gobiernos aceptaban los elevados costos sociales porque era el precio de mejores tiempos por venir, cuando los mercados, en su infinita sabiduría, distribuyeran de manera óptima los ingresos nacionales. De hecho, en su primera fase la apertura de los servicios financieros nacionales de la región permitió un mayor ingreso de capitales que se reflejó en una mayor capacidad productiva y un menor desempleo en ciertos sectores. Asimismo, los indicadores macroeconómicos arrojaron resultados satisfactorios: aumentó el ritmo de crecimiento de la economía, disminuyeron los índices inflacionarios y los elevados déficit fiscales, aumentó la productividad de algunas industrias y se registró un satisfactorio ritmo de crecimiento de las exportaciones. También los mercados financieros mostraron adelantos, sobre todo en los terrenos de la modernización y la incorporación tecnológica y en la mejoría de su competitividad. En diversos niveles e intensidades, las autoridades de la región se dieron a la tarea de privatizar sus sistemas bancarios; autorizar la formación de nuevos grupos financieros; ampliar el número de concesiones bancarias; promover el desarrollo de los mercados de capital, y abrir el sector a la inversión foránea.¹⁸ Sin embargo, las contradicciones se perpetuaban: "A medida en que América Latina y el Caribe hacían esfuerzos extraordinarios con la aplicación de reformas estructurales amplias y profundas, y los frutos en el ámbito económico se vislumbraban en general positivos, la situación social de la región mostraba un panorama desalentador y preocupante. [El desequilibrio] entre lo económico y lo social aumentó sensiblemente: por una parte, la región conquistaba la estabilidad de precios e incrementaba la producción global 30% durante el decenio de los noventa y, por otra, el número de personas viviendo bajo la vara de la pobreza aumentaba 50%".¹⁹ En diversos países latinoamericanos el ingreso acelerado de capitales logró cerrar la brecha con el exterior y generó un

excedente de divisas que se reflejó, entre otras cosas, en una tendencia generalizada a la sobrevaluación de los tipos de cambio y caídas de los superávits comerciales. Además, las supuestas bondades de la liberalización de los mercados, es decir, la eficiente asignación de recursos con efectos económicos y sociales palpables, eran una quimera. De hecho la aplicación a ultranza y acelerada en los ochenta del nuevo modelo ocasionó al paso de los años quiebras generalizadas, aumentos alarmantes de las tasas de desempleo nacionales, resquebrajamiento de las cadenas productivas, abandono del sector agropecuario, concentración del ingreso, monopolios e ineficiencia productiva. Al describir esta fase en el caso mexicano, con plena validez para el resto de la región, David Ibarra señala: "En los años ochenta se exageraron y apresuraron los cambios estructurales, ya sea con el propósito de evitar o limitar las reacciones adversas, contrarrestar fuerzas e intereses encontrados o concluir rápidamente la etapa sistémica de transición. Ese proceder al ignorar muchas interrelaciones sociales magnificó los costos, que se reflejan principalmente en el ahondamiento de las disparidades distributivas y en el debilitamiento de las bases productivas nacionales, lo que ha tenido impactos desestabilizadores en el mercado de trabajo y en el sistema político".²⁰

La situación se agravó aún más cuando las condiciones externas que propiciaron el auge de la globalización financiera se desgastaron y cambiaron de manera radical. Las crisis mexicana de 1994, asiática de 1997, rusa de 1998 y brasileña de 1999, dan fiel cuenta de ello. Para los países latinoamericanos fue casi la hecatombe: derrumbes bursátiles, quiebras bancarias, devaluaciones, presiones inflacionarias, fugas de capitales y severos retrocesos de la economía.

La crítica situación dejó importantes y amargas lecciones. El funcionamiento de los mercados financieros no es perfecto ni democrático. Ello se reflejó a cabalidad en su ineficiencia para asignar los recursos de manera equitativa y oportuna y seleccionar de forma arbitraria los objetivos de sus beneficios, dejando de lado a miles de agentes productivos, sobre todo del sector agrícola, así como micro, pequeñas y medianas empresas, por no ser atracti-

vos para el capital. Los sistemas bancarios tendieron a la concentración, lo que operó en contra de su eficiencia, y la participación activa del Estado en el campo financiero es todavía crucial, sobre todo en los países en desarrollo, pues se requiere su intervención para regular su funcionamiento, cubrir y asistir a los excluidos y promover el desarrollo. Ante esta realidad no deja de ser irónico que cuando más necesitaban los estados latinoamericanos de sus instrumentos y mecanismos de promoción y fomento, para enfrentarse al caos económico y social, la banca de desarrollo se encontraba en crisis terribles, luchando para justificar su existencia y perdiéndose en indefiniciones y en tareas abstractas en busca de la eficiencia. En su respuesta a los postulados de la Escuela de Ohio, los académicos David Hulme y Paul Mosley advierten lo obvio: no es la rentabilidad ni la cantidad de créditos otorgados lo fundamental de la banca de desarrollo, sino los beneficios derivados de los recursos asignados.²¹

Otra consideración importante es la experiencia extrarregional, la cual demuestra que en muchos sentidos los gobiernos latinoamericanos no sólo extremaron su posición neoliberal en la aplicación de los programas de ajuste estructural y reforma del Estado, sino que remaron en contra de la corriente internacional. En los países industrializados la intervención estatal en el apoyo y el fomento del desarrollo ha sido vital, en particular por medio de lo que ellos llaman instituciones de crédito especial.²² Incluso en los países emergentes del Sudeste Asiático, auténticos paradigmas de los gobernantes latinoamericanos en los años ochenta, "la banca de fomento estatal desempeñó un papel dinámico, protagónico e intervencionista en el proceso de desarrollo, como también sucedió en Japón, el nuevo 'gran modelo' de la economía de mercado".²³

Así pues, en el ámbito financiero las fallas del mercado afectaron principalmente el otorgamiento de crédito, el cual se concentró en las empresas más grandes y en

18. Sergio Fadl Kuri y Samuel Puchot Santander, "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1, México, enero de 1995, pp. 42-52.

19. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 17.

20. David Ibarra, *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*, Editorial Aguilar, México, 1996, p. 12.

21. David Hulme y Paul Mosley, *Finance Against Poverty*, Routledge, Londres, 1992, citado por Julio Boltvinik, *op. cit.*

22. Son los casos del Kreditanstalt für Wiederaufbau y el KfW de Alemania, el Mediocredito Centrale de Italia, el Instituto de Crédito Especial en España y el Development Bank of Japan. Véase *Síntesis temática*, xxx Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, Colombia, 17 al 19 de mayo de 2000 <www.alide.org.pe>.

23. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 115.

los sectores más dinámicos e importantes, según la perspectiva del nuevo modelo. En cambio, pequeños y medianos productores se quedaron al margen del proceso y salieron del mercado, debido a la desconfianza de las instituciones financieras a otorgar recursos de aparente difícil recuperación, ante la ausencia de garantías. Esta situación afectó a miles de agentes productivos que en conjunto generan una cantidad importante de empleos. Al estallar y desarrollarse la profunda crisis financiera mundial en la recta final del milenio, con las consecuencias caídas y recesiones de las economías latinoamericanas, junto con la debacle de los sistemas bancarios nacionales y las fallas estructurales de los mercados, la ausencia y la debilidad de los organismos estatales de fomento al desarrollo se tornaron injustificables e insostenibles.

La búsqueda de mayores índices de rentabilidad y eficiencia en las bancas de desarrollo regionales, sin duda necesarios y deseables, no puede sustituir o delimitar los objetivos y beneficios socioeconómicos de sus actividades. "Las propias imperfecciones e ineficiencias de los mercados, particularmente las del financiero, hacen necesaria la intervención del Estado y un papel activo de los bancos de desarrollo en la promoción de la inversión, la modernización tecnológica y la capacitación en sectores de alta prioridad económica y social, los que de otro modo permanecerían marginados de los mercados financieros. Las fallas [de estos últimos] son diversas y afectan negativamente la rentabilidad de los ahorros, la calidad de las inversiones y el crecimiento económico."²⁴ En efecto, la intervención de las autoridades en los mercados de crédito por medio de las banca de desarrollo "puede contribuir a alcanzar un mayor crecimiento económico y una mejor distribución de los beneficios al compensar fallas. Por ello, esas instituciones deben aumentar el volumen de sus recursos financieros y canalizarlos a los segmentos de mercado desatendidos por los bancos privado. De esta manera, la banca de desarrollo puede no sólo mejorar la eficiencia económica sino dar mayor equidad a la entrega de recursos."²⁵ Algo quedó claro a partir de ese momento: los países latinoamericanos requieren de una política industrial que permita elevar la competitividad de sus empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas, las

cuales desempeñan un papel fundamental en la creación de empleos y en la lucha contra la pobreza. En este esfuerzo las instituciones de desarrollo tienen asignada una función crucial que justifica plenamente su existencia. "Tanto por razones de costo, como por la percepción de riesgos y la imperfección de la información e insuficiencia de garantía, la banca comercial ha marginado de sus créditos a sectores económicos y sociales poco atractivos y a inversiones de largo plazo, que no obstante tienen una alta relevancia social y un alto potencial de crecimiento económico. Éste es un amplio ámbito de la realidad económica latinoamericana, donde los bancos de desarrollo se enfrentan a un reto formidable: movilizar el financiamiento apropiado y oportuno e incorporar progresivamente a estos sectores al campo de acción de las instituciones financieras formales."²⁶

EL NUEVO PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO

Para establecer los nuevos criterios y objetivos de la banca de desarrollo latinoamericana en los umbrales del nuevo milenio es preciso reconocer un hecho fundamental e inmutable: la globalización es un fenómeno histórico, real e irreversible; empero, no determina por sí misma la realidad y la evolución de los países y menos aún asegura su prosperidad y desarrollo. Es un proceso que encierra grandes oportunidades y ventajas, así como riesgos y costos notables, por lo que el gran reto de los gobiernos es aprovechar al máximo las primeras y reducir y desechar las segundas. En el caso de los países latinoamericanos, al igual que los del resto del mundo en desarrollo, el desafío consiste en que sus políticas económicas no sólo busquen adaptar sus estructuras a las nuevas necesidades del mercado y del capital, así como alcanzar índices macroeconómicos aceptables, sino reducir las brechas sociales, distribuir mejor la riqueza y crear condiciones que permitan una lucha eficaz contra la pobreza; es decir, aprovechar las bondades de la globalización para emprender el desarrollo de sus países por medio de la reconversión de las pequeñas y medianas empresas, el aprovechamiento de las ventajas comparativas, la reconstrucción modernizadora de la estructura básica, la multiplicación de las fuentes de empleo y la promoción de la educación y la ecología. Las estrategias

gubernamentales deben, pues, desempeñar una función en "articular una sociedad medianamente equitativa; en facilitar que democracia y mercado se contrapesen entre sí, impidiendo el despotismo del poder político absoluto o el darwinismo polarizador de los mercados; en equilibrar el ajuste hacia afuera, el acomodo a mercados universales, con el ajuste hacia adentro que compense y abra oportunidades a las empresas, a los trabajadores y, en general, a los grupos perdedores del cambio".²⁷ En este esfuerzo magno, la banca de desarrollo desempeña un papel fundamental, si bien debe "remodelar sus programas y su organización a fin de que guarden correspondencia funcional, sirvan de respaldo a la nueva estrategia de desarrollo, sin descuidar las fuentes productivas y el empleo [...] Mientras en el mundo se produce una verdadera revolución entre las instituciones financieras privadas o de la banca de todo tipo de las naciones industrializadas, a la banca de desarrollo latinoamericana deliberadamente se le estanca o se le hace retroceder y luego se le acusa de ineficiente."²⁸

La ardua lucha contra la pobreza abarca diversos frentes, como la educación y la asistencia social. La generación de empleos es también un aspecto esencial en esa lucha, por lo que su logro representa un objetivo fundamental de las políticas económicas de los últimos años. En ese sentido, la banca de desarrollo latinoamericana encontró en el impulso y el respaldo técnico, organizacional, administrativo y financiero de las micro, pequeñas y medianas empresas otro nicho natural de acción, donde se concentra la mayor parte del empleo de las naciones de la zona, pero que se encuentra en una profunda crisis que se ha reflejado en quiebras abundantes, ruptura de cadenas productivas, desaparición de ramas industriales tradicionales y, por supuesto, desempleo abierto, merced a los acelerados procesos de apertura comercial, el abandono de la asistencia estatal y la exclusión permanente del mercado del crédito. La importancia de estas industrias se puede ejemplificar con los casos de México y Colombia. En el primero representan 98% del sector industrial del país, mientras que en el segundo 97%.²⁹ Es importante señalar que este nuevo en-

24. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 16.

25. Sergio Fadl Kuri y Sergio Puchot Santander, *op. cit.*, p. 47.

26. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 16.

27. David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 23.

28. *Ibid.*, pp. 23-24.

29. Jornadas sobre el Futuro de las Entidades de Crédito de Mediano y Largo Plazos Europeas y la Banca de Desarrollo Latinoame-

foque del crédito de las instituciones de desarrollo representó un cambio radical con el pasado inmediato, cuando aquél se otorgaba principalmente a las grandes empresas paraestatales y sólo de manera marginal al sector privado.

Si bien para todos es claro que la banca de desarrollo es ante todo un organismo oficial de impulso y promoción del desarrollo, el establecimiento de la misión y las tareas específicas de aquélla ha despertado intensos debates en diversos foros regionales, pues existen discrepancias al respecto. Tener claro el objetivo general de las instituciones de fomento es primordial para la puesta en marcha de la política económica y social, así como para los sectores productivos que necesitan conocer las características de la asistencia a fin de lograr los máximos beneficios. Las principales dudas en torno al funcionamiento de los organismos de desarrollo son las referentes a su papel de fomento, subsidios, eficiencia y rentabilidad y nivel de operaciones (primero o segundo piso).

La nueva conceptualización de fomento

Si bien el otorgamiento de créditos especiales es la función más visible y cuantificable de la banca de desarrollo, por supuesto no es la única ni necesariamente la más importante. Como se manifestó en la reunión de Madrid en febrero último, existe un enorme consenso en torno al papel pre-

ponderante de la actividad de fomento de las instituciones latinoamericanas, pues permiten la productividad y el desarrollo nacionales por medio de la capacitación de los productores; el acceso a recursos de capital de riesgo; el apoyo a la adopción de nuevas tecnologías de producción y gestión; el ingreso de las empresas a nuevos y atractivos mercados mundiales, y el impulso de diversos tipos de cooperación y asesoría técnica para lograr mayores índices de competitividad.³⁰ De hecho, en los últimos años las tareas de fomento de las bancas de desarrollo regionales han cobrado un papel cada vez más importante en los esfuerzos por impulsar la producción y la evolución de los sectores económicos que apoyan y son una de sus principales características y justificaciones.

Tradicionalmente, las funciones de fomento de la banca de desarrollo se identifican y reducen al otorgamiento de créditos a costos inferiores del mercado, por medio del subsidio a las tasas de interés. Ello ha provocado una crítica permanente por los otros intermediarios financieros, al considerar que esta práctica distorsiona el mercado crediticio y se constituye como una competencia desleal e intolerable. En efecto, por un largo período la función de fomento de la banca de desarrollo latinoamericana se limitó al otorgamiento de crédito en términos ventajosos. Esta situación, empero, ha cambiado de forma radical en los últimos años, ante la necesidad creciente de estas instituciones de otorgar servicios y paquetes promocionales eficientes y oportunos a los grupos socioeconómicos no atendidos por la banca comercial, a fin de que éstos puedan desarrollar en forma exitosa sus proyectos productivos. "El apoyo de la banca de fomento no se concibe ya como indiscriminado para todo tipo de proyectos y clientes, sino atiende selectivamente a la rentabilidad tanto social como privada de los proyectos, la cobertura de los costos fijos y variables de los bancos y la generación de una utilidad razonable para la institución financiera. Las tradicionales operaciones de préstamo a largo plazo y a tasas de interés subsidiadas, complementadas en cierta medida con asistencia técnica, van cediendo su lugar a paquetes integrados de servicios adaptados a las necesidades particulares de cada cliente."³¹

30. Jornadas sobre el Futuro de las Entidades de Crédito de Mediano y Largo Plazos Europeas y la Banca de Desarrollo Latinoamericana, Madrid, 28 y 29 de febrero de 2000.

31. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 113.

El nuevo concepto de fomento incluye, además del otorgamiento de empréstitos en condiciones y plazos favorables, una serie de servicios complementarios, como asesorías, asistencia técnica, capacitación, información, etcétera, las cuales en algunos casos se han convertido en la parte modular de las operaciones de la banca de desarrollo. Un ejemplo de esta nueva tendencia en la zona es la evolución reciente del Bancomext de México. En palabras del Secretario de Hacienda de ese país, la actividad exportadora mexicana depende cada vez menos del financiamiento de esa institución. Con base en cifras oficiales, el funcionario señaló que en 1999 los recursos otorgados por el Bancomext equivalen a sólo dos semanas de exportaciones de México. "No obstante, es un hecho que no es posible sustituir la actividad promotora, de fomento, que realiza esta institución. [El] Bancomext ha pasado de ser la principal fuente de financiamiento para la actividad exportadora del país, a una entidad básicamente promotora. Los créditos que continúa otorgando se restringen a los casos en que existen fallas en la operación del mercado o cuando algún sector —en virtud de su grado de desarrollo— no ha podido acceder al financiamiento de la banca comercial. [El] Bancomext se ha dedicado a promover la aplicación de nuevos mecanismos con el fin de hacerlos atractivos a la banca comercial."³²

Según el economista Jaime Bautista Romero, la función primordial de la banca de desarrollo "no es participar directa y permanentemente en la actividad productiva o en la infraestructura de respaldo, sino promover, inducir y apoyar decisiones empresariales para que el sistema funcione mejor en los dos niveles de la actividad económica: el sector privado y el social".³³ En este marco, la acción de fomento de aquélla debe orientarse hacia dos objetivos fundamentales: el relacionado con las empresas productivas de los sectores privado y social, por un lado, y el que lo vincula con instituciones y organizaciones cuyo propósito es ofrecer al sector empresarial respaldo financiero, técnico, administrativo, etcétera. En el primer caso, la banca de desarrollo debe actuar como un promotor que impulsa, concerta, coordina, recomienda, con el propósito de persuadir a los inversionistas de las ventajas y pro-

32. José Ángel Gurría, "Situación actual y perspectivas de la banca de desarrollo en México", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 13.

33. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 117.

ricana, Madrid, 28 y 29 de febrero de 2000 <www.alide.org.pe/jornadasobre.htm>. Cabe señalar que éste no es un fenómeno propio de los países en desarrollo, sino también de las naciones industrializadas. En la citada reunión se destacó la importancia en el empleo de estas empresas en Francia y Alemania, por lo que se les destinan diversos apoyos estatales crediticios y de fomento. Asimismo, en la conferencia organizada en octubre de 1999 por el banco de desarrollo mexicano Nacional Financiera, La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio, se sostuvo que "la banca de fomento pública es el instrumento idóneo para promover el desarrollo económico, y en particular el de las micro, pequeñas y medianas empresas, para la creación de empleo y fomento de la competitividad, desarrollo tecnológico, mejoramiento del medio ambiente y reducción eficaz de la pobreza. También para crear y fortalecer empresarios. Lo logra orientándose hacia dos fines igualmente importantes: el fomento y el financiamiento". Véase Antonio Vives, "Relatoría de la conferencia La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 60.

vechos, pese a los riesgos existentes, de los esfuerzos empresariales. En el segundo, debe persuadir a la mayor parte de las instituciones de que consideren el financiamiento para el desarrollo entre sus principales actividades.

Cabe destacar que las acciones de promoción deben tener un carácter temporal con el propósito de cumplir con su objetivo principal: lograr que los agentes económicos favorecidos logren evolucionar al punto de que tengan acceso al mercado en condiciones competitivas y sólidas.

Los polémicos subsidios

Sin duda, uno de los puntos que mayores polémicas y discusiones despierta en torno a la banca de desarrollo son los usos y los costos de los subsidios, con los cuales se financian diversas operaciones, principalmente las de fomento. Varios sectores económicos se oponen de manera irracional, casi dogmática, a ellos, pues sostienen que su abuso sólo ha desvirtuado las operaciones de estas instituciones, además de acarrear vicios, incompetencia, corrupción y un elevado costo para la sociedad. Estas opiniones no son gratuitas; tienen su origen en lamentables prácticas del pasado. Muchas veces los subsidios de las instituciones de fomento han sido desproporcionados, mal utilizados y poco transparentes. Sin embargo, y como lo demuestra la experiencia internacional, las subvenciones son necesarias y justificables, si bien su uso se debe racionalizar. En efecto, en los países desarrollados los incentivos y los subsidios son una práctica corriente, con base en la estricta supervisión de la sociedad. "¿Por qué quienes niegan esta posibilidad a nuestras instituciones aplauden lo que hacen los países exitosos en la globalización, como la Small Business Administration en Estados Unidos; el ICO en España, o las políticas de fomento en los países asiáticos?"³⁴

Las políticas de fomento y promoción de la banca de desarrollo tienen necesariamente un costo que debe financiarse con recursos fiscales, por medio justamente de la aplicación de subsidios, los cuales deberán ser transparentes, presupuestados y, sobre todo, temporales. "Es importante aceptar que en todo el mundo las políticas de fomento tienen un costo presupuestal que debe clasificarse en un rubro intermedio entre apoyo económico y social. No se

34. Carlos Sales Gutiérrez, "Financiamiento y banca...", *op. cit.*, p. 5.

trata de volver a épocas de subsidios enormes, desproporcionados y las más de las veces injustificados; se trata de apoyos temporales, transparentes y que sean aprobados y supervisados por el Poder Legislativo."³⁵ Una vez más quien nos da una perspectiva oportuna sobre este punto es el maestro David Ibarra, quien después de reiterar la necesidad de que los subsidios sean temporales, transparentes y dirigidos, como sucede en los países industrializados, subraya que aquéllos "no constituyen violación de las reglas del mercado, sino emparejamiento del terreno de la competencia. De otra manera, los apoyos que se niegan reaparecerán magnificados en carteras incobrables de los bancos o en generación de desempleo y pobreza ante la imposibilidad de la planta productiva para simultáneamente reconvertirse y competir, cubrir tasas reales de interés que con frecuencia exceden de 20 o 30 por ciento y preservar los puestos de trabajo."³⁶

Con base en su objetivo social y político, los subsidios a las actividades productivas deben ser cubiertos por el Estado, el cual tiene el deber de buscar y financiar las bases que propicien el desarrollo económico y social de las naciones. Pedir a los propios bancos de desarrollo que cubran los costos de sus operaciones de fomento coloca a éstos en una delicada situación financiera, les resta capacidad de gestión e incide de forma negativa en su productividad. Por ello, los congresos nacionales deben destinar una partida presupuestaria específica para estas operaciones, pues sus objetivos económicos y sociales lo justifican plenamente. Se debe insistir en el carácter temporal de los subsidios, pues desde ninguna óptica éstos pueden ser perpetuos. En la medida en que estos incentivos temporales sean bien dirigidos, aplicados y supervisados y cumplan de forma cabal su objetivo de fortalecer e impulsar a las industrias y agentes económicos abarcados, su misión terminará y éstos serán considerados por los intermediarios financieros privados.

35. Carlos Sales Gutiérrez, "La banca de desarrollo en México y sus perspectivas en la economía globalizada del nuevo milenio", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 47.

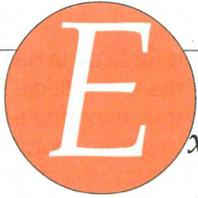
36. David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 25. También véase la parte correspondiente a los subsidios en la ponencia presentada por el exministro de Hacienda de Chile, Manuel Marfán, en la xxx Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, Colombia, 17 al 19 de mayo de 1999 <www.alide.org.pe>.

Eficiencia y productividad de la banca de desarrollo

Uno de los principales argumentos de los críticos de la banca de desarrollo es su supuesta e inevitable ineficiencia e inoperabilidad. Malas administraciones, burocratismo, fraudes, escándalos, incumplimiento de programas, quiebras técnicas y abultadas carteras vencidas, entre otros, apoyan el decir de aquéllos. Las profundas crisis de la banca de fomento latinoamericana se han reflejado ciertamente en pésimos índices de rendimiento, incapacidad para cumplir con sus objetivos económicos y sociales básicos, corrupción, etcétera, que han cuestionado incluso su propia existencia. Es injusto y desproporcionado, sin embargo, sostener que estas situaciones se derivan sólo de factores endógenos; los entornos económicos nacionales y mundiales, así como las políticas fiscales instrumentadas, son las responsables, las más de las veces, del devenir de estas instituciones. En la reunión de especialistas en Madrid se afirmó que "las instituciones de crédito especial (ICE) orientan su actividad en concordancia con las políticas de los gobiernos (lo que el Banco Mundial ha denominado *policy based finance*), de suerte que sus efectos sobre la economía dependen de la calidad de tales políticas y de la eficiencia de las propias instituciones para acompañarlas en su esfera propia. Esta correspondencia, que parece evidente, no ha sido reconocida muchas veces en la evaluación de las instituciones financieras de desarrollo, sea porque se atribuyeron a éstas los efectos negativos de políticas erróneas de las que fueron, al menos en parte, ejecutoras obligadas, o por suponer que la aplicación de políticas consideradas 'correctas' hace innecesaria la existencia de las ICE."³⁷

La indefinición y la confusión en torno al papel de la banca de desarrollo en la región en los años recientes, así como de sus principales instrumentos y objetivos, también han contribuido a la ineficiencia de estas instituciones. En respuesta al período de despilfarros, abusos, carteras vencidas y desorganización administrativa, a partir de los ochenta, en pleno auge neoliberalista, el objetivo primario impuesto a las instituciones de fomento fue la eficiencia empresarial y financiera, en detrimento de sus funciones sociales e institucionales.

37. Jornadas sobre el Futuro de las Entidades de Crédito de Mediano y Largo Plazos Europeas y la Banca de Desarrollo Latinoamericana, Madrid, 28-29 de febrero de 2000, *op. cit.*, p. 121.



Existe un amplio consenso en la región para revisar el papel del Estado en los esfuerzos por retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo. No se trata de invocar el auge y superado intervencionismo de épocas pasadas, sino establecer equilibrios económicos y financieros y mecanismos imprescindibles de distribución de la riqueza, con propósitos eminentemente sociales. La amarga experiencia de los últimos 20 años [...] refuerza esta apreciación

En efecto, se privilegió la eficiencia operativa de los bancos, en busca de adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria, como cualquier intermediario financiero privado, sobre la eficiencia social, es decir, la capacidad de aquéllas de proporcionar acceso al crédito a los sectores de alta prioridad económica y social y que no son atendidos por la banca comercial, el establecimiento de nuevas empresas, la promoción de inversiones y generación de empleo, la adaptación tecnológica, el desarrollo empresarial y los servicios promocionales complementarios al crédito.

El principal objetivo de la banca pública de fomento es contribuir de manera eficaz al desarrollo de un país por medio del apoyo crediticio y servicios promocionales. Empero, ¿cómo evaluar los apoyos promocionales de información de mercados, capacitación, asesoría, asistencia técnica, etcétera? Cabe recordar que estas labores entrañan la participación de un buen número de trabajadores capacitados y recursos bancarios. Desgraciadamente la dificultad para realizar esta medición incide en la poca importancia que varios agentes económicos dan a estas tareas, por lo que es importante establecer parámetros de evaluación. En general el rendimiento de los servicios promocionales se refleja en la creación y el crecimiento de empresas, las mayores oportunidades

de empleo y el abatimiento relativo de la pobreza, entre otros indicadores.

El saneamiento financiero de la banca de fomento es una tarea necesaria e impostergable, pues no existe razón alguna que justifique la ineficiencia empresarial de estas instituciones, sobre todo si manejan recursos públicos. "Si bien es cierto que la banca de desarrollo no es una banca comercial, esto no significa que por ese hecho no está obligada a operar con estricto apego a los parámetros de eficiencia y rentabilidad con que debe hacerlo cualquier institución integrante del sistema financiero."³⁸ De hecho, la rentabilidad financiera de la banca de desarrollo es un requisito fundamental para que ésta pueda cumplir de forma eficiente sus tareas de fomento. Por ello, el gran reto es demostrar que las acciones de promoción y desarrollo pueden y deben ser productivas y rentables.

La autonomía de gestión de la banca de desarrollo latinoamericana es, sin duda, uno de los principales fundamentos de la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos sociales y financieros. "Para un eficaz desempeño e impacto positivo de las actividades de la banca de desarrollo se requiere contar con mayor transparencia en las relaciones entre los bancos de fomento

y el gobierno, para evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de dichas instituciones."³⁹ Sin embargo, en la mayoría de los casos las instituciones de fomento de la región se enfrentan a rígidos modelos gubernamentales de supervisión y control que las limita y restringe. Ello les resta flexibilidad y capacidad de respuesta para hacer frente de manera eficaz y oportuna a las necesidades coyunturales de las empresas, en un entorno económico en constante transformación. "El aspecto fundamental de la evaluación del desempeño de la banca de desarrollo es el cumplimiento de los 'techos' que se le establecen: presupuestarios, de crédito y de intermediación financiera. En particular, el control del presupuesto en cuanto al monto y el calendario del ejercicio tiene un efecto perverso en la capacidad de respuesta de los bancos a las condiciones cambiantes de los mercados [...] Es necesario instrumentar mecanismos de evaluación con base en resultados (ajustados por riesgo), índice de capitalización, cartera vencida, etcétera, y además por su contribución social o en el sector objetivo de cada institución."⁴⁰

39. *Ibid.*, p. 123.

40. Sergio Fadl Kuri, *op. cit.*, p. 51. David Ibarra, por su parte, señala que al igual que la

38. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 121.

¿Primero o segundo piso?

Una lección clara de la experiencia regional es que la banca de fomento debe ser complemento y no competencia de los intermediarios financieros privados, en particular de la banca comercial. "Con el fin de profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca múltiple, a la vez que disminuir el riesgo crediticio para la propia banca de fomento, se ha propiciado que ésta y los principales fondos y fideicomisos de fomento operen como bancos de segundo piso."⁴¹ Las operaciones de segundo piso de la banca de desarrollo, impulsadas sobre todo a partir de los años ochenta, buscan que ésta funcione de manera subsidiaria y complementaria del sistema bancario y financiero y se valga de su infraestructura para la distribución de sus recursos y productos, todo ello para que los empresarios tengan acceso al sistema financiero y crediticio. También incide en la participación de los bancos comerciales en operaciones de riesgo que normalmente no asumen.

Los descuentos y las garantías son ejemplo de este tipo de operaciones, las cuales buscan que los agentes económicos que no tienen acceso al crédito tradicional puedan disponer de recursos frescos. Incluso, algunos analistas ven en las operaciones de garantías una excelente opción de la banca de desarrollo, ya que permiten apoyar a un importante número de micros y pequeños empresarios, sin necesidad de acudir a financiamiento y medios propios. Además, estos mecanismos cobran gran importancia en la actualidad latinoamericana, merced a las profundas crisis de los sistemas bancarios nacionales que casi no otorgan préstamos ni financian actividad productiva alguna ante el temor de no recuperar sus recursos y seguir engordando sus abultadas carteras vencidas. La crisis

banca privada internacional que se fusiona o multiplica sus servicios, las instituciones de fomento de la región deberán iniciar sus respectivos procesos, a fin de modernizar y agilizar sus instrumentos y operaciones. También apunta que "el empobrecido personal en análisis de crédito y en preparación de proyectos tendría que fortalecerse entre otras razones para promover el cambio en la producción, hacer más eficiente la concesión de crédito y proponer iniciativas adónde dirigir los préstamos de las instituciones multilaterales de crédito e incluso del ahorro nacional". Véase David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 25.

41. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, pp. 95-96.

última del capital financiero internacional, la cual afectó a las economías y los sectores financieros de la zona, acentuó esta situación al generar más incertidumbre y temor en torno al futuro de las economías regionales.

Esta tendencia de la banca de desarrollo latinoamericana hacia las operaciones de segundo piso ha debilitado, sin embargo, las correspondientes a las de primer piso, principalmente el otorgamiento directo de financiamiento a los empresarios. De hecho, estos préstamos sólo se justifican "de manera excepcional, y siempre con un carácter promocional, complementario y temporal, buscando persuadir con ejemplos concretos y antecedentes exitosos a los administradores, empresarios e inversionistas de los sectores privado y social para que incorporen dichas actividades entre sus prioridades de negocio e imiten tales ejemplos, por iniciativa propia, con un enfoque entrelazado de servicio y rentabilidad."⁴² Existe aquí, empero, un punto de discusión y duda, toda vez que las urgentes necesidades económicas y sociales de los países latinoamericanos requieren una atención rápida por parte de las instituciones de fomento. Si a éstas se les limita a operaciones de segundo piso, las acciones promocionales y crediticias pierden oportunidad. Sin duda, las acciones de primer piso dan a la banca de desarrollo un mayor margen de flexibilidad y acción, pues apuntan de manera directa y rápida a los objetivos sociales. Ello se justifica plenamente ante la resistencia e ineficiencia de la banca comercial, la cual no puede o no quiere ayudar a ciertos grupos económicos, ni siquiera por medio de las garantías de las instituciones de fomento. "Mientras las responsabilidades de la banca latinoamericana de desarrollo se multiplican en la transición institucional y económica de la región, paradójicamente sus instrumentos de acción se empobrecen. Por un lado, se transforma a la banca de desarrollo en banca de segundo piso, cuando mayores eran las necesidades de autonomía, volcadas a la reconversión productiva de las empresas de los países, entre otras razones, por apremios de la apertura comercial [...] Ese cambio coincide con el grave y general debilitamiento de la banca privada, del alza de las tasas reales de interés y de la contracción consiguiente del crédito al sector privado."⁴³

42. *Ibid.*, p. 119.

43. David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 24.

La intervención directa de la banca de desarrollo en el mercado crediticio se justifica a plenitud porque responde a la falta de financiamiento privado en sectores perfectamente identificables. Insistir en que esta acción constituye una competencia desleal a la banca privada sólo denota una posición ideológica o ignorancia. Ahora bien, las operaciones de primer piso deben ser, como otros aspectos de estas instituciones, temporales y transparentes, así como con objetivos previamente establecidos.

La banca de desarrollo debe, pues, complementarse con los sistemas financieros nacionales por medio de sus operaciones de segundo piso; sin embargo, debe tener plena libertad para optar por acciones crediticias directas cuando el mercado privado no garantiza la distribución equitativa de los recursos crediticios. Ello permitirá a la banca de fomento cumplir con eficiencia y oportunidad sus compromisos sociales y económicos.

APUNTES FINALES

Existe un amplio consenso en la región para revisar el papel del Estado en los esfuerzos por retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo. No se trata de invocar el añejo y superado intervencionismo de épocas pasadas, sino establecer equilibrios económicos y financieros y mecanismos imprescindibles de distribución de la riqueza, con propósitos eminentemente sociales. La amarga experiencia de los últimos 20 años en los que el desmantelamiento de importantes instituciones estatales de desarrollo, incluidas las de fomento, impidió a las autoridades corregir de manera adecuada desigualdades y fallas del mercado, refuerza esta apreciación. Si bien algunas voces ortodoxas insisten en cuestionar y exigir la eliminación de la banca de desarrollo, éstas son cada vez más aisladas y periódicas y se pierden en la sinrazón y el dogmatismo.

Las instituciones de fomento latinoamericanas justifican plenamente su existencia ante el formidable e impostergable reto de impulsar el desarrollo de la zona. En este proceso el papel de aquéllas es fundamental, pues permite dirigir, con base en criterios de temporalidad y transparencia, el financiamiento y los servicios promocionales a los sectores y los agentes económicos más afectados, necesitados y olvidados por los procesos de ajuste y reestructuración económica y financiera de los últimos años y cuya reactivación e incorporación a los

mercados es vital para las aspiraciones nacionales de promover el empleo y combatir la pobreza.

En general, sin embargo, la banca de desarrollo latinoamericana presenta limitaciones, vicios, fallas y desgastes que de no corregirse en el corto plazo le impedirán cumplir a cabalidad las funciones y propósitos para los que fue creada. Es necesario, pues, reestructurar y fortalecer estas instituciones, con base en las siguientes consideraciones generales:⁴⁴ a) establecer una clara coherencia entre sus mecanismos, funciones y objetivos, así como con la política económica gubernamental;

b) lograr una eficaz autonomía de gestión, elemento básico para dar flexibilidad y eficiencia operativa; c) impulsar un nuevo modelo de evaluación de desempeño que no sólo incluya los indicadores financieros tradicionales (cartera, reservas, fondeo, capital, etcétera), sino también los resultados de los sectores objetivo (producción, empleo, incorporación al mercado, entre otros); d) reforzar e impulsar las operaciones de primero y segundo pisos, ya que las primeras permiten la intervención directa, rápida y eficaz con los grupos económicos excluidos y con urgencias obvias, mientras las segundas mantienen y profundizan el carácter de complementariedad de la banca con los intermediarios financieros privados, por medio de novedosos instrumentos, como el uso

de garantías de crédito, sin duda el más importante, y e) aumentar y perfeccionar las tareas de fomento y servicios promocionales y de asistencia, cuyos costos deberán ser presupuestados por el gobierno federal.

La banca de desarrollo latinoamericana es sin duda uno de los instrumentos más importantes de los gobiernos regionales para enfrentar las crisis económicas y promover el desarrollo. Prescindir de ella en los actuales y arduos momentos representaría renunciar sin justificación alguna a un arma poderosa contra los flagelos del desempleo y la pobreza, es decir, contra el subdesarrollo.

44. Sergio Fadl Kuri, *op. cit.*, Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, y Antonio Vives, *op. cit.*

Alfredo Castro Escudero
<jcastroe@bancomext.gob.mx>

● ● ● ● ● ● ● ● r e c u e n t o l a t i n o m e r i c a n o

ASUNTOS GENERALES

América Latina y la inversión mundial

El Banco de Pagos Internacionales informó el 6 de agosto que en los primeros cuatro meses del año las inversiones en América Latina sumaron 278 700 millones de dólares, monto equivalente a 3.9% de las realizadas en todo el mundo (por unos 7.5 billones). Las inversiones más cuantiosas en la región correspondieron a Argentina, Brasil y México.

Fondos del BID para el sector privado

A fin de impulsar el desarrollo empresarial en la región, el 15 de agosto el Fondo Multilateral de Inversiones del BID aprobó donaciones e inversiones de capital por cerca de 27 millones de dólares. Los países beneficiarios de las primeras son Argentina, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú y Trinidad y Tobago. Las operaciones de inversión, incluso en fondos de riesgo, se realizaron en Brasil y México.

Recuento de pobres en la región

Con base en el informe de la CEPAL denominado *Panorama social de América Latina 1999-2000*, el 17 de agosto se dio a cono-

cer que en América Latina y el Caribe existen 220 millones de pobres (45% de la población regional). Según el documento, la mitad de la población mayor de 60 años carece de ingresos previsionales o laborales.

COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Aumento del comercio regional con Canadá

Statistics Canada anunció el 18 de agosto en Montreal que en el primer semestre del año las exportaciones de América Latina y el Caribe al mercado canadiense sumaron 5 709 millones de dólares, 17.6% más que en igual período de 1999. Las importaciones regionales provenientes de Canadá aumentaron 6.3%, a 1 796 millones; México fue el principal cliente latinoamericano del país septentrional y los envíos a éste por parte de Argentina, Brasil y Venezuela subieron 23.6, 12.5 y 51.2 por ciento, respectivamente.

Cumbre de presidentes sudamericanos

Con el propósito principal de impulsar la integración regional ante los desafíos competitivos de la globalización económica y las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los días 31 de agosto y 1 de septiembre se reunie-

ron en Brasilia los presidentes de 12 países de América del Sur. Durante el encuentro se sentaron las bases para formar un área de libre comercio sudamericana a partir de la unión del Mercosur con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Chile, Guyana y Surinam.

En la declaración final se ratificó 2002 como plazo para establecer un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, así como un plan para modernizar la infraestructura, en especial de transportes, comunicaciones y energía. También se pactó una *cláusula democrática* para prevenir la amenaza de rupturas del orden institucional en las naciones participantes, se emitió una declaración de apoyo a los esfuerzos de paz en Colombia y se reafirmó la voluntad común de impulsar el desarrollo de la zona.

PRODUCTOS BÁSICOS

Acuerdo para revalorar el café

Con miras a elevar los precios internacionales del café, el 23 de agosto se reunieron en Costa Rica representantes de los principales países latinoamericanos productores del grano y se comprometieron a retener 20% de la oferta exportable del aromático (de 12 a 15 millones de sacos de 60 kilos) a partir de octubre.

Exportaciones cafetaleras en aumento

La Asociación de Café Guatemalteco informó el 14 de septiembre que de octubre de 1999 a agosto de 2000 las exportaciones totales del aromático por los países de Centroamérica, México y Perú ascendieron a 20.04 millones de sacos de 60 kilos, 19% más que en el período anterior. En agosto último las exportaciones sumaron 1 429 224 sacos, 31.2% más que en el mismo mes del año pasado.

ASUNTOS BILATERALES

Intercambio comercial entre Brasil y Perú

Los días 14 y 15 de septiembre se realizó en São Paulo el Tercer Foro Brasil-Perú para ampliar el comercio bilateral y modernizar la infraestructura ante el posible surgimiento de una zona de libre comercio sudamericana. El intercambio de mercancías entre ambos países se considera aún escaso: en el primer semestre del año sumó 320 millones de dólares.

CENTROAMÉRICA

Corredor biológico en el istmo

Los países de Centroamérica y México acordaron consolidar un proyecto eje para el desarrollo sostenible de la región denominado *corredor biológico mesoamericano*, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el proyecto se busca proteger 768 000 kilómetros cuadrados de bosques y selvas, que conservan 8% de la biodiversidad del planeta y donde viven 34 millones de habitantes. Se planea la participación de organismos no gubernamentales, comunidades locales e inversionistas privados de cada uno de los países. El proyecto contará en principio con 20 millones de dólares, donados por diversos organismos ambientales, y tendrá una duración de seis años, se informó el 14 de agosto.

Donación a favor del liderazgo femenino

Con recursos aportados por los Países Bajos, el 16 de agosto el BID aprobó una donación de 950 000 dólares para promo-

ver el liderazgo femenino en América Central. El programa prevé canalizar a organizaciones de mujeres recursos para combatir las barreras estructurales a la participación femenina en puestos de autoridad.

Hacia un tratado comercial con Canadá

El 28 de septiembre los presidentes de los países centroamericanos y la República Dominicana se reunieron en Guatemala con el primer ministro de Canadá, Jean Chrétien, para dialogar sobre la viabilidad de un futuro tratado de libre comercio. Chrétien reiteró el interés de su país en apoyar los procesos democráticos en el istmo, así como programas de educación y salud para atenuar problemas de pobreza y marginación.

ARGENTINA

Superávit comercial

El Ministerio de Economía informó el 11 de agosto que en el primer semestre del año la balanza comercial argentina registró un superávit de 896 millones de dólares, resultado de exportaciones por 12 982 millones e importaciones por 12 086 millones. La dependencia destacó el crecimiento de los envíos a China (135%), Chile (35%) y el Mercosur (19%).

Canje de ahorros por bonos públicos

Con el propósito de captar más ahorro de pequeños inversionistas, el 30 de agosto el gobierno puso en marcha el programa Ahorre en el País, consistente en la compra mínima de bonos públicos por 1 000 dólares que devengarán un interés anual superior al que ofrecen los bancos privados para los depósitos a plazo fijo. Los valores se ofrecerán por medio de Internet, instituciones bancarias y otros intermediarios financieros, con plazos de vencimiento de uno a cinco años.

Líneas de crédito del BID

El 31 de agosto el BID aprobó una línea de crédito por 30 millones de dólares para proyectos de desarrollo económico y social en Argentina. Los recursos se podrán invertir a favor de la reforma del Estado, la estabi-

lidad macroeconómica, el crecimiento sostenible del sector productivo, la equidad social y la reducción de la pobreza.

Cuatro días después la institución financiera autorizó otra línea de crédito a Argentina por 4 500 millones de dólares, de los cuales 45% será para financiar planes de reforma del sistema de seguridad social, educativo y vivienda; 39% se destinará a impulsar la pequeña y mediana empresas, desarrollar el mercado de capitales y seguros, y completar obras de infraestructura; el restante 16% se canalizará al avance de la reforma del Estado.

Liberalización de las telecomunicaciones

Para reducir costos y atraer inversiones, el 4 de septiembre el presidente Fernando de la Rúa firmó un decreto de liberalización de las telecomunicaciones, con efectos a partir del 9 de noviembre. Tras 10 años de predominio exclusivo de las compañías Telecom y Telefónica, se presentaron 24 solicitudes de licencia, que podrían generar inversiones por 6 600 millones de dólares en los próximos tres años y unos 15 000 empleos. El decreto establece que 12% del fondo de servicio universal se destinará a la instalación de internet en las escuelas.

Más recursos del FMI

En el marco del Programa de Ajuste Económico y Estabilización Financiera, el 18 de septiembre el FMI anunció la apertura de una línea de crédito a Argentina por 272 millones de dólares. Con ello ascendieron a 1 376 millones de dólares los recursos otorgados al país austral, como parte del paquete de 7 400 millones de dólares acordado en febrero último con la institución financiera multilateral.

BRASIL

Financiamiento para el ecoturismo

El 8 de agosto el BID concedió al gobierno de Brasil un financiamiento de 11 millones de dólares para un programa de promoción del ecoturismo en la cuenca amazónica, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, que prevé la conservación de los recursos naturales y la promoción de actividades económicas sostenibles. Además, se pre-

tende formular un marco regulatorio para el desarrollo ecoturístico.

Crecimiento económico trimestral

Durante el segundo trimestre del año la economía creció 3.92% respecto al mismo período del año anterior, informó el 9 de agosto el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Entre los factores del avance productivo figuraron la baja en las tasas de interés y el incremento de las exportaciones.

Crédito del BID para proyecto hidroeléctrico

El 9 de agosto el BID aprobó un financiamiento de 160.2 millones de dólares para el diseño, la construcción y el mantenimiento del proyecto hidroeléctrico Cana Brava, a cargo de una empresa privada. La operación comprende un préstamo de 75 millones de dólares proveniente del capital ordinario del banco y un préstamo sindicado de 85.2 millones con instituciones financieras que tienen acuerdo de participación con el BID. Del proyecto, 30% se financiará con acciones y 70% con emisiones de deuda del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Intercambio de bonos de deuda externa

A cambio de bonos Brady por 5 220 millones de dólares, el gobierno brasileño emitió el 10 de agosto un bono global por 5 160 millones de dólares a 40 años, con un cupón de 11% y un rendimiento de 13.732% o 788 puntos básicos sobre la tasa de los bonos del Tesoro estadounidense. La operación entraña para Brasil un ahorro de 144 millones de dólares en el valor neto de la deuda, y el gobierno espera recaudar 312 millones de dólares del colateral de los bonos Brady retirados. Los agentes principales de la operación fueron Chase Securities, Goldman Sachs y Morgan Stanley.

Venta de títulos de Petrobrás

Para obtener 4 000 millones de dólares, el 10 de agosto el gobierno vendió 16.6% de las acciones comunes de Petrobrás. En el mercado internacional se colocaron valores por 2 600 millones (que se agregarán a las reservas internacionales) y en el na-

cional el monto restante. De las acciones vendidas, 51.8% fueron adquiridas por inversionistas institucionales extranjeros; 56% del capital social ordinario de la empresa petrolera permaneció en manos estatales.

Déficit en cuenta corriente y deuda externa

El Banco Central informó el 21 de agosto que en los primeros siete meses del año la cuenta corriente registró un déficit de 12 706 millones de dólares (10% menos que en el mismo período de 1999), pero se compensó con el ingreso de inversión extranjera por 17 559 millones. Asimismo, el Ministerio de Hacienda informó que la deuda externa del país sumó 231 000 millones de dólares (27 000 millones de corto plazo).

Sanciones de la Organización Mundial de Comercio

Un fallo de la Organización Mundial de Comercio autorizó el 28 de agosto a Canadá para imponer sanciones contra Brasil por 233 millones de dólares anuales, durante cinco años, por los subsidios que otorga a la industria aeronáutica. Las sanciones se aplicarán mediante la suspensión del acuerdo de tarifa que existe entre ambos países en materia de exportación de productos textiles; y el acuerdo de procedimientos para trámite de licencia de exportación. La suspensión estará vigente hasta que Brasil cambie su legislación conforme a las normas de la OMC.

Datos de inflación

El Instituto de Geografía y Estadística informó el 12 de septiembre que el índice de precios al consumidor subió 1.31% en agosto, con lo cual la inflación acumulada fue de 4.63% y la anualizada de 7.86%. El gobierno fijó una meta de 6% para 2000.

Garantía del BID para empresa eléctrica

Con el propósito de financiar un programa de modernización y ampliación de servicios eléctricos en el estado de Río de Janeiro, la empresa privada Light Servicios de Electricidad emitió el 20 de septiembre

papeles de deuda por 200 millones de dólares a cinco años; para 100 millones de ellos el BID otorgó una garantía para respaldar su pago. La garantía del BID cubrirá riesgos asociados con la convertibilidad y transferibilidad de la moneda, así como la expropiación de fondos.

CHILE

Se ratifica desafuero de Pinochet

Por 14 votos a favor y seis en contra, la Corte Suprema de Chile ratificó el 7 de agosto un fallo de primera instancia, definitivo e inapelable, que retira a Augusto Pinochet su inmunidad como senador vitalicio y abre la puerta a juicios por crímenes cometidos durante su mandato. Siete días después la Corte Suprema de Chile notificó al presidente de la Cámara de Senadores el desafuero del otrora dictador.

Aumenta la deuda externa

El 7 de agosto el Banco Central informó que al cierre del primer semestre del año la deuda externa de Chile totalizó 35 049 millones de dólares, de los cuales 83.7% correspondió al sector privado y 16.3% al público. Según la institución, los compromisos de mediano y largo plazo ascendieron a 30 282 millones de dólares y los de corto plazo a 4 767 millones.

Las amortizaciones de créditos externos de mediano y largo plazo en ese período sumaron 1 222 millones de dólares, de los cuales 23.6% fueron del sector público y 76.4% del privado. Casi 61% de las amortizaciones se destinó a instituciones financieras internacionales, 23.3% a empresas relacionadas con la inversión extranjera, 8% a organismos multilaterales y 7.7% a instituciones gubernamentales.

Mayor rentabilidad en los fondos de pensiones

La Superintendencia de Fondos de Pensiones informó el 10 de agosto que en julio las administradoras de fondos de pensiones acumularon una rentabilidad real de 1.1%, en los primeros siete meses del año de 3.4% y en los últimos 12 meses de 5.8%, lo cual se atribuyó al rendimiento positivo de los instrumentos de renta fija y el retorno de la inversión de los títulos extranjeros.

Balanza comercial y crecimiento del PIB

El Banco Central informó el 17 de agosto que en el primer semestre del año la balanza comercial registró un superávit de 1 022.2 millones de dólares, resultado de exportaciones por 10 733 millones de dólares e importaciones por 9 710 millones. También se informó que en el segundo trimestre del año el PIB aumentó 6.1%, con lo cual el crecimiento económico semestral ascendió a 5.8 por ciento.

Superávit fiscal

Funcionarios del Ministerio de Hacienda anunciaron el 22 de agosto que en el primer semestre del año las cuentas fiscales registraron un superávit de 821 millones de dólares, equivalente a 1.2% del PIB, gracias a un mayor control del gasto público y la recuperación de ingresos. El año pasado, cuando la economía del país cayó 1.1%, se tuvo un déficit fiscal de 1 160 millones de dólares, equivalente a 1.7% del PIB.

Desempleo y plan para afrontarlo

El Instituto Nacional de Estadística informó el 29 de agosto que de mayo a julio últimos la tasa de desempleo fue de 10.2%, 0.8 puntos más que el trimestre anterior. Para atenuar el problema del desempleo, que afecta a cerca de 600 000 personas, el gobierno anunció un plan de urgencia para acelerar la reactivación económica y proteger a los sectores más pobres de la población.

COLOMBIA

Desembolso de Estados Unidos para el Plan Colombia y visita de Clinton

Pese a que el gobierno colombiano incumplió exigencias de Estados Unidos en materia de derechos humanos, el 23 de agosto el presidente de ese país, William Clinton, autorizó el desembolso de un paquete de ayuda por 1 300 millones de dólares, previamente aprobados por el Congreso, para el Plan Colombia.

El 30 de agosto Clinton visitó al país sudamericano, acompañado de una nutrida delegación de ministros, legisladores, diplomáticos y militares, lo cual suscitó vio-

lentas protestas de estudiantes colombianos con un saldo de 20 víctimas fatales. Los recursos se destinarán sobre todo a asistencia militar, por lo cual en países vecinos a Colombia se manifestó temor de que el combate contra las drogas suscite emigraciones desmedidas.

Frente a lo anterior, el presidente Andrés Pastrana acordó con sus homólogos de Venezuela, Hugo Chávez, y de Ecuador, Gustavo Noboa, realizar programas fronterizos conjuntos en zonas de cultivo de drogas. El 27 de septiembre se firmó el convenio general para el desembolso de los recursos.

Costosa crisis bancaria

Durante los últimos dos años el costo de la crisis de la banca pública colombiana ascendió a 3 380 millones de dólares, 4.3% del PIB, informaron fuentes oficiales el 24 de agosto. Según el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, en 1999 y los primeros siete meses de 2000 se destinó 1 841.8 millones de dólares, para capitalizar a la banca pública, y 439.5 millones para la banca privada; se planea destinar 683 millones de dólares adicionales en 2001 para robustecer el sistema financiero.

Inflación a la baja

El Departamento Nacional de Estadística informó el 5 de septiembre que en agosto el Índice de Precios al Consumidor creció 0.32%, con lo cual la inflación acumulada fue de 7.27% (la más baja en 30 años) y la anualizada de 9.10%. El Banco Central pactó con el FMI una inflación de 10% en 2000.

CUBA

Crecimiento del PIB e inversión extranjera

Carlos Lage, vicepresidente isleño, reveló el 4 de agosto que la economía cubana creció 7.7% en el primer semestre del año, por lo que se cumplirá sin dificultad la meta de 4 a 4.5% para 2000; el sector petrolero creció 32%, y del azúcar lo hizo 18%, aunque el avance del turismo declinó de 15 a 6 por ciento. Tres días después, el Ministerio para la Inversión Extranjera informó que el número de empresas de capital mixto ascendió a más de 370, provenien-

tes de 46 países, principalmente de España, Italia y Francia, y que operan en 36 sectores de la economía isleña.

Acuerdos con Bielorrusia

Con el fin de estrechar las relaciones bilaterales, el presidente Fidel Castro y el líder de Bielorrusia, Alexander Lukashenko, se reunieron el 3 de septiembre en La Habana para firmar un tratado de amistad y colaboración, así como un acuerdo de cooperación económica y comercial.

ECUADOR

Préstamo para programas sociales

El 10 de agosto el BID autorizó a Ecuador un préstamo por 4.5 millones de dólares para establecer un sistema para seleccionar a beneficiarios de programas sociales a cargo del Ministerio de Bienestar Social. El programa incluye una base de datos con el perfil social de todas las familias que requieren asistencia, en aras de una mejor asignación de los recursos. El préstamo se pactó a 25 años de plazo, con tres de gracia y una tasa de interés variable.

Más exportaciones a socios andinos

A lo largo del primer semestre del año las exportaciones de Ecuador a Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela sumaron 321 millones de dólares, 60% más que en el mismo período de 1999. El Banco Central informó el 11 de agosto que las ventas a Perú pasaron de 58.3 a 138 millones de dólares; a Bolivia, de 3.4 a 3.2 millones; a Colombia, de 100 a 129 millones, y a Venezuela de 29.7 a 50.8 millones de dólares.

Canje de bonos de deuda

El 14 de agosto el gobierno de Ecuador renegoció parte de su deuda externa luego de que 85% de los tenedores de bonos Brady y Eurobonos aceptaron cambiar los títulos actuales por nuevos. La operación, que representa una reducción de débito por 2 600 millones de dólares, estará coordinada por Citibank y Salomon Smith Barney. Los bonos Brady se canjearán por un bono global *step up* por 2 700 millones de dólares, con plazo al 15 de agosto de 2030, y otro bono global por

1 250 millones que vence el 15 de noviembre de 2012.

Controvertida ley de privatizaciones

Pese al rechazo de varios sectores sociales y políticos, el 17 de agosto el presidente Gustavo Noboa promulgó la Ley de Promoción de Inversiones y Participación Ciudadana, que permite la venta de 51% de las acciones de 18 empresas de distribución eléctrica, así como la participación de capital privado en empresas estatales. El presidente Noboa aprobó el instrumento jurídico sin la sanción previa del Congreso, debido a los conflictos en el órgano legislativo.

Renuncias ministeriales por crisis del Congreso

Los 13 ministros del gabinete del presidente Gustavo Noboa presentaron su renuncia colectiva el 30 de agosto para dejar al presidente en "plena libertad política" frente a un conflicto en el Congreso derivado de la integración de los dirigentes de éste. El presidente aceptó las renuncias de los ministros de Agricultura y de Gobierno.

Fin del sucre

Conforme a la Ley de Dolarización del 13 de marzo último, el 10 de septiembre el sucre dejó de tener valor como moneda de pago a favor del dólar. Como aquél se usó como moneda fraccionaria durante el período de transición, el Banco Central debe aún retirar de circulación un monto equivalente a 42 millones de dólares, por lo que otorgó un plazo de seis meses a los ecuatorianos para cambiar los sucres en su poder.

Préstamo de la Corporación Andina de Fomento

Como parte del acuerdo firmado con varias instituciones financieras en marzo último para otorgar un paquete de crédito por 2 000 millones de dólares, la Corporación Andina de Fomento aprobó el 5 de septiembre un préstamo por 200 millones de dólares a Ecuador para respaldar el proceso de estabilización y reactivación del país.

Reestructuración de la deuda con el Club de París

Ecuador y sus acreedores del Club de París llegaron el 15 de septiembre a un acuerdo de reestructuración de débito por 834 millones de dólares que prevé un abono de 109 millones para este año y la posibilidad de canjear deuda por inversiones en programas de desarrollo e inversión social.

El reembolso de los créditos correspondientes a la ayuda pública para el desarrollo será a 20 años de plazo con 10 de gracia y tasa de interés preferencial, y para los créditos comerciales será a 18 años de plazo con tres de gracia y tasas de mercado.

GUATEMALA

Realidades del desempleo

El Instituto Nacional de Estadística de Guatemala informó el 14 de agosto que 54.1% de la población económicamente activa, de unos cuatro millones de personas, carece de empleo formal. También señaló que miles de personas abandonan la actividad agrícola para dedicarse a otros sectores, como el manufacturero, el comercio, la construcción y el servicio doméstico.

HONDURAS

Financiamiento para productos de café

Voceros gubernamentales hondureños anunciaron el 7 de agosto una línea de crédito por 23.3 millones de dólares para la fertilización, limpieza y tecnificación de los cultivos de café. En la próxima cosecha los productores pagarán al gobierno 0.75 centavos de dólar por cada saco exportado.

Paro contra privatizaciones

Unos 30 000 trabajadores estatales convocados por la organización Bloque Popular suspendieron labores el 29 de agosto en protesta por el proyecto gubernamental de privatizar en dos años la mayoría de las empresas públicas de servicios, puertos y ferrocarriles. Con dicha medida el gobierno espera recaudar unos 2 500 millones de dólares que dedicaría a combatir a la pobreza.

Crédito del BID para desarrollo rural

Para reestructurar la economía rural, elevar la competitividad agrícola y mejorar las condiciones de vida de la población campesina de menores ingresos, el BID aprobó el 20 de septiembre un préstamo preferencial de 30 millones de dólares al gobierno de Honduras. El programa respectivo, cuyo costo total es de 33.3 millones de dólares, prevé inversiones para mejorar la calidad de los servicios públicos de sanidad animal y vegetal de inocuidad agroalimentaria, así como proyectos comunitarios de telecomunicaciones, electricidad y construcción de caminos rurales. El préstamo tiene un plazo de pago de 40 años, con un período de gracia de 10 y una tasa de interés de 1% durante los primeros 10 años y 2% con posterioridad.

JAMAICA

Apoyo multilateral para el sector financiero

Con el objetivo de fortalecer el sector financiero y reducir su vulnerabilidad frente a futuras crisis, el 20 de septiembre el BID aprobó un préstamo a Jamaica por 150 millones de dólares. Una parte de los recursos se usará para mejorar la supervisión del sistema financiero y apoyar la venta de activos de instituciones financieras intervenidas.

Asimismo, el Banco de Desarrollo del Caribe otorgó un financiamiento de 25 millones de dólares (más cinco millones en asistencia técnica complementaria) para un programa sectorial paralelo al del BID. También el Banco Mundial se comprometió a aportar 150 millones de dólares para la reforma sectorial.

NICARAGUA

Financiamiento para el sistema de compras gubernamentales

El 27 de septiembre el BID aprobó un préstamo preferencial a Nicaragua por 18 millones de dólares para modernizar el sistema de adquisiciones y la administración de las principales entidades gubernamentales. La contrapartida local asciende a 4.5 millones de dólares. El crédito se otorgó a 40 años de plazo con 10 de gracia y una tasa de interés de 1% durante los primeros 10 años y 2% con posterioridad.

PERÚ

Crecimiento del PIB y aumento de las exportaciones

El Instituto Nacional de Estadística e Informática anunció el 7 de septiembre que en julio el PIB creció 4.8% respecto al mismo mes del año pasado. A ello contribuyó el buen desempeño de los sectores pesquero, manufacturero, agropecuario, comercial y de electricidad y agua. Asimismo, el Departamento de Aduanas informó el 29 de septiembre que en los primeros ocho meses del año las exportaciones totales de Perú sumaron 4 419.59 millones de dólares, 14.1% más que en el mismo período del año anterior.

Grave crisis política

A 50 días de iniciar su tercer mandato presidencial, el 16 de septiembre Alberto Fujimori anunció que convocaría a nuevas elecciones generales, en las que no se presentaría como candidato, tras la difusión de un video grabado dos días antes en el que su asesor y jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos, apareció pagando a un congresista opositor para incorporarlo a las filas del oficialismo.

El líder de la oposición, Alejandro Toledo, llamó a crear un frente único que presente su candidatura común en las nuevas elecciones, pero otros partidos rechazaron la petición. En cambio acordaron pedir la inmediata destitución, detención y procesamiento de Montesinos, la desaparición del Servicio de Inteligencia Nacional y la integración de un gobierno transitorio que organice los nuevos comicios. Sin embargo, Fujimori manifestó su respaldo a Montesinos, anunció que se mantendría en la presidencia hasta el 28 de julio de 2001 y que él dirigiría las elecciones anticipadas; el alto mando militar respaldó al presidente.

El 24 de septiembre Montesinos solicitó asilo político al gobierno de Panamá, que le permitió permanecer algún tiempo en el país sin otorgarle un asilo formal, en medio de fuertes temores por un posible golpe de Estado en Perú. En esa fecha Fujimori aceptó oficialmente la renuncia de Montesinos y le agradeció los servicios prestados a Perú, lo cual indignó a la oposición. Cuatro días más tarde, el gobernante en entredicho viajó sorpresivamente a Washington para solicitar respaldo internacional para su propuesta de solución

política. Allí dialogó con la secretaria de Estado, Madeleine Albright, y con el secretario general de la OEA, César Gaviria, quienes le ofrecieron un apoyo político cauteloso y condicionado a encauzar la crisis de acuerdo con las recomendaciones del organismo americano y le pidieron acelerar el proceso electoral.

PANAMÁ

Renuncia del gabinete y datos económicos

Tras un año de asumir el gobierno, la presidenta Mireya Moscoso aceptó el 17 de agosto la renuncia de los 14 ministros de su gabinete. Dirigentes empresariales y de la oposición exigieron cambios ministeriales por presuntas ineficiencias en la aplicación de los planes gubernamentales y la persistencia de la recesión económica. Durante el primer año de gobierno de Moscoso, el tránsito de buques por el canal decreció 4.4%, la inflación aumentó 1.5%, el PIB bajó 0.5%, y la tasa de desempleo se mantuvo en 13 por ciento.

PARAGUAY

Nuevo vicepresidente

El 13 de agosto se llevaron a cabo las votaciones para elegir al vicepresidente paraguayo, cargo vacante desde el 23 de marzo de 1999 por el asesinato de Luis María Argaña y que originó tanto la renuncia del presidente Raúl Cubas cuanto el exilio del general Lino César Oviedo. Con el respaldo de los seguidores de éste, el senador Julio César Franco, del Partido Liberal Auténtico, ganó las elecciones al obtener 47.7% de los votos, frente a 46.9% que consiguió Félix Argaña, candidato del Partido Colorado e hijo del vicepresidente ultimado. Franco ocupará el cargo, junto con el presidente Luis González Macchi, hasta el 15 de agosto de 2003.

REPÚBLICA DOMINICANA

Mejía asume la presidencia

Hipólito Mejía asumió el 16 de agosto la presidencia de la República Dominicana por un período de cuatro años. En su toma de posesión prometió gobernar con transparencia en el manejo de los fondos públicos, luchar contra la corrupción, combatir

la pobreza y respetar la independencia del poder judicial. También señaló que promoverá la producción agropecuaria y mantendrá la estabilidad macroeconómica, sin olvidar que más de la mitad de los ocho millones de dominicanos subsisten por debajo de la línea de pobreza.

VENEZUELA

Cumbre de la Organización de Países Exportadores de Petróleo en Caracas

El 6 de agosto el presidente Hugo Chávez inició una gira por Arabia Saudita, Kuwait, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Indonesia, Libia, Nigeria y Argelia, a cuyos gobiernos convocó a un encuentro cumbre de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en Caracas. El presidente venezolano fue el primer Jefe de Estado en visitar al líder iraquí Saddam Hussein desde la guerra del Golfo Pérsico en 1991.

En coincidencia con el cuadragésimo aniversario del cártel, el 28 de septiembre se llevó a cabo en Caracas la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OPEP, quienes dialogaron en torno a la producción del crudo y su repercusión en los precios internacionales, a fin de contribuir a la estabilidad del mercado petrolero mundial y proteger a la par los intereses propios.

Grandes ganancias petroleras

Petróleos de Venezuela informó el 17 de agosto que en el primer semestre del año obtuvo ganancias por 3 890 millones de dólares, 600% más que en el mismo período del año anterior, debido al alza en el precio internacional del petróleo y al incremento de la producción de la empresa estatal.

Plan de inversiones públicas

Para estimular la economía y crear empleos, el 15 de septiembre el presidente Hugo Chávez anunció el Plan Extraordinario de Inversiones Públicas. Los recursos, por 2 170 millones de dólares, provendrán de la bonanza de los ingresos fiscales por las exportaciones de petróleo.

A.R.C.Z.

<acruz@bancomext.gob.mx>

Flexibilidad y racionamiento en el mercado laboral mexicano, 1988-1998

CARLOS GUERRERO

MACARIO SCHETTINO

CARLOS M. URZÚA*

El racionamiento del empleo constituye un problema estructural en el nuevo modelo de desarrollo implantado en México. Sus consecuencias inmediatas son la explosión de la economía subterránea y la precarización del trabajo. Dicho simplemente: si el mercado de trabajo formal no ofrece la cantidad y calidad suficientes de empleo, el mercado informal crece en cantidad y calidad. Así, el empleo generado en la economía subterránea no solamente complementa sino que también desplaza —en localizados segmentos— al mercado de trabajo formal. Además, ante la caída del salario real, los trabajadores reaccionan —como mecanismo de compensación— aumentando su oferta de horas de trabajo y no reduciéndola.¹

Si bien históricamente el mercado de trabajo mexicano no es rígido en términos de la reducción del salario real y del cambio en la extensión de la jornada laboral, hay trabas formales a la entrada y la salida del trabajador. Así, los empresarios, los sindicatos y las autoridades laborales se preguntan en qué medida su flexibilización completa contribuiría a crear los empleos demandados por la población en el largo plazo. Además, la flexibilización del mercado de trabajo tiene que orientarse a mejorar su eficiencia y reforzar la posición de los agentes económicos débiles, ya que el mercado de trabajo no debe considerarse como un mero mercado, sino más bien como una institución social.²

Para responder esa pregunta, en la primera parte del estudio se revisan las cifras oficiales de empleo a fin de proponer una medición indirecta del empleo informal y así cuantificar el des-

equilibrio del mercado laboral mexicano.³ Ante la carencia de cifras oficiales de empleo formal con periodicidad menor que un año, en la segunda parte del estudio se generan —mediante un modelo estadístico— cifras de empleo formal con el propósito de determinar la dinámica de su demanda en el corto plazo.

La conclusión tentativa es que si se eliminaran las trabas formales para contratar o despedir al trabajador, y con el supuesto de que la empresa ajusta de manera completa e instantánea su nivel de ocupación al ritmo de la producción, la mayor flexibilidad del mercado de trabajo mexicano sólo ocasionaría una aguda volatilidad de la demanda de trabajo, sin incrementar de modo significativo la generación de empleos.

UNA MEDICIÓN DEL DESEQUILIBRIO DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO

Es conveniente clasificar a las fuentes de datos sobre empleo en México como indirectas o directas, ya que las primeras representan cifras virtuales y sólo las segundas son reales. En México, la serie de empleo más extensa en el tiempo proviene del Sistema de Cuentas Nacionales —en adelante SCN— y se trata de una medición indirecta del empleo con periodicidad anual; esto es, las cifras se derivan de la aplicación de un coeficiente téc-

3. Cabe señalar que no hay cifras oficiales de empleo informal en México.

1. C. Guerrero, "Cambio estructural en el patrón de distribución del ingreso y modelo económico en México", *Economía Informa*, núm. 276, abril de 1999, pp. 22-28.

2. R.M. Solow, *El mercado de trabajo como institución social*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

* *Miembros de Sustentabilidad y Desarrollo Social, A.C.*, los primeros <carlosgd@yahoo.com> y <mschetti@internet.com.mx>, y profesor de El Colegio de México <curzua@colmex.mx>. Los autores agradecen a Teresa de Jesús Cienfuegos su apoyo en el procesamiento de la información estadística.

C U A D R O 1

MÉXICO: EMPLEO FORMAL E INFORMAL, 1988-1996 (PERSONAS Y PORCENTAJES)

	Empleo			PEA	Desempleo			
	Encuesta Nacional de Empleo (1)	Sistema de Cuentas Nacionales (2)	Diferencia (1 - 2)		Encuesta Nacional de Empleo	Sistema de Cuentas Nacionales	Encuesta Nacional de Empleo (%)	Sistema de Cuentas Nacionales (%)
1988	28 127 929	24 074 999	4 052 930	28 851 847	723 918	4 776 848	2.5	16.6
1991	30 534 083	26 723 916	3 810 167	31 229 048	694 965	4 505 132	2.1	14.4
1993	32 832,680	27 467 478	5 365 202	33 651 812	819 132	6 184 334	2.4	18.4
1996	35 226 036	28 281 794	6 944 242	36 580 746	1 354 710	8 298 952	3.7	22.7

Fuentes: elaboración propia con base en el Banco de Información Económica del INEGI, e INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Encuesta Nacional de Empleo*, varias ediciones.

nico al PIB anual. Según la interpretación oficial, las cifras de empleo del SCN únicamente representan el número de puestos de trabajo necesarios según el nivel de actividad económica.

Una fuente directa es la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Si comparamos ambas estadísticas frente a la población económicamente activa (PEA) obtenemos dos distintos niveles y tasas de desempleo abierto (véase el cuadro 1).⁴

La diferencia en las cifras de empleo del SCN y la ENE representa una medida aproximada del empleo informal.⁵ Éste, como se muestra en el cuadro 1, compensa parcialmente el desequilibrio entre la PEA y el empleo generado por el sector formal. A pesar del creciente efecto amortiguador del empleo que genera la economía subterránea, la tasa de desempleo abierto aumentó de 1988 a 1996.⁶ Así pues, sin la economía subterránea la tasa de desempleo abierto se elevaría en 1996 de 3.7 a 22.7 por ciento, cifra completamente inmanejable para cualquier economía y, en particular, para una subdesarrollada como la de México.

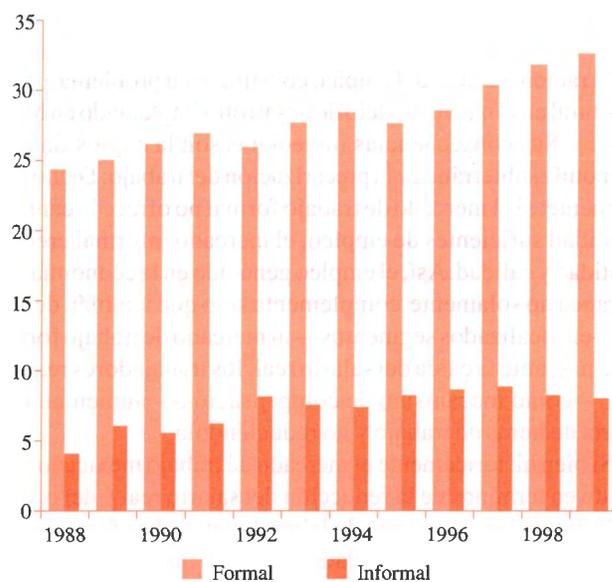
La oferta de trabajo en una economía depende de la estructura y el comportamiento de la población total y de la PEA —en especial de la tasa de actividad económica de la población, definida como la relación de la PEA respecto de la población en edad de trabajar— y sólo de modo marginal del salario real. Por su parte, la demanda de trabajo es una función, en primer lugar, del nivel de actividad económica y, en segundo, del cambio técnico. Por tanto, el racionamiento del empleo supone una demanda agregada insuficiente y la pertinencia de una política de generación de puestos de trabajo se hace evidente. Además, la insuficiencia de la demanda reduce el uso de las capacidades productivas de

4. El período de análisis responde a la nueva estructura de ponderaciones del SCN y a la disponibilidad de la ENE.

5. Este cálculo del empleo informal es semejante al del Capem-Oxford Economic Forecasting. En su publicación *Análisis y Proyecciones de la Economía Mexicana*, vol. VII, núm. 3, de septiembre de 1999, se señala que en 1996 el empleo informal ascendió a 6.5 millones de personas.

6. Otro mecanismo de compensación es la emigración a Estados Unidos. En los años ochenta y noventa más de seis millones de mexicanos cruzaron la frontera con ese país. M. Schettino, *Propuestas para elegir un futuro. México en el siglo XXI*, Océano, México, 1999.

G R Á F I C A 1

MÉXICO: EMPLEO FORMAL E INFORMAL, 1988-1999^a (MILLONES DE PERSONAS)

a. La proyección del empleo para 1999 supone un crecimiento del PIB igual a 3.4 por ciento.

Fuentes: elaboración propia con base en Consejo Nacional de Población, *Situación demográfica por estado. Proyecciones 1990-2010*, México, 1996, y Banco de Información Económica del INEGI.

las empresas y, en consecuencia, desalienta la introducción de cambios tecnológicos así como el gasto de inversión.

En la gráfica 1 se observa que de 1988 a 1999 la dinámica del PIB está por debajo de la tasa de crecimiento requerida para equilibrar el mercado de trabajo.⁷ Por ejemplo, en 1998 el empleo informal representó 26% del empleo formal o, en otras palabras,

7. En la página 130 del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se plantea que “para absorber a los nuevos demandantes de empleo,

MÉXICO: ESTRUCTURA DEL EMPLEO FORMAL Y ELASTICIDAD EMPLEO-PRODUCTO, 1988-1997 (PORCENTAJES E ÍNDICES)

Sector	Distribución del empleo formal	Elasticidad promedio
Total	100.0	0.7
Agropecuario, silvicultura y pesca	23.2	- 0.2
Minería	0.6	- 1.9
Manufactura	12.1	0.4
Construcción	10.0	2.4
Electricidad	0.5	0.5
Comercio, restaurantes y hoteles	17.9	1.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.5	0.7
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	2.0	0.6
Servicios comunales, sociales y personales	28.2	1.0

Fuente: elaboración propia con base en el Banco de Información Económica del INEGI.

más de ocho millones de mexicanos percibieron ingresos provenientes de la economía subterránea.

La generación de puestos de trabajo formales e informales precarios responde al desequilibrio del mercado laboral mexicano; esto es, la insuficiente demanda de trabajo reduce la capacidad de negociación salarial del trabajador individual y de los sindicatos. En 1998, por ejemplo, 16% de la población ocupada no recibió ingresos laborales o percibió menos de un salario mínimo, y 33% apenas obtuvo de uno a dos salarios mínimos.⁸

Por tanto, para que la economía mexicana genere los puestos demandados por los nuevos oferentes de trabajo —un millón al año de 2000 a 2020— y abata el rezago histórico, el producto tiene que seguir una senda de crecimiento sostenible acelerado.⁹ El reto es inmenso. La política económica que se instrumente durante los 20 años no solamente requerirá promover un crecimiento económico superior a 5% —y en particular impulsar las actividades económicas que participan de modo preponderante en la estructura del empleo— sino que deberá evitar las crisis económicas recurrentes.¹⁰ Y es que, por un lado, el nuevo

la actividad económica debe crecer casi 5% anual. Si se quiere lograr un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo y abatir los rezagos históricos, la economía mexicana debe alcanzar un crecimiento sostenido a tasas todavía más elevadas.”

8. INEGI, *Indicadores de Empleo y Desempleo, junio de 1999*. El origen de la encuesta son las áreas urbanas, por lo que es probable que en las zonas rurales el ingreso promedio percibido por los trabajadores sea aún menor. Por otro lado, si bien sólo una parte de la población ocupada recibe un salario mínimo, echando mano de un modelo econométrico C. Guerrero (*op. cit.*) encontró que el salario medio real es sensible al comportamiento de la productividad del trabajo y del salario mínimo real. En este sentido, el salario mínimo funciona como ancla del salario medio.

9. M. Schettino, *op. cit.*

10. La visión del hasta hace poco economista en jefe del Banco Mundial es clara al respecto: “la estabilidad macroeconómica —tal

modelo de crecimiento de la economía mexicana no requiere de grandes cantidades de empleo. Por ejemplo, la manufactura —pivote del auge de las exportaciones— presenta una elasticidad empleo-producto muy inferior a la media, y el sector primario —que genera casi una cuarta parte del empleo formal— posee una elasticidad ligeramente negativa (véase el cuadro 2). Por otro lado, la restricción externa al crecimiento económico aún constituye un obstáculo para que éste sea sostenible.

SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL MEXICANO

La rigidez del mercado de trabajo adopta cuatro formas: las restricciones a la disminución salarial y a la ampliación de la jornada de trabajo, y los mecanismos de contratación y despido del trabajador.¹¹ Los hechos estilizados del mercado laboral mexicano sugieren flexibilizar tanto el salario cuanto la duración de la jornada de trabajo. Mientras que de 1988 a 1998 el salario mínimo diario real pasó de 18.30 pesos a 12.10 pesos a precios de 1994, el empleo informal creció más de cuatro millones, ya que el formal no respondió a la dinámica de la tasa de actividad económica de la población (véase el cuadro 3). Por tanto, es correcto afirmar que el mercado laboral mexicano no es rígido en su primera forma. Además, hay un piso económico del salario real —el salario de eficiencia— por debajo del cual los trabajadores caerían en la desmotivación y ulteriormente en el abandono del trabajo. El resultado final para la empresa sería negativo.¹²

De modo similar, las estadísticas sobre la duración de la jornada indican una mayor oferta de horas de trabajo por parte de los trabajadores (véase el cuadro 4). Esta flexibilidad responde probablemente al deterioro del salario real y a los requerimientos de las empresas.

A pesar de la brecha entre la oferta y la demanda formales de trabajo, el mercado mexicano funciona establemente ya que, en primer lugar, la economía subterránea demanda trabajo; en segundo lugar, porque el empleo formal no reacciona de manera instantánea a las variaciones de la actividad económica —como consecuencia parcial de la rigidez del mercado de trabajo mexi-

como se le concibe en el Consenso de Washington— suele desempeñar un mal papel para estabilizar el producto o el desempleo. Una de las mayores metas de la política económica debería ser minimizar o evitar las contracciones económicas. A corto plazo, el desempleo involuntario en gran escala es claramente ineficiente; en términos puramente económicos representa recursos improductivos que podrían utilizarse de manera productiva. Los costos económicos y sociales de estas recesiones pueden ser devastadores: vidas y familias se ven alteradas, se incrementa la pobreza, disminuye el nivel de vida y, en el peor de los casos, los costes económico-sociales se transforman en desórdenes de todo tipo.” J. Stiglitz, “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, en PNUD, *Instituciones y desarrollo*, 1988, pp. 24-25.

11. G. Fujii, “Flexibilización laboral y empleo en México”, *Investigación Económica*, núm. 229, julio-septiembre de 1999, pp. 121-160.

12. R. Layard, S. Nickell y R. Jackman, *La crisis del paro*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 15.

C U A D R O 3

MÉXICO: FLEXIBILIDAD SALARIAL E INSUFICIENCIA DEL EMPLEO FORMAL, 1988-1998
(PESOS DE 1994 Y MILLONES DE PERSONAS)

	Salario	PEA	Empleo formal	Empleo informal
1988	18.3	28.9	24.0	4.1
1989	18.9	31.7	24.8	6.0
1990	17.3	32.3	26.0	5.5
1991	16.5	33.8	26.7	6.2
1992	15.7	34.8	25.7	8.1
1993	15.3	36.2	27.5	7.5
1994	15.3	36.8	28.2	7.4
1995	13.4	37.9	27.3	8.2
1996	12.3	39.0	28.3	8.6
1997	12.1	40.4	30.2	8.8
1998	12.1	41.2	31.6	8.2
Variación porcentual	- 34.2	42.7	31.4	103.1

Fuentes: elaboración propia con base en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica por estado. Proyecciones 1990-2010*, México, 1996, y Banco de Información Económica del INEGI.

cano respecto a sus formas de contratación y despido del trabajador—y, en tercer lugar, por la permanente migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Ahora bien, aunque hay cifras oficiales de empleo con periodicidad menor que un año —la Encuesta Nacional de Empleo Urbano—, corresponden al empleo total, esto es, a la suma del formal y el informal.¹³ En este sentido, no es viable cuantificar la demanda de empleo formal en el corto plazo. El siguiente ejercicio estadístico consiste, entonces, en dar forma trimestral a la información de empleo formal anual, recurriendo a la información trimestral que genera el INEGI del PIB. Esta propuesta tiene por objeto cuantificar virtualmente la reacción de la demanda de trabajo ante la flexibilización de la contratación y el despido del trabajador.¹⁴

En general hay tres métodos para modificar la periodicidad de una variable. El primero es meramente algebraico y consiste en la desagregación temporal de una serie sin incorporar información adicional. En el segundo se incorpora información relativa a una o más variables asociadas a la variable en estudio, sin restricción alguna. El tercer método sí establece restricción

13. Una ventaja de la ENEU es que se aplica en los hogares. “Las encuestas que se aplican en los establecimientos económicos —como la Encuesta Industrial Mensual, la Encuesta Nacional de la Industria de la Construcción o la Encuesta sobre los Establecimientos Comerciales, entre otras— captan información únicamente de aquellas personas que tienen trabajo; en cambio, a través de los hogares se registra a toda la población, ocupados y desocupados.” Carlos M. Jarque, “Magnitud y características del desempleo en México”, *Revista Mexicana del Trabajo*, nueva época, primer cuatrimestre, núm. 1, 1993, p. 15.

14. “En 1996 sólo la mitad de la población asalariada contaba con contratos de trabajo escritos y la mayor parte de esos contratos eran por tiempo indeterminado. Lo anterior sugiere que las formas flexibles de contratación, aunque cuantitativamente importantes, se dan un poco al margen de los marcos legales establecidos.” Julio López, *Evolución reciente del empleo en México*, Serie Reformas Económicas, núm. 29, CEPAL, Santiago, Chile, 1999, p. 9.

nes.¹⁵ En este caso se trata de generar una serie de empleo formal trimestral; para ello se incorpora la información de empleo formal anual del SCN, de empleo total anual de la Encuesta Nacional de Empleo (ediciones de 1988, 1991, 1993, 1995 y 1996) y del PIB trimestral, con la restricción de que la serie generada sea congruente con la información de empleo formal anual del SCN. Además, para moderar su efecto el ejercicio estadístico se efectúa con el PIB sin desestacionalizar y se elimina su estacionalidad. El procedimiento para la desestacionalización de la actividad económica es el propuesto por R. J. Hodrick y E. C. Prescott.¹⁶ Formalmente, el procedimiento de trimestralización empleado es el siguiente:

Sean:

X_s^a = vector de variables explicativas

Y_s^a = empleo formal anual

donde $s = \{1, \dots, n\}$ y n representa el número de períodos disponibles.

Y sean:

X_t = vector de variables explicativas

Y_t = empleo formal trimestral

donde $t = \{1, \dots, (m*n)\}$ y m = número de subperíodos.

La teoría económica sugiere la relación:

$$Y_t = c_1 + c_2 * X_t + u_t \quad [1]$$

donde u_t representa la parte no sistemática del modelo estadístico. La restricción sobre Y_t es:

$$\sum b_t * Y_t = Y_s^a \quad [2]$$

donde la sumatoria corre desde $t = \{(s-1)m + 1\}$ hasta sm , y b_t representa una constante.

Sujeto a [2], el problema de la desagregación temporal se establece minimizando respecto a las Y_t la función:

15. Enrique de Alba, “Business and Economic Statistics Section”, en *Proceedings of the American Statistical Association*, 1979, pp. 359-365.

16. R. J. Hodrick y E. C. Prescott, “Postwar U. S. Business Cycles: an Empirical Investigation”, *Journal of Money, Credit and Banking*, núm. 29, 1997, pp. 1-16.

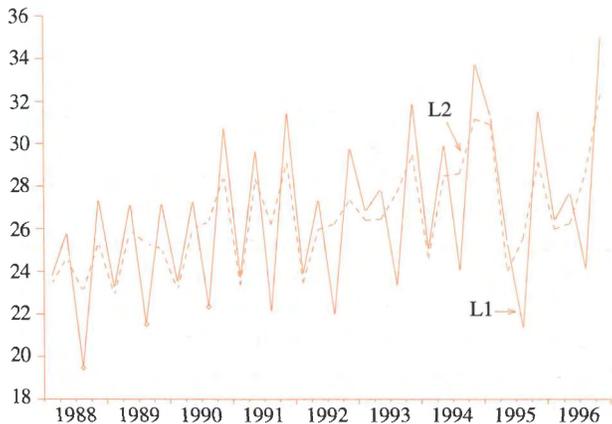
MÉXICO: POBLACIÓN OCUPADA POR DURACIÓN DE LA JORNADA, 1988-1998 (PORCENTAJES)

	1988	1989	1993	1996	1998
No trabajó en la semana de referencia	4.9	4.5	4.9	4.5	4.3
Menos de 15 horas	4.1	4.0	4.5	5.0	4.3
De 15 a 34 horas	16.2	14.6	16.0	16.0	15.1
De 35 a 48 horas	56.1	57.9	51.2	48.5	54.3
Más de 48 horas	18.6	19.0	23.4	26.0	22.0

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, *Indicadores de Empleo y Desempleo*, varias ediciones.

G R Á F I C A 2

MÉXICO: DEMANDA DE EMPLEO FORMAL TRIMESTRAL, 1988-1996 (MILLONES DE PERSONAS)



Fuente: elaboración propia con base en el Banco de Información Económica del INEGI.

$$\sum (\hat{Y}_t - \hat{Y}_t) \quad [3]$$

donde la sumatoria corre desde $t = 1$ hasta nm y \hat{Y}_t representa el pronóstico de Y_t utilizando los estimadores de mínimos cuadrados ordinarios en la ecuación 1.¹⁷

En la gráfica 2 se observan los resultados del ejercicio estadístico. L_1 y L_2 son las cifras de empleo formal trimestral generadas con base en el PIB con estacionalidad y sin ella, respectivamente.

17. En esto se sigue enfoque de K.J. Cohen y M.W. Padberg, "Regressive Approaches to Temporal Disaggregation", *Proceedings of the Social Statistics Section*, American Statistical Association, 1974 (citado por E. de Alba, *op. cit.*). Puede mostrarse que el problema anterior tiene una solución explícita y simple. Los detalles están disponibles con los autores.

En 1996 el empleo anual informado por el SCN ascendió a 28 281 794 personas. En el ejercicio se obtuvieron las siguientes cifras de cada uno de sus trimestres: 26 341 123; 27 678 724; 24 061 292 y 35 046 037 personas. Así por ejemplo, en el tercer trimestre el empleo formal caería en más de cuatro millones y en el último aumentaría en más de seis millones respecto al promedio anual de 1996. La conclusión tentativa es que si hubiera un ajuste instantáneo y completo de la demanda de trabajo al ritmo de actividad económica, la estabilidad —que no el equilibrio— del mercado de trabajo mexicano se perdería.

COMENTARIOS FINALES

La solución al racionamiento del trabajo no radica simplemente en la flexibilización integral del mercado. En la actualidad la escasez de empleo formal es un problema mundial.¹⁸ Aun en países como Chile —que ya flexibilizaron la contratación y el despido del trabajador— el desequilibrio en el mercado laboral persiste.¹⁹ Así pues, la idea de establecer una flexibilidad a la entrada y salida del trabajador en México como una solución al problema del desempleo parece menor e insuficiente. Por algo en los países desarrollados existe el seguro de desempleo. Además, es necesario subrayar que el mercado de trabajo es primariamente una institución social.

La generación de puestos de trabajo suficientes en cantidad y calidad depende del ritmo de la actividad económica. En México no solamente el PIB no ha crecido a tasas suficientes para equilibrar el mercado de trabajo sino que, además, el país padece crisis económicas recurrentes que de manera progresiva empeoran la distribución del ingreso. Es claro que el modelo de desarrollo instaurado en México a raíz de la crisis de la deuda externa no considera una política de generación de empleo como parte de una estrategia más amplia de crecimiento con equidad. Por tanto, el debate en México debe apuntar hacia la reformulación social del modelo económico vigente.

18. En una publicación reciente de la OCDE se lee: "el desempleo permanece inaceptablemente alto —37 millones de personas— y la dispersión salarial y de los ingresos aumentó, generando potenciales riesgos para la cohesión social". "Labour Market and Social Policy", *Occasional Papers*, núm. 31, abril de 1998, p. 3.

19. Después de evaluar los resultados de las reformas al mercado laboral chileno, E. Morgado afirma: "se debe establecer el marco de valores que deben presidir a la institucionalidad laboral, orientándola, condicionándola y legitimándola. Esos valores deben apuntar a la preservación, protección y promoción de la condición humana, por ser ésta indivisible de quien lo realiza: la persona humana. Entre esos valores debe ser protagónica la consideración de que el trabajo no es una mercancía y que él debe realizarse en condiciones de libertad, igualdad de oportunidades, no discriminación, equidad y solidaridad. En torno a ese marco de valores, se debe promocionar una nueva cultura del trabajo, que se exprese en todas las dimensiones del trabajo, incluyendo las del preempleo y postempleo". CEPAL, *Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo*, Serie Reformas Económicas, núm. 32, Santiago, Chile, 1999, p. 34.

Los derechos laborales en México frente a la globalización mundial

• • • • • ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO*

El debate sobre globalización ocupa un lugar de privilegio en los ámbitos nacional e internacional, lo que ha conducido a planteamientos y controversias que aún esperan solución. La globalización, señalan Flores Olea y Mariña Flores,¹ es producto de un largo proceso histórico, en particular del capitalismo y las transformaciones tecnológicas que ha experimentado el mundo en los dos últimos siglos. La globalización, aunque es una etapa más del desarrollo del capitalismo mundial, tiene un significado y consecuencias de gran alcance en la sociedad contemporánea en cuanto a las formas de vida, pensamiento, producción y consumo. Es, ante todo, una nueva visión del mundo que contrasta con la concepción y anterior *modus operandi* del capitalismo.

Tras el deterioro de la economía mexicana a principios de los ochenta, cuyo origen inmediato se ubicó en la caída de los precios internacionales del petróleo y en la crisis de la deuda externa, en 1985 se emprendió un profundo cambio estructural encaminado a lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos y establecer las bases para un mayor crecimiento y desarrollo económicos. Sus principales elementos fueron la apertura comercial, la desincorporación de empresas estatales y una regulación más eficiente de los mercados.²

La participación de México en el proceso de globalización se expresa en que sólo en los últimos diez años ha celebrado ocho acuerdos de libre comercio con 24 países donde viven 870 millones de consumidores potenciales; en la actualidad es la úni-

ca nación del orbe que mantiene acuerdos con los mayores bloques comerciales: América del Norte y la Unión Europea.

Por efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de 1993 al 1998 el promedio anual de exportaciones mexicanas a Estados Unidos aumentó 19% y las del resto del mundo sólo 9%; asimismo, más de la mitad de los 1.7 millones de empleos creados desde agosto de 1995 se vinculan a esa actividad. Las ventas externas de productos manufacturados se incrementaron 164% y esa industria pagó salarios casi cinco veces mayores que los del resto de la economía.³ La inversión extranjera directa (IED) se elevó de 27 000 millones de dólares en 1990 a 54 500 millones en 1994; se prevé que en el año en curso dicha inversión ascienda a 12 377 millones (24% más que en 1999), que permitirá crear 46 300 empleos directos (México es el segundo país receptor de ese tipo de recursos después de China).⁴ Como ejemplo de las repercusiones de la IED, baste mencionar que en 1998 uno de cada cinco trabajadores registrados en el IMSS tenía trabajo en empresas con capital foráneo, relación que se ubicó en uno de cada cuatro de 1994

3. Beatriz Leycegui, "Introducción", en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coords.), *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2000, pp. 33-54.

4. "Zedillo: en 5 años se duplicó la inversión foránea", *La Jornada*, 21 de marzo de 2000.

1. Víctor Flores Olea y Abelardo Mariña Flores, *Crítica de la globalidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 12.

2. Isaac Katz, *La apertura comercial en su impacto regional sobre la economía mexicana*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 31.

* Director Jurídico, Delegado Fiduciario y Secretario del Consejo Directivo del Banrural, S.N.C. El autor deja a salvo los criterios institucionales de la entidad pública donde presta sus servicios. Con algunos cambios, este trabajo se presentó para ingresar a la Academia Mexicana de Derecho Internacional el 12 de abril de 2000 <aromero@banrural.gob.mx>.

a 1998; el salario promedio fue 48% superior al del resto de la economía.⁵

La participación en el proceso de globalización también ha incidido de manera importante en la esfera política. La adhesión a la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un paso relevante de México en su inserción en el fenómeno globalizador, fue posible gracias a los avances democratizadores, proceso que en la actualidad, ya consolidado, ha conjurado su anterior condición de promotor de distorsiones económicas.

En el presente trabajo se reflexiona sobre el efecto de la globalización en el ámbito de los derechos laborales de México, factor clave del desarrollo económico, político y social de toda nación y que desempeña un papel de especial relevancia en el éxito de la estrategia de apertura comercial del país.

ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS LABORALES

El derecho del trabajo es un fenómeno vinculado a la naturaleza humana cuyo inicio se ubica en el derecho civil como un contrato de arrendamiento de servicio en el cual el patrón fijaba el salario con base en las leyes de la oferta y la demanda. Por ello, su vinculación a la economía es igualmente intensa que la que atañe a la naturaleza humana y a estos dos factores obedecen sus características y principios, así como las etapas convencionales que se analizan en este trabajo.

El derecho del trabajo moderno surgió en Europa en la segunda mitad del siglo XIX, luego de que la ciencia jurídica se había desarrollado conforme a los principios derivados de la autonomía de la voluntad. De acuerdo con Mario de la Cueva, los factores que resumen el nacimiento del derecho del trabajo son el tránsito del taller a la fábrica, el surgimiento y la evolución del movimiento obrero y la rebelión del pensamiento. Aquí habría que agregar que el avance tecnológico y el empleo de los energéticos con fines industriales generaron en esas fábricas líneas de producción que propiciaron la separación del empresario y del trabajador. La rebelión del pensamiento también propuso el concepto de plusvalía como el valor adicional que el trabajador da a la mercancía y del cual se apropia el patrón, surgiendo con ello los intereses encontrados de estas clases sociales. Ante ello, surgirá una nueva concepción del derecho con rasgos y principios diferentes.

La creación de la política social se atribuye a Von Bismarck, el Canciller de Hierro, quien se puso al servicio de la burguesía para impulsar a esa clase a la lucha económica y a la conquista de los mercados internacionales. Sin embargo, su reconocimiento de que la prosperidad económica no se podía fincar en el sacrificio de los trabajadores dio paso a una nueva actitud del poder público: el intervencionismo estatal. La esencia de la política social consistió en el impulso del bienestar de los trabajadores, condición primordial para instaurar una planta productiva competitiva, que dio inicio con el establecimiento de la institución del seguro social en 1881 en Alemania.

5. Beatriz Leycegui, *op. cit.*, pp. 55-61.



*El derecho al trabajo,
señala Manuel
Reguera, nace como un
derecho nuevo, con
nuevas ideas y valores
y como una idea de
justicia opuesta a la
del derecho civil. Con
él, la justicia dejó de
ser una fórmula fría*

Las características del derecho del trabajo sintetizan su historia. La amplísima literatura laboral proporciona vasta información sobre ese derecho. Enseguida se presenta un mero recuento sintético.

1) El derecho del trabajo es un régimen generado por y para los trabajadores frente al empresario.

2) Es fundamentalmente tutelar de los trabajadores, en particular en las relaciones individuales, donde supera los principios autonómicos de la voluntad y busca en las relaciones colectivas el equilibrio del capital y del trabajo.

3) Los derechos laborales constituyen un mínimo de garantías para los trabajadores y son irrenunciables. Esto último implica la ruptura del principio tradicional de la autonomía de la voluntad característico de las relaciones jurídicas patrimonialistas, así como el desconocimiento por parte del Estado de todas las estipulaciones o manifestaciones de voluntad mediante las cuales los trabajadores renuncian a los derechos que a su favor establecen las normas del trabajo, sancionándolas con la nulidad, para que en su lugar operen las condiciones mínimas, también establecidas en las leyes en la materia.

4) Es un derecho reivindicatorio que permite atemperar los efectos de la plusvalía y recuperar la participación de los trabajadores en la generación de riqueza.

5) Es un instrumento de coordinación y colaboración de intereses entre el capital y el trabajo, fundamentalmente para la

concertación social y los cambios estructurales que representa la globalización.

Los principios del derecho laboral son los fundamentos filosóficos que le dan rectoría y autonomía; su síntesis se encuentra en el equilibrio de los factores de la producción, la justicia social, el trabajo como un derecho y deber sociales, la libertad del trabajo, la igualdad, la dignidad y dignificación del trabajo y la seguridad social.

El derecho internacional del trabajo que surge de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 no sólo se orienta a regular las relaciones externas entre los estados, sino que preocupa de manera preponderante el bienestar de la clase trabajadora, además de que se ha constituido en promotor de las legislaciones nacionales de los pueblos menos desarrollados. En la Declaración de Filadelfia de 1944 la OIT manifestó que “la experiencia ha demostrado plenamente la legitimidad de la declaración contenida en la carta constitutiva de la organización, según la cual no puede establecerse una paz duradera sino sobre la base de la justicia social”.⁶ Por su parte, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 en San Francisco destacaba el deber de la OIT para “promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente, condiciones de progreso y desarrollo económico y social”.⁷

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada en 1948, recogió los principios fundamentales de los derechos laborales con el fin de asegurar “al trabajador y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana”.⁸ Esos principios se incorporaron en las legislaciones de los estados miembros de la OIT, que han adoptado la política de bienestar social con base en la gestión estatal a fin de atemperar la desigualdad entre los estratos de la sociedad. En el plano económico estos objetivos se plantean con sistemas de producción, distribución y consumo nacionales puestos en práctica en las naciones. A la fecha México ha celebrado 182 convenios con la OIT, de los cuales 76 han sido ratificados y 66 se encuentran vigentes.⁹

La política social del Estado, representada por su intervención en los fenómenos económicos, particularmente en el del trabajo, ha dado a los derechos laborales ciertas características que determinan no sólo su naturaleza jurídica, sino también su contenido, alcances y función económica en la vida social.

Los derechos laborales se sustentan en principios universales, derivados de la Carta de San Francisco y las declaraciones de Filadelfia y Universal de los Derechos del Hombre, según los cuales los trabajadores deben vivir con dignidad y en condiciones socioeconómicas que aseguren no sólo su salud y su vida, sino también la de su familia.

El trabajo es derecho y deber sociales. En la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), emitida en 1948 en Bogotá, se proclamó este principio, cuya fórmula equivale

al derecho de los hombres a que la sociedad, concretamente su economía, propicie condiciones que garanticen el cumplimiento de su deber en el sentido de realizar un trabajo útil para el bien de su familia y su sociedad. En el cumplimiento del deber de trabajar, los hombres no están solos, pues los estados deben desarrollar una legislación social que asegure a los hombres un nivel de vida decoroso en el presente y en el futuro.

La libertad es otro principio de los derechos laborales. En la constitución francesa de 1793 se instituye la libertad de trabajo como uno de los derechos del hombre. Éste es un primer aspecto de la libertad y los derechos laborales, por el que cada hombre es libre de elegir el trabajo que le acomode y sea consecuente con sus aptitudes, gustos o aspiraciones, mediante una decisión personal con base en su libertad de acción, sobre la cual no es permisible ni su menoscabo ni su pérdida por la ejecución del trabajo o a consecuencia de éste. Es decir, la prestación del trabajo no significa la enajenación de la persona, por lo que la libertad del hombre no puede sufrir restricción alguna por el trabajo ni por su realización.

El derecho al trabajo, señala Manuel Reguera, nace como un derecho nuevo, con nuevas ideas y valores y como una idea de justicia opuesta a la del derecho civil.¹⁰ Con él, la justicia dejó de ser una fórmula fría para aplicar las relaciones entre los trabajadores y los patrones, manifestándose en las necesidades y los anhelos de los hombres que entregaban su energía al prestar sus servicios a los patrones.

En México el sustento del derecho del trabajo se encuentra en el artículo 123 constitucional, ordenamiento donde coincidieron y se consagraron las aspiraciones y las demandas de la gran mayoría de los trabajadores del país y que incluso han servido de ejemplo para algunos países latinoamericanos. El derecho laboral mexicano registra tres etapas, según Baltasar Cavazos Flores.¹¹ La primera comprende desde el nacimiento del artículo 123 constitucional en 1917 hasta 1963, cuando el presidente Adolfo López Mateos reglamentó algunas de sus fracciones, como el trabajo de los menores y de las mujeres, el reparto de utilidades, el establecimiento de un salario mínimo profesional y la reinstalación obligatoria que podrán exigir los trabajadores cuando sean despedidos de su empleo de manera injustificada. La segunda etapa va de 1963 a 1982, cuando en 1970 Gustavo Díaz Ordaz expidió una nueva Ley Federal del Trabajo, aún vigente, que fue reformada en 1980, en particular en el aspecto procesal. En 1987, Miguel de la Madrid inauguró la tercera etapa del derecho laboral, la de la concertación social. Aquí se reflexiona sobre la continuidad de esta última etapa y de una cuarta, constituida por el cambio estructural en la economía y en el proceso de culturización. A la concertación social, que se instrumentó de manera sucesiva mediante pactos colectivos para contener los efectos negativos de la inflación en

6. Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 23.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. Dirección General de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2000.

10. Manuel Reguera Rodríguez, “El derecho del trabajo en la Constitución de México”, en *El derecho del trabajo en las constituciones de Iberoamérica*, Editorial Juris Laboral, Perú, 1999, p. 265.

11. Baltasar Cavazos Flores, *Hacia un nuevo derecho laboral*, Editorial Trillas, México, 1994, pp. 62-63.

perjuicio del bienestar de los trabajadores, se le complementa con los objetivos y los principios de la nueva cultura laboral, con sus aportaciones para la cooperación, la productividad y la administración de la justicia laboral. La cuarta etapa comenzó en 1985 con el cambio estructural y el proceso de culturización que orienta el marco de la integración comercial, plasmada en tratados internacionales que modernizan la normatividad en materia internacional, como se observa en la Ley para la Celebración de Tratados Internacionales, así como en la desregulación para la promoción de la inversión extranjera directa. Esta cuarta etapa se distingue básicamente por dos elementos laborales: la respuesta patronal y de los sindicatos para atender los cambios que representa la transformación estructural de la economía y el replanteamiento de la seguridad social ante el proceso de globalización financiera. Estas etapas paralelas constituyen, desde la perspectiva del autor, el origen y la motivación para reflexionar puntualmente su evolución, efectos y retos.

EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

El fenómeno de la globalización, según Martínez Peinado, presenta al menos tres dimensiones: la real, la ideológica y la política, con una relación tan estrecha entre ellas que en ocasiones es difícil de diferenciar.¹² En tanto realidad medible, trata de descubrir y analizar la actividad económica que se realiza en un marco supranacional. La ideológica es un discurso que valora y justifica este fenómeno y la política es la acción consciente en apoyo del desarrollo interestatal de la globalización. En consecuencia, es posible definir que esta última es el proceso en que se generaliza la intercomunicación de economías, sociedades y culturas, el ámbito donde se desarrollan y aplican las tecnologías de la comunicación y la informática, así como los acuerdos entre los estados para facilitar todo tipo de intercambios, en especial de índole económica.¹³

El uso generalizado del término se debe vincular con diversos acontecimientos: la crisis bursátil de octubre de 1987 por la pérdida de control en el comportamiento de los mercados monetarios financieros internacionales, transformados cualitativamente por la globalización financiera; la disolución de la URSS en 1989, símbolo de la derrota en el mercado mundial de la experiencia del socialismo real; la culminación de la Ronda de Uruguay y la formalización de la Organización Mundial de Comercio (OMC), instancia multinacional con mayor alcance formal que el GATT al adquirirse el compromiso de la necesaria aceptación de sus decisiones por parte de los estados miembro, y, por último, otros acontecimientos de los noventa, como la reunificación alemana, el Tratado de Maastrich y la debacle financiera en Japón.¹⁴

12. Javier Martínez Peinado, "Globalización: elementos para el debate", en *La globalización de la economía mundial*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, pp. 47-48.

13. Víctor Flores Olea y Abelardo Mariña Flores, *op. cit.*, p. 11.

14. Federico Manchón C.L., "La globalización económica y finanzas internacionales", en *La globalización...*, pp. 191-193.

Las divergencias respecto del significado y el alcance de la globalización permiten extraer algunas conclusiones elementales, aunque con fuertes consecuencias teóricas y metodológicas.

1) La globalización no es un paradigma científico ni económico, en el sentido de que no cuenta con un objeto de estudio claramente delimitado ni ofrece un conjunto coherente y consistente de saberes, consensados intersubjetivamente por especialistas y contrastables con referentes empíricos.¹⁵

2) La globalización tampoco puede considerarse un paradigma cultural, en tanto no constituye el único modo posible de desarrollo. La globalización, más que un orden social o un proceso único, es resultado de múltiples movimientos, en parte contradictorios, con resultados que implican diversas conexiones.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL

El análisis de la globalización económica entraña que la economía mundial se conceptualice como una totalidad, es decir, la suma de economías nacionales, sectores y ramas económicas y empresas. En esa totalidad es posible identificar formas de inserción en la economía mundial que deben corresponderse en algún grado con las características que prevalezcan en ese momento en la economía mundial.¹⁶

Así, cuando se hable de economía mundial no sólo se hará referencia a los vínculos internacionales del comercio, sino también de la producción, el consumo, la inversión, las finanzas y cualquier otra actividad económica organizadas en escala mundial, por lo que las condiciones mundiales determinan las nacionales. Las relaciones entre las personas, regiones y países no son ni accidentales ni pasivas, más bien son mecanismos activos de integración que intensifican y cambian la vida económica internacional: el comercio, la producción y las finanzas.

En la teoría tradicional del comercio exterior, señala Isaac Katz, en un entorno de libre comercio una economía se especializará y exportará aquellos bienes que se producen con el factor de la producción que es relativamente abundante, esto es, cada economía aprovechará en los mercados internacionales sus ventajas competitivas.¹⁷ Ello se traduce en una asignación eficiente de recursos y convierte las exportaciones en una fuente significativa de crecimiento económico. Así, en estas economías, a diferencia de una protegida donde existe un carácter antiexportador, las empresas se enfrentan a la demanda mundial, situación que les permite aprovechar las economías de escala, así como operar con una producción que minimice sus costos unitarios y ser competitivas en los mercados internacionales y exportar a los precios ahí determinados.

Un reflejo del proceso de globalización es que una parte importante de las transacciones se realiza mediante el intercambio

15. Néstor García Canclini, *La globalización imaginada*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2000, p. 46.

16. Orlando Caputo Leiva, "La economía mundial y la ciencia económica", en *La globalización...*, p. 11.

17. Isaac Katz, *op. cit.*, p. 14.

de bienes producidos en ciertos países, ensamblados en otro y exportados como bienes finales a otros. Se crea así un nuevo sistema productivo que se erige como un motor importante de los cambios en la división internacional del trabajo, donde la mano de obra de cada país se especializa en la fabricación de componentes y piezas de determinado producto. Un factor primordial lo constituye la IED de las multinacionales, constituidas como empresa-tipo que invierten, producen y venden en escala internacional, lo que permite concluir que no tienen país de origen, sino que pertenecen a la economía mundial.

Las finanzas son el vínculo más poderoso de la economía mundial, pero también el más volátil, debido a la rapidez del desplazamiento de los flujos financieros respecto a los bienes manufacturados o a las instalaciones productivas. Se calcula que la operación financiera internacional de compraventa de divisas entraña un intercambio de un billón de dólares diarios, sobrepasando el movimiento que generan los importadores y exportadores de todo el mundo.

La movilidad de personas y de capital y la penetración mundial de los medios de comunicación han limitado la libertad de acción de los estados, lo que ha dado lugar a un vivo debate en torno a si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción asociada en otros tiempos a la soberanía. Sea cual fuese el efecto de este proceso, el concepto clásico de Estado como entidad en cierto modo cerrada y cuyas transacciones internas son mucho más intensas que sus actividades interestatales, ha pasado a la historia conforme han surgido nuevas formas de colaboración e integración interestatal más flexibles.

MÉXICO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

En 1945 México participó en la fundación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Cuando el ritmo mundial de la globalización se aceleró en los ochenta, el gobierno mexicano dio inicio a la aplicación de políticas de liberalización, desregulación, internacionalización y privatización. Las acciones más importantes de este proceso fueron su ingreso en 1986 al GATT (ahora OMC), la apertura al capital extranjero representado por el establecimiento del Fondo Nafin o Fondo Neutro para la inversión extranjera bursátil en 1989, la privatización de Teléfonos de México en 1990 y la venta de los bancos en 1991 y 1992. Un síntoma de la globalización financiera fue la primera oferta pública simultánea, en México y Nueva York, de las acciones de la constructora Ingenieros Civiles Asociados (ICA) en 1992.

El ámbito comercial se fortaleció con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y el ingreso a la OCDE en el mismo año. Ese proceso se fortaleció durante los noventa con la celebración de tratados comerciales con Chile, Colombia y Venezuela, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Israel y recientemente la Unión Europea, así como con la suscripción de acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones para promover y diversificar los flujos de capital extranjero con España, Suiza, Argentina, Unión Bélgica-Luxemburgo, Alemania, Austria,

los Países Bajos, Finlandia, Francia y otros más en proceso de negociación.

En cuanto a los aspectos laborales, en ningún tratado de libre comercio México ha pactado reforma alguna a la legislación laboral, en cuya virtud, los derechos laborales de los trabajadores mexicanos se han mantenido inalterables. Respecto al TLCAN, el acuerdo se basa en la premisa de que un nivel adecuado de derechos y estándares laborales se traducirá en el progreso de las tres economías, las cuales avanzarán hacia una mayor productividad.¹⁸ No establece nuevas normas laborales que pretendan armonizar la legislación y la regulación de los países firmantes. Se destaca el derecho soberano de cada nación sobre sus asuntos laborales internos, reconociendo que cada gobierno establece su propia normatividad y regulaciones. No crea una nueva agencia supranacional para aplicar los derechos laborales suplantando a la autoridad nacional; por el contrario, los países signatarios crean un sistema de revisión mutua de asuntos laborales y de aplicación de la normatividad en áreas definidas de la legislación laboral.

Para la observancia de los derechos laborales en cada nación contratante, el acuerdo paralelo dispone lo siguiente.

1) Las partes deberán dar amplia difusión a sus leyes, reglamentos, procedimientos y otras disposiciones administrativas. Ningún laudo laboral será objeto de revisión o de apelación sobre la base del mismo.

2) Se creará una Comisión Laboral compuesta por un Consejo Ministerial, un Secretariado Coordinador y tres oficinas nacionales administrativas.

3) En caso de un posible incumplimiento de la legislación nacional por sectores y empresas, la parte afectada podrá solicitar al Consejo Ministerial la formación de un Comité de Expertos (no deben estar involucrados los derechos colectivos). En caso de que éste no solucione la controversia, se podrá solicitar el establecimiento de un panel arbitral. La competencia de estos grupos y la aplicación de sanciones se reducirá a seguridad e higiene, trabajo de menores y al pago de los salarios mínimos que cada parte establezca.

4) En caso de controversias comerciales relacionadas con las normas ambientales y laborales, el país podrá optar por remitir el caso a los mecanismos previstos en el tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales.¹⁹

El balance del cumplimiento de los derechos laborales durante los primeros cinco años del TLCAN se podría resumir en los siguientes términos: las comisiones Ambiental y Laboral se concibieron para actuar como guardianes de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y laboral de cada país signatario del Tratado. Asimismo, debían promover el desarrollo de proyectos cooperativos.²⁰ En cuanto al Acuerdo de Colabora-

18. Rafael Fernández de Castro y Claudia Iburguen, "Las instituciones del TLCAN, una evaluación a cinco años", en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 515.

19. Jorge Witker, *Marco jurídico y conceptual del comercio exterior*, Editorial McGraw-Hill, México, 1998, p. 169.

20. Beatriz Leycegui, *op. cit.*, p. 87.

ción Laboral de América del Norte (firmado para vigilar el cumplimiento de las leyes laborales en el marco del TLCAN), se han recibido 22 denuncias sobre violaciones a los derechos básicos de los trabajadores (principalmente contra la libertad sindical), pero hasta ahora ninguna ha alcanzado el grado de sanción para los gobiernos o empresas responsables.²¹ Sin embargo, a pesar de que muchas de estas comunicaciones aún no presentan resultados definitivos, el procedimiento ha contribuido a que se dé una mayor colaboración entre sindicatos de las tres partes.

Sobre los efectos de ese proceso en los trabajadores, de manera específica en los sindicatos, se debe mencionar que en un gobierno con una política de comercio exterior proteccionista, la legislación laboral tiene como propósito que los trabajadores por medio de los sindicatos se apropien de una parte de las utilidades extranormales que obtienen las empresas, aumentando con ello su ingreso.²² Por el contrario, en una economía abierta algunos autores sostienen que los trabajadores han visto afectadas sus condiciones de trabajo, sus posibilidades de organización, su cultura y su participación política. Señalan, asimismo, que sus estructuras sindicales han sido rebajadas, al igual que sus concepciones de lucha y sus tácticas. En la actualidad, el movimiento sindical se enfrenta a una seria crisis ideológica, sus alianzas políticas se han roto y sus pactos sociales ya no son vigentes. El Estado, que durante décadas fue el interlocutor privilegiado, se ha transformado en un Estado instrumento y claramente se ha puesto del lado del capital.²³

Así, las relaciones de trabajo en el marco de la globalización, podrían caracterizarse por: a) facilitar y flexibilizar las condiciones de contratación y despido; b) flexibilizar el perfil y la descripción de los puestos de trabajo, para posibilitar la polyvalencia; c) flexibilizar la jornada de trabajo a fin de que las horas extraordinarias y los trabajos en días no laborables sean viables, y d) flexibilizar la forma de pago, mezclándola con estímulos por productividad o intercambiándola por trabajo a destajo, a domicilio o subcontratación.²⁴

Cavazos Flores²⁵ señala que a partir de 1996 la evolución permanente de los sistemas productivos, el mejoramiento de las técnicas empleadas, la automatización, la adopción de modernos sistemas de computación y otros factores, originan y exigen que las relaciones laborales evolucionen de manera similar y, en consecuencia, actualicen y surjan nuevas formas legales de contratación. Por ello, el derecho laboral ha incorporado la nueva figura cuasijurídica denominada flexibilización de las normas laborales.

Así pues, aun cuando la legislación laboral en México no se reformó con la entrada en vigor de los tratados de libre comercio y dadas las exigencias de competitividad en los procesos

21. Fabiola Martínez, *La Jornada*, 22 de marzo de 2000.

22. Isaac Katz, *op. cit.*, p. 15.

23. Juan Arancibia Córdoba, "La globalización, su impacto sobre los trabajadores (as) y la respuesta sindical", en *La globalización ...*, p. 333.

24. *Ibid.*, pp. 344-345.

25. Baltasar Cavazos Flores, *El nuevo derecho del trabajo mexicano*, Editorial Trillas, México, 1997, pp. 64-65.



*El proceso de globalización
ha afectado un punto
neurálgico de los derechos
laborales: el sistema de
jubilación de los
trabajadores*

productivos, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) coordinó, en la aún vigente etapa de concertación social, un documento suscrito por las cúpulas obrera y patronal el 13 de agosto de 1996 denominado Principios de la Nueva Cultura Laboral, entre cuyas normas de conducta centrales destacan fomentar la revaloración del trabajo humano, favorecer niveles de remuneración justos, impulsar la capacitación, estimular la creación de empleos y consolidar el diálogo y la concertación.

De igual forma, en 1998 se aprobaron las propuestas para mejorar las relaciones obrero-patronales en materia de derecho procesal del trabajo. Éstas comprenden hacer más expedito el proceso laboral, fortalecer la conciliación y sus efectos jurídicos, robustecer la autonomía de los tribunales laborales y elevar la profesionalización de sus funcionarios, atacar la problemática de los conflictos de titularidad de los contratos colectivos de trabajo, dar viabilidad al trámite de los conflictos colectivos de naturaleza económica y proponer la elaboración de un código federal de procedimientos del trabajo para que trabajadores y patrones dispongan de mejores instrumentos para hacer valer sus derechos sustantivos.

El proceso de globalización ha afectado un punto neurálgico de los derechos laborales: el sistema de jubilación de los trabajadores. El Banco Mundial difundió un modelo de aplicación universal cuyo punto nodal se refiere al desarrollo de un sistema de jubilación por capitalización, administrado de manera privada mediante los fondos de pensiones.²⁶ Para el caso de América Latina, las reformas se han instrumentado en Chile, Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, Bolivia y México. El

26. Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Washington, 1994.

modelo de este último, que en esencia sigue las recomendaciones del Banco Mundial, se caracteriza por lo siguiente:²⁷

1) Transforma el antiguo régimen de repartición en otro de capitalización mediante el establecimiento de cuentas de jubilación individuales a cargo de las administradoras de fondos para el retiro (afore).

2) Además de las cotizaciones obligatorias, los trabajadores pueden efectuar depósitos voluntarios en su cuenta, en tanto que el Estado abona una cotización fija.

3) Las cotizaciones de los patrones al Infonavit también se depositan en esas cuentas individuales.

4) Las afores colocan el ahorro para la jubilación en los mercados de capitales por intermediación de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefore).

5) Los trabajadores eligen de manera libre la afore de su preferencia.

6) Cualquier entidad, intermediarios financieros, IMSS y sindicatos, está autorizada para crear una afore con la condición de que sea solvente y disponga de la capacidad técnica necesaria.

7) La participación extranjera puede llegar a 100% en los países miembro del TLCAN y a 49% en los demás.

La reforma mexicana favorece de manera importante la capitalización particular de las provisiones laborales para el retiro, así como la participación privada en sus dos fases, tanto en la de administración de los fondos de pensión por medio de las afores como en el pago de la pensión mediante las afores y las compañías de seguros. Según estimaciones del IMSS, en 10 años las afores y las aseguradoras dispondrán de fondos financieros equivalentes a 25% del PIB, 45% en 20 y 60% en 30 años. Estos cálculos se refieren a la evolución de una política de bienestar social, no sólo a cargo del Estado sino con la participación y responsabilidad del sector financiero.

EL DERECHO LABORAL DE CARA A LA GLOBALIZACIÓN MUNDIAL

1) La globalización demuestra que los flujos de IED promueven las exportaciones y el empleo. Como señala Baltasar Cavazos Flores: “Para volver a ser atractivos para los inversionistas extranjeros tendríamos en primer lugar que hacer una desregulación jurídica, ya que nuestra Ley Federal del Trabajo contiene 1 010 artículos contra sólo 48 que tiene la Ley Taft-Harley de Estados Unidos, 60 que tiene el Código de Trabajo Alemán y 130 que tienen los ‘exagerados japoneses’”.²⁸

2) Con la integración de las economías, el comercio internacional ha desarrollado una concepción del derecho internacional fundada en la supranacionalidad; redefinirlo en términos de soberanía, para mantener como sujetos activos a los estados y no a las economías, redundará en la transparencia de los acuer-

27. Héctor Guillén Romo, “Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación”, *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 1, enero de 2000, p. 12.

28. Baltasar Cavazos Flores, *El nuevo derecho...*, op. cit., p. 427.

dos multinacionales y en la resolución de los conflictos por las vías de justicia alternativa.

3) El costo de la mano de obra mexicana se vincula de manera directa a la integración del comercio internacional, lo que se alejaría del principio rector laboral para reivindicar la plusvalía del trabajo. El reto implica una remuneración que al tiempo que dignifique la prestación del servicio, no desvirtúe el objetivo de armonía y equilibrio en las relaciones empleado y empleador. No debe olvidarse que la legislación del trabajo en términos universales abandonó la concepción del trabajo como mercancía para ubicarlo en una dimensión de bienestar social.

4) El proceso de participación social y democratización que ha enmarcado el cambio estructural de la economía y su integración internacional debe extenderse a la vida sindical y a la representatividad real de esas corporaciones mediante tres ejes principales de transformación de las relaciones de trabajo:

a) El alcance real de la protección de los intereses de los asalariados.

b) La adaptación de los procesos productivos a la competitividad laboral mediante mecanismos de flexibilidad que ameritan una pronta regulación.

c) En la contratación colectiva, aprender de las experiencias desarrolladas en los países miembro de los tratados multinacionales para privilegiar su armonía respecto al capital y para que la resolución de controversias no necesariamente se realice en tribunales, procurando formalizar paneles arbitrales que diriman controversias, posibilidad que no se aleja de la legislación laboral mexicana en vigor.

5) Un reto permanente en el ámbito laboral será la protección de los trabajadores, sin llegar al extremo de desconocer los derechos de los empleadores, toda vez que el exceso de protección conduce indefectiblemente a la desprotección.²⁹

6) Un desafío mayor se refiere a la regulación de la estabilidad en el empleo y las formas temporales de prestación del servicio, cuya flexibilización facilita al empleador el mejor aprovechamiento de la mano de obra, que en el marco de la globalización y de los procesos de mejora tecnológica dificultan la localización de los empleadores en términos de responsabilidad patronal.

7) Analizar la iniciativa de la OIT para un nuevo acuerdo multilateral que responda a las implicaciones sociales de la mundialización y que comprometa a todas las organizaciones internacionales cuya materia se refiere al ámbito laboral. La iniciativa tiene el propósito de reducir la desigualdad de oportunidades en cada país y entre los países, así como garantizar que la economía global beneficie a los trabajadores y a sus familias en los países desarrollados y en desarrollo.³⁰ En síntesis, los foros multinacionales han afectado de manera extraordinaria la integración de las economías. Toca ahora a los foros internacionales del trabajo preservar y fortalecer los principios, las características, la misión, la visión y la regulación del derecho del trabajo y de la seguridad social frente a la globalización mundial. 

29. *Ibid.*, p. 545.

30. Organización Internacional del Trabajo, *Comunicado de Prensa*, núm. 42, 1 de diciembre de 1999.

sección *i*nternacional



Tendencias de la educación superior en el mundo

En los últimos años, las instituciones de educación superior se han convertido en un tema recurrente en las agendas de los gobiernos y los organismos multilaterales. A mediados de los noventa la UNESCO organizó un ciclo de conferencias regionales e internacionales para analizar la evolución reciente de aquéllas; el mismo propósito alentó al Comité de Educación de la OCDE y al Banco Mundial a elaborar vastos estudios al respecto. Si bien éstos presentan diferentes enfoques y explicaciones, la mayoría coincide en un punto central: la universidad está en crisis. Este diagnóstico lo comparten también evaluaciones nacionales como la del Informe Universidad 2000, auspiciado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, y la del Informe Dearing, en el Reino Unido.

De las instituciones seculares vigentes hasta nuestros días, la universidad es una de las más antiguas e incluso precedió al Estado moderno. En su larga trayectoria histórica, que comienza con la creación de la Universidad de Bolonia en el siglo XI, la llamada *fábrica del conocimiento* ha desempeñado un papel preponderante en la sustitución progresiva de los procesos productivos más demandantes de esfuerzo físico por otros vinculados más al trabajo intelectual. En una suerte de círculo virtuoso, la creciente complejidad de las actividades productivas demandó una mejor preparación y nuevas habilidades de la fuerza de trabajo y, con ello, la contribución de las universidades al desarrollo

económico y social adquirió mayor relevancia.¹

A lo largo del tiempo la universidad ha transitado, como ahora, por períodos de crisis profundas. En la Baja Edad Media, junto al despertar de la actividad intelectual, los artesanos se convirtieron en una fuente alternativa de saberes técnicos con incalculable valor para el desarrollo de la ciencia. La universidad escolástica, aferrada a la transmisión del saber tradicional y la formación de funcionarios para los bisoños estados, desestimó el valor de los nuevos conocimientos. Este escepticismo propició la creación de instituciones como la Academia Platónica de Florencia en 1459, la Academia de las Ciencias francesa en 1657 y la Royal Society británica en 1662, que auspiciaron un movimiento académico basado en la aceptación de la observación y la experimentación como fundamentos del progreso del conocimiento científico.²

También en los inicios de la revolución científica las universidades actuaron con recelo ante el desarrollo de las tareas de investigación, el estudio de la cultura clásica y el de los valores estéticos y humanísticos. Con el correr de los siglos se ensayaron varios modelos para potenciar el papel de las universidades, hasta que

en 1810 Humboldt instauró en la Universidad de Berlín uno que incorporaba a la investigación como actividad prominente. En este nuevo modelo los profesores adquirieron un lugar clave en el proceso de institucionalización, desarrollo y expansión de la actividad científica. La creciente integración de los institutos universitarios con el aparato industrial constituyó el germen de una pléyade de empresas que pronto se convirtieron en las más destacadas de su tiempo, como las compañías Merck y BASF, aún en operación.

En los últimos treinta años las universidades han experimentado cambios de magnitudes similares a los de la revolución humboldtiana. Tales transformaciones pueden condensarse en tres grandes tendencias: a] la vertiginosa expansión de la matrícula, que transformó al sistema de educación superior en una institución de masas; b] la profunda diversificación de las estructuras institucionales, los programas académicos y las formas de estudio, y c] las crecientes restricciones financieras. En este trabajo se abordan algunas de las vertientes de esas tendencias internacionales y se relacionan con la actual *crisis de identidad* de las instituciones de educación superior.³

3. El término instituciones de educación superior se emplea en este trabajo para designar a un amplio espectro de entidades dedicadas a la formación de estudiantes con bachillerato concluido, entre ellas universidades, institutos tecnológicos y colegios para la formación docente.

1. "The Knowledge Factory", *The Economist*, núm. 8037, octubre de 1997.

2. Josep María Bricall y Ezequiel Baró *et al.*, *Informe Universidad 2000*, <<http://www.crue.upm.es>>.

DE LA SELECTIVIDAD A LA UNIVERSIDAD DE MASAS

El dinamismo de la matrícula constituye uno de los rasgos más sobresalientes de la marcha de la educación superior. Según datos de la UNESCO, de 1960 a 1999 la población estudiantil mundial se incrementó más de 650% al pasar de unos 13 a 85 millones de alumnos. En los primeros años del período el favorable entorno económico permitió que las demandas de educadores y diversos actores sociales de que se multiplicaran las oportunidades educativas en todos los niveles se asumieran como un objetivo básico de las políticas públicas. Durante los sesenta los esfuerzos gubernamentales fructificaron en un incremento de más de 100% en la matrícula de educación superior, que ascendió a 28 millones de alumnos. En las décadas siguientes, aun con una situación económica menos boyante, la población estudiantil se elevó a unos 46 millones en 1980, 65 millones en 1991 y 85 millones a finales de los noventa. Durante el período 1960-1991 la población estudiantil de nivel superior creció a un ritmo promedio anual de 5.3%, muy superior al del resto del sistema educativo, cuya matrícula aumentó a uno de 2.6 por ciento.⁴

Si bien el incremento significativo de la matrícula permitió incorporar segmentos más amplios de la sociedad, las crecientes oportunidades educativas no se distribuyeron en forma equitativa. El índice de cobertura de la educación superior, resultante de dividir la matrícula respectiva entre la población en edad de cursarla, muestra desigualdades importantes entre las principales regiones del planeta. En los países desarrollados ese indicador muestra una clara tendencia ascendente, al pasar de 15.1% en 1960 a 40.2% en 1991. Durante este período el mayor crecimiento relativo se registró en los años setenta (12 puntos porcentuales), seguido por un aumento moderado de 3.6 puntos hasta mediados de los ochenta y un nuevo repunte de 9.5 puntos a comienzos de los noventa. En las naciones en desarrollo el índice fue de apenas 7.8% en 1960, poco más de la mitad que en los países desarrollados. Si bien en los siguientes años el índice registró una trayectoria ascendente (con sendos aumentos de 2.8 y 5 puntos porcentuales en los sesenta y setenta), el menor dinamismo relativo y un franco re-

troceso de 1% en los ochenta, ensancharon la brecha entre los dos grupos de países en materia de cobertura educativa a 26.1 puntos porcentuales, 18.3 más que en 1960.⁵

Otro indicador que evidencia las desigualdades en la cobertura educativa de las distintas regiones del planeta es el número de estudiantes de nivel superior por cada 100 000 habitantes. En el conjunto de los países desarrollados había en promedio 2 500 estudiantes en 1991, aunque en América del Norte sumaron 5 000. La cifra en la mayoría de los países en desarrollo fue muy inferior. En África al Sur del Sahara, donde no llegó siquiera a 100 alumnos, la situación ha sido particularmente crítica, sobre todo si se considera que allí las oportunidades de cursar estudios superiores equivalen a menos de 6% de las que disfruta la población de los países desarrollados. Las oportunidades para los habitantes de éstos cuadruplican, en promedio, a las existentes para los ciudadanos de las naciones en desarrollo.⁶

La creciente desigualdad de oportunidades entre las distintas regiones del planeta es uno de los rasgos más preocupantes de la evolución reciente de la educación superior. De acuerdo con las proyecciones de la UNESCO, en todas ellas la matrícula mantendrá una fuerte expansión en las primeras décadas del siglo XXI y, en conjunto, ascenderá de 85 millones de estudiantes en 1999 a más de 100 millones en 2025; no obstante, las disparidades en los ritmos de crecimiento demográfico pueden acentuar las desigualdades regionales en el acceso a la educación superior. Mientras en los países desarrollados se estima que al menos 40% de la población en edad apropiada tendrá la oportunidad de ingresar a una institución de educación superior, la opción en los países en desarrollo sería sólo para 10% de ese grupo poblacional.

Más aún, algunas potencias económicas se han propuesto completar la cobertura de la educación superior en los primeros lustros del siglo XXI. En un discurso pronunciado en febrero de 1997, el presidente William Clinton declaró que los jóvenes de Estados Unidos deben cursar, como norma, al menos dos años de estudios superiores (*college*). El gobierno de Finlandia pretende que al menos 60% de los jóvenes participe en algún curso universitario o de instituciones afines, en tanto que

el Consejo de Industria y Educación Superior del Reino Unido prevé que 6 de cada 10 jóvenes de 18 años ingresen alguna vez a una institución de estudios superiores. En Japón, por su parte, la cobertura alcanza ya niveles sobresalientes: en 1995 alrededor de 63% de la población de 18 años se vinculó con alguna institución de educación superior, frente a 17% en 1965.⁷

Eliminar el carácter elitista de la educación superior y transformarla en una actividad masiva exigió importantes cambios en el tamaño y el número de las instituciones respectivas; los contenidos y la extensión de los programas de estudios; los requisitos de admisión; la densidad de estudiantes en las aulas; los métodos de seguimiento y evaluación, y la gestión administrativa, entre otros aspectos. A veces los cambios respondieron a razones económicas; en otras ocasiones partieron de consideraciones de equidad y naturaleza social, y en algunas más se buscó preservar ciertas estructuras convencionales de las instituciones universitarias.

Si bien las políticas aplicadas por los gobiernos nacionales difieren mucho en tiempo y forma, se pueden identificar dos estrategias generales ante el crecimiento notable de la demanda en los servicios de educación superior. En una se impulsa la ampliación de las universidades existentes y la creación de instituciones afines para atender a un mayor número de estudiantes. Se trata de una expansión más bien cuantitativa, en la que prevaleció el perfil convencional de las carreras universitarias: enseñanza dirigida a estudiantes de tiempo completo; planes de estudio de larga duración, y una marcada orientación hacia una incorporación profesional de corte liberal o técnico superior.

El crecimiento de la matrícula en las carreras universitarias *convencionales* es resultado directo de dicha estrategia de expansión. En los años setenta los estudiantes de ciencias sociales aumentaron en Oceanía a un ritmo anual de 13.4%; en América Latina, a uno de 13.1%; en África, a uno de 12.5%, y en Europa, a uno de 6.2%. En el área de las ciencias naturales, la población estudiantil aumentó 10.1% en América Latina; 9.7% en África, y 6.1 y 4.4 por ciento en Oceanía y Europa, respectivamente. Otro elemento característico de esa estrategia fue el mayor crecimiento relativo de la matrícula en las ciencias

4. UNESCO, *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, UNESCO, París, 1995.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Redefining Tertiary Education*, OCDE, París, 1998.

sociales respecto al de las naturales, lo cual denota una expansión basada en gran medida en programas de estudio con menor nivel relativo de gastos en personal, material y equipo. La excepción en esta dinámica fue el continente asiático, donde la matrícula en las ciencias naturales creció con más rapidez que en las sociales, 11.7 y 4.2, por ciento, respectivamente.⁸

Desde principios de los años setenta las rígidas estructuras de las universidades se convirtieron en un obstáculo para extender la cobertura de la educación superior y se abrió paso la otra estrategia. Ante la creciente demanda de los servicios educativos, en numerosos países se emprendieron cambios radicales en los sistemas de educación superior, entre los que destaca la consolidación de un sector no universitario con una amplia gama de instituciones más flexibles para adaptarse a las cambiantes necesidades de la demanda. Entre las principales características de estas instituciones figuran: a) los ciclos de formación más cortos (por lo general de dos años); b) una gran flexibilidad para introducir cursos en función de los requerimientos del mercado de trabajo; c) la especialización en disciplinas predominantemente técnicas; d) una proporción alta de estudiantes de tiempo parcial y el ingreso frecuente de adultos que se incorporan por primera vez a la enseñanza superior; e) los horarios más flexibles (la mayoría de los cursos se imparte en forma intensiva, sea por las mañanas, las tardes o los fines de semana, para que los estudiantes puedan alternar su formación profesional con su actividad laboral), y f) los mecanismos de selección y acreditación más flexibles que los de las universidades.

El desarrollo de las instituciones no universitarias constituye el germen de un amplio proceso de diversificación en los sistemas de educación superior, considerado por muchos especialistas como el cambio más significativo desde el surgimiento de la investigación como parte fundamental del quehacer universitario, conforme al modelo establecido por Humboldt en el siglo XIX. La proliferación de nuevos campos de estudios y la menor duración de los programas, así como la flexibilidad de los horarios y los métodos de selección y acreditación, convirtieron a las instituciones no universitarias en una op-

ción fecunda para extender la cobertura educativa (por lo regular con un costo menor que el de las universidades), promover la equidad y democratizar los sistemas de educación superior.

Si bien en algunos países los programas de estudios de ciclo corto se integraron a las universidades, en la mayoría de los casos las autoridades competentes optaron por concentrar los programas convencionales en aquéllas y los estudios de menor duración relativa en las instituciones no universitarias. Estas últimas siguieron en general tres patrones distintos: el modelo de objetivos múltiples, propio de los colegios comunitarios estadounidenses (*community colleges*), que ofrecen carreras técnicas y un número creciente de programas de educación continua, además de los primeros dos años de los cuatro necesarios para obtener un grado universitario; el modelo especializado, con programas terminales de corta duración, limitados a ciertas áreas de estudio, y el modelo mixto, representado por los politécnicos británicos, cuyos programas de estudios tienen un nivel similar al de las universidades convencionales pero con diferencias sustanciales en forma y orientación.

Aunque no se dispone de suficiente información estadística para determinar la participación del sector no universitario en la expansión de la matrícula mundial, datos de los países de la OCDE indican que de 1970 a 1974 el número de estudiantes inscritos en las instituciones respectivas creció cerca de 8%, casi el doble que el de los estudiantes universitarios; en el quinquenio siguiente (1975-1979), la población universitaria se incrementó 1.5% y la de las instituciones no universitarias creció 3.1%; entre 1980 y 1984 la matrícula de las universidades creció 3.1%, frente a 4.4% del sector no universitario; finalmente, de 1985 a 1989 el incremento en la población estudiantil de las universidades y de las instituciones no universitarias fue de 1.4 y 2.1 por ciento, respectivamente.⁹

Como se observa en el cuadro 1, en Finlandia, Irlanda y Grecia la participación de la matrícula de las instituciones no universitarias en la población estudiantil total de educación superior se incrementó más de 20 puntos porcentuales de 1970 a 1986; en Bélgica, Noruega y Australia se registró un aumento ligeramente superior a 19 puntos porcentuales. En el extremo opuesto aparecen Yugoslavia, Alemania y Dinamarca, con una pérdida de importancia

relativa cercana a los 20 puntos porcentuales, sólo inferior a la registrada en Turquía (más de 40 puntos). Durante 1986 en cinco de los 19 países considerados la población estudiantil de las instituciones no universitarias superó a la matrícula universitaria. En Bélgica, Noruega y Reino Unido, casi seis de cada 10 estudiantes pertenecieron alguna institución no universitaria. La situación inversa ocurrió en España, Italia y Austria, donde subsistió un amplio predominio de las universidades convencionales en la matrícula total del sistema de educación superior.¹⁰

En años recientes la rápida obsolescencia de las habilidades por las incesantes innovaciones en materia de información y conocimiento dio paso a la formación de un tercer sector, integrado por instituciones privadas que ofrecen una gran variedad de programas de educación continua y tienen una enorme flexibilidad para abrir o suspender cursos en función de la demanda. Este sector abarca un amplio espectro de instituciones, como son las empresas independientes que imparten cursos abiertos de formación continua en temas específicos como informática y negocios; las asociaciones o colegios de profesionales que brindan cursos de especialización en temas vinculados con su área de conocimiento (salud, ingeniería, etcétera), y compañías industriales y de servicios con departamentos propios o personal subcontratado para ofrecer cursos de capacitación a sus trabajadores. A diferencia de las instituciones universitarias y no universitarias, este sector no está plenamente reconocido por las autoridades nacionales competentes.

En Japón la matrícula de las instituciones del tercer sector (*kakusko gakko*) creció de modo espectacular en los sesenta y la primera mitad de los setenta, hasta representar un tercio de todos los inscritos en el sistema de educación superior; de 1976 a 1986, sin embargo, la población estudiantil de este sector se redujo más de 50%. En este período, en cambio, la matrícula respectiva de Estados Unidos se incrementó 60% y fue una de las más dinámicas de todo el sistema de educación superior del país. Exceptuando a ambas naciones, no se cuenta con suficiente información estadística para determinar la participación de ese tercer sector en la rápida expansión general de la matrícula en las últimas décadas. En el Reino Unido los datos disponibles indican un importante pero impreciso crecimiento del tercer

8. Cálculos propios con base en cifras de UNESCO <<http://unesco.stat.unesco.org/en/stats0.htm>>

9. OCDE, *Alternatives to Universities*, OCDE, París, 1991.

10. *Ibid.*

sector, aunque el Departamento de Educación del país calcula que en los primeros años noventa unos 300 000 estudiantes de educación superior estaban inscritos en alguna institución del sector.¹¹

El amplio proceso de diversificación, iniciado con el arribo de las instituciones no universitarias y fortalecido por el desarrollo del tercer sector, se combinó con el intenso crecimiento de la matrícula para suscitar una profunda *crisis de identidad* en el sistema de educación superior. Las universidades tienden a modificar estructuras convencionales para integrar a su oferta educativa una amplia gama de diplomados y cursos de educación continua. Las instituciones no universitarias buscan emular algunas prácticas de aquellas en aras de acrecentar su prestigio. Las instituciones del tercer sector, por su parte, suelen carecer de los controles necesarios para asegurar un mínimo de calidad en sus servicios. Esta crisis de identidad ha afectado la calidad general de las actividades educativas y de investigación, incluso en países con sólidas trayectorias académicas. Frente a ello, la renovación de la enseñanza y el aprendizaje en la educación superior constituye una tarea impostergable. Es necesario establecer programas que fomenten la capacidad intelectual de los alumnos, mejorar el contenido multidisciplinario de los estudios y aplicar métodos pedagógicos que eleven la eficiencia del aprendizaje, en especial por los rápidos avances de las tecnologías de la información y la comunicación. En los umbrales del siglo XXI, empero, tan importantes tareas tienen un serio escollo en las crecientes restricciones financieras que experimentan los sistemas de educación superior.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Al analizar el comportamiento de un selecto grupo de instituciones educativas de nivel superior, William Bowen encontró que sus gastos operativos y de infraestructura crecen, en promedio, más de tres puntos porcentuales por arriba de la inflación. En este comportamiento, según él, influyen tanto la creciente especialización y complejidad del conocimiento cuanto la profunda diversificación de los campos de estudios. Pero el factor determinante en dicha dinámica de gastos se asocia con la propia naturaleza del proceso educativo. A diferencia de otros

sectores de la economía, señala Bowen, las instituciones de educación superior no pueden capitalizar cabalmente las economías de escala porque la calidad de sus servicios se basa en una combinación más o menos rígida entre el número de estudiantes atendidos y los recursos (humanos, materiales y operativos) destinados a su formación.¹²

En las últimas décadas, el gasto público asignado a las instituciones de educación superior muestra un crecimiento consistente en términos reales. De 1990 a 1996 los recursos correspondientes aumentaron 40% en Irlanda, alrededor de 20% en Australia, Dinamarca y España, 12% en Canadá y 9% en Bélgica. Si bien en países como Finlandia y Hungría se observa un descenso en términos reales, en general los montos canalizados a la educación superior siguen una tendencia ascendente. A menudo, sin embargo, los recursos financieros aumentan en menor proporción que la del incremento de la matrícula, lo cual se refleja en una disminución de los gastos por estudiante. En Portugal, por ejemplo, de 1990 a 1996 el gasto total aumentó 49% en términos reales, mientras la matrícula creció 168% y con ello bajaron 44% los gastos por estudiante. Una situación similar se observó en Italia, el Reino Unido, Suiza y los Países Bajos, con decrementos de 30, 16, 14 y 11 por ciento, respectivamente.¹³

En un entorno complejo que entrelaza las tendencias alcista de los gastos, las penurias de las finanzas públicas y la creciente conciencia ciudadana sobre el destino de los ingresos fiscales, las instituciones de educación superior deben replantear sus formas de financiamiento con miras a obtener los recursos necesarios para mejorar la eficiencia y la calidad de la enseñanza y avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades para todos los grupos sociales. En las instituciones públicas y mixtas los modelos alternativos de financiamiento tienden a elevar la importancia relativa de las fuentes de recursos de carácter privado, por medio del cobro o el incremento de las colegiaturas, los contratos de investigación, las asesorías, los cursos de formación continua y las donaciones de los exalumnos; empero, cabe destacar que los subsidios públicos tienden a mantener una presencia mayo-

12. Citado en Ronald G. Ehrenberg, *Why Can't Colleges Control Their Cost?*, ponencia presentada en Forum for the Future of Higher Education 1999 Symposium, Aspen, Colorado, 27 de septiembre de 1999.

13. OCDE, *Education at Glance 2000*, OCDE, París, 2000.

ritaria.¹⁴ Los nuevos modelos de financiamiento abarcan una amplia gama de instrumentos, pero por su mayor importancia relativa en adelante la atención se centra en los relacionados con las aportaciones de los estudiantes y los subsidios públicos. En ambos casos se observa una progresiva sustitución de los subsidios generalizados por una asignación más racional y estratificada de los recursos fiscales. Esta tendencia responde tanto a las aperturas de los presupuestos públicos como a las contribuciones de las tecnologías de información y comunicaciones a la administración pública. Merced a las crecientes potencialidades para almacenar, procesar y transmitir información, las nuevas tecnologías robustecen la capacidad redistributiva de las entidades gubernamentales al facilitarles tanto la estratificación de las tarifas de los bienes y servicios públicos como la distribución de los subsidios conforme a las condiciones específicas de los diferentes segmentos de la población.

Las aportaciones económicas estudiantiles

El subsidio generalizado a los estudiantes de educación superior se convirtió en un instrumento central para favorecer el crecimiento pujante de la matrícula. Un estudio de la OCDE, con datos de 1990, revela que las aportaciones de los alumnos apenas representaron de 5 a 20 por ciento del costo total de los estudios en Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Bélgica, los Países Bajos y España, mientras en Alemania, Noruega y Finlandia fueron marcadamente marginales. A lo largo de los noventa, empero, sobrevinieron importantes modificaciones encaminadas a incrementar la importancia relativa de las colegiaturas en el financiamiento de los sistemas de educación superior. En Estados Unidos y Canadá se ha consolidado el sistema mixto, con importantes incrementos en los pagos de los estudiantes, hasta alcanzar un promedio de 3 000 dólares por año. En Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido se sustituyó la gratuidad de la enseñanza superior por contribuciones me-

14. Por el origen de su financiamiento, las instituciones de educación superior se dividen en tres categorías principales: públicas, privadas y mixtas. Los problemas de financiamiento en cada una de ellas tienen rasgos peculiares, pero por la mayor importancia relativa de las instituciones públicas y mixtas en los sistemas de educación superior aquí sólo se abordan los casos de éstas.

11. *Ibid.*

días superiores a 1 600 dólares anuales. En Bélgica, España y Suiza se han mantenido cuotas moderadas de 450 a 650 dólares, mientras que en los Países Bajos e Italia se elevó mucho el costo medio de la matrícula a 1 200 y 800 dólares, respectivamente. Japón y Corea figuran entre los países con mayores alzas en las colegiaturas, en tanto que en los países nórdicos europeos y Grecia, Austria y Alemania persiste la política de gratuidad virtual en las matrículas universitarias.¹⁵

La implantación o el incremento de las colegiaturas son cuestiones delicadas, con profundas implicaciones en materia de equidad y justicia social. Se ha insistido en que la educación superior constituye un vehículo muy eficaz de movilidad social con base en los méritos personales, por lo que la intervención gubernamental resulta imprescindible para asegurar que todos los ciudadanos disfruten de las mismas oportunidades educativas. Además, se aduce que la formación educativa de un individuo genera amplios beneficios sociales que justifican plenamente su financiamiento público. En un análisis propio de las externalidades, se señala que por lo general los individuos no toman en cuenta los beneficios sociales al momento de decidir sus inversiones en materia de educación superior, por lo que recortar los subsidios públicos puede llevar a niveles de inversión inferiores a los óptimos.

En sentido opuesto, se argumenta que la rentabilidad personal que un individuo obtiene de su formación profesional (posibilidades de mayores ingresos futuros y mejores empleos, entre otras) constituye un elemento determinante para demandarle una contribución mayor en el financiamiento de sus estudios. Algunos trabajos recientes sobre el perfil socioeconómico de la población estudiantil concluyen que los subsidios generalizados suelen beneficiar, en gran medida, a las familias con mayores recursos. El carácter regresivo de dichos subsidios se aprecia en el examen de la población universitaria del Reino Unido, de la cual en 1995 sólo 9% procedía de familias de trabajadores no calificados y 62% de familias de profesionistas o técnicos. Este origen socioeconómico del estudiantado, común en muchos países, impide que los subsidios generalizados cumplan cabalmente su función de promover la equidad y la democratización de los sistemas de educación superior.

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS INSTITUCIONES NO UNIVERSITARIAS EN LA MATRÍCULA ESTUDIANTIL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

	1970	1986	Variación en puntos
Bélgica	39.8	59.3	19.5
Noruega	39.7	58.9	19.2
Reino Unido	57.0	58.3	1.3
Australia	35.0	54.1	19.1
Países Bajos	55.3	50.6	- 4.7
Irlanda	22.0	45.3	23.3
Canadá	25.7	38.9	13.2
Grecia	17.7	38.0	20.3
Estados Unidos	26.0	37.0	11.0
Finlandia	3.4	28.8	25.4
Francia	17.5	24.9	7.4
Dinamarca	42.2	20.8	- 21.4
Japón	17.4	19.0	1.6
Yugoslavia	31.0	14.7	- 16.3
Alemania	30.1	13.4	- 16.7
Turquía	54.8	11.1	- 43.7
Austria	11.1	6.7	- 4.4
Italia	0.8	0.7	- 0.1
España	5.2	0.3	- 4.9

Fuente: OCDE, *Alternatives to Universities*, París, 1991.

Durante los últimos años en varios países se han emprendido importantes reformas en los modelos de financiamiento en busca de las fórmulas más apropiadas para combinar el incremento de las colegiaturas con mecanismos de apoyo a los estudiantes que les permitan sufragar las nuevas cuotas. A los tradicionales planes de becas se han añadido los programas públicos de préstamos como parte de las políticas y acciones de ayuda a los estudiantes. A partir de diversas experiencias nacionales se ha considerado que el financiamiento de los estudiantes, por medio de préstamos garantizados por el gobierno, resulta mejor en términos de eficiencia y equidad. En cuanto a la primera porque favorece la calidad del sistema educativo; se supone que con el sistema de préstamos, los estudiantes justiprecian más el costo de su formación, tienen más incentivos para exigir una enseñanza de calidad y deben esforzarse en los estudios y el trabajo para poder saldar el financiamiento recibido. En términos de equidad, porque se elimina la dependencia financiera de los estudiantes respecto a sus familias y se avanza hacia una distribución más justa del costo de la enseñanza superior, al aligerar la carga de los contribuyentes y acrecentar la participación de los principales beneficiarios, quienes deben devolver los montos invertidos en su formación tan pronto empiecen a percibir ingresos.

En el decenio pasado más de 50 países adoptaron una modalidad de préstamos con devolución condicionada al ingreso de los acreditados. En este tipo de préstamos-renta el importe se reintegra paulatinamente cuando el estudiante, una vez cubierto su período de estudio, alcanza un determinado monto de percepciones, por lo general el equivalente a la renta media del país. La cantidad por devolver en cada período se establece en función de los ingresos del estudiante; en Suecia, por ejemplo, equivale a 4% de la renta anual de aquél. Así se atiende el riesgo de que una persona desempleada o con bajos ingresos no pueda devolver los recursos invertidos en su formación, es decir, la sociedad es la que asume el riesgo. Australia y Nueva Zelanda fueron de los primeros países en instituir los programas de préstamos-renta en forma generalizada y, en términos amplios, los resultados se han juzgado satisfactorios.

En 1989, se emprendió en Australia una profunda reforma tras concluirse que la gratuidad existente desde 1974 no garantizaba la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior. Las autoridades australianas fijaron una aportación obligatoria para los alumnos equivalente a 20% del costo total de los estudios (2 442 dólares australianos en promedio durante 1996). Para cubrir esta tarifa denominada Higher Education Contribution Scheme (HECS), los estudiantes han tenido dos

15 . Salvo que se indique lo contrario, la información de este apartado proviene de José María Bricall y Ezequiel Barró, *op. cit.*

opciones: liquidarla al contado con cierto descuento o solicitar un préstamo-renta por el importe de la HECS. Los financiamientos se conceden libres de interés a todos los solicitantes, al margen de su situación socioeconómica. Una vez cubierta la etapa de formación académica, los estudiantes, se gradúen o no, deben saldar de manera paulatina sus préstamos a partir del momento en que sus ingresos superen el nivel medio de renta vigente en el país (28 000 dólares australianos en 1996). De acuerdo con el modelo establecido por las autoridades australianas, los acreditados de la HECS deben canalizar, mediante el sistema tributario, 3% de sus ingresos anuales para sufragar los préstamos. Cuando tales ingresos rebasen mucho el nivel de renta referido, el porcentaje puede incrementarse hasta 5%. Si los egresados no perciben los ingresos mínimos establecidos, la deuda impagada se ajusta con la inflación. Cabe destacar que la recaudación obtenida mediante el HECS se revierte en el propio sistema de educación superior.

Los resultados del programa se han considerado favorables en general, ya que la demanda de los servicios de educación superior se incrementaron en Australia durante los noventa. También se ha comprobado empíricamente que el encarecimiento de las colegiaturas no ha perjudicado a los estudiantes de menores recursos. En fecha reciente, incluso, se aprobaron nuevas reformas para elevar la capacidad recaudadora del sistema. Entre las medidas previstas figura el alza de las colegiaturas en función de los costos asociados con los diferentes programas de estudios. Se establecieron tres tarifas distintas de 3 300, 4 700 y 5 500 dólares australianos. Además se redujo el monto mínimo de renta personal para establecer la obligatoriedad de la devolución del préstamo: de 28 000 dólares australianos en 1989 a 21 000 en 1996.

En Nueva Zelandia las tarifas de educación superior se encarecieron desde 1990, cuando se instituyó el modelo de préstamos-renta para sufragarlas. Con ello la participación de las colegiaturas en el costo total de los estudios subió de modo espectacular de 3% en 1989 a 25% en 1999. En ese país las condiciones generales de los préstamos son más estrictas que en Australia: el nivel de ingresos fijado para iniciar la liquidación del adeudo es menor (equivalente a 14 300 dólares australianos en 1997) y el porcentaje de descuento mucho mayor (hasta un máximo de 10%). Como en el caso de Australia, la deuda de

los acreditados que no alcanzan el nivel de renta mínima para iniciar su liquidación se actualiza en función del índice inflacionario hasta el momento del primer pago. A diferencia del modelo australiano, en Nueva Zelandia se estableció una tasa de interés de hasta 7.2% para todos los préstamos de los acreditados cuyos ingresos superen con amplitud la renta media en el país. En consecuencia, los subsidios encubiertos a los préstamos son menores en Nueva Zelandia y se estima que la mayoría de los financiamientos se saldarán en un período de 15 años, menor que en Australia.

A lo largo de los noventa los modelos de préstamos-renta ganaron terreno en las políticas de ayuda a los estudiantes en Australia, Nueva Zelandia, Suecia y Estados Unidos, aunque siempre junto con programas de becas. En el Reino Unido se ensayó un sistema que combinó el otorgamiento de becas con un programa de préstamos tradicionales (no condicionados al nivel de renta) con amortizaciones fijas. No obstante, los resultados de este programa se consideran insatisfactorios porque el índice de morosidad fue de alrededor de 10% y más de 40% de los acreditados solicitaron posponer la devolución. Con base en esa experiencia, las autoridades británicas decidieron replantear su política de financiamiento. Desde el ciclo escolar de 1999 todos los estudiantes deben pagar colegiaturas del orden de 1 000 libras al año y, en lugar del modelo australiano de préstamo automático para ellos, se introdujo un modelo más complicado: el precio total de la colegiatura sólo lo pagan los nuevos estudiantes con renta familiar superior a las 35 000 libras; se ofrecen préstamos condicionados al nivel de renta para cubrir tanto el monto de las nuevas tarifas como otros gastos relacionados con la manutención de los estudiantes; se aplica un tipo de interés nulo, y se abona la deuda por medio del sistema impositivo cuando se tiene un ingreso superior a 10 000 libras anuales.

El alza de las colegiaturas y los programas de préstamos con devolución condicionada por el nivel de la renta constituyen opciones para resolver, si bien parcialmente, las restricciones financieras que padecen las instituciones de educación superior. Esos mecanismos se adaptan automáticamente al perfil de ingresos de los graduados, garantizan un seguimiento cercano de los prestatarios (mediante las bases de datos de las diferentes entidades gubernamentales) y simbolizan un

nuevo pacto intergeneracional para financiar la enseñanza superior. Las nuevas políticas en materia de tarifas y apoyo a los estudiantes tienden a generalizarse en torno a modelos como el australiano, en el que los estudiantes no deben sufragar los costos de la enseñanza en el momento de matricularse. Si bien el surgimiento de los préstamos-renta incrementa la complejidad de los sistemas de financiamiento, la experiencia de numerosos países parece mostrar avances importantes en materia de eficiencia y equidad.

Financiamiento público directo

Como se señaló, el financiamiento público constituye la principal fuente de ingresos de las instituciones de educación superior. En 1997 los recursos públicos significaron en promedio 77% de los ingresos totales de dichas instituciones en los países de la OCDE, mientras el restante 23% provino de aportaciones privadas.¹⁶ La distribución de los montos asignados al sistema de educación superior solía determinarse en función tanto de los presupuestos de años anteriores cuanto del poder de negociación de las instituciones, pero a lo largo de los noventa se perfiló una tendencia creciente a vincular el financiamiento público de las instituciones educativas con un sistema de indicadores de rendimiento. En aquel año más de 22 países establecieron diversos criterios para determinar el monto de los recursos asignados, entre otros el número de estudiantes atendidos, la plantilla de profesores, las titulaciones y las investigaciones publicadas.

Todavía no se dispone de un sistema de evaluación en detalle que recoja fielmente todas las vertientes de la labor de enseñanza-aprendizaje, pero se considera que la sustitución del método incrementalista por uno vinculado con indicadores de rendimiento proporcionaría a las instituciones de educación superior un horizonte más estable de financiamiento, alentaría tanto la eficiencia cuanto la calidad de sus servicios y mejoraría su imagen y la de la administración pública. Entre las principales ventajas de los sistemas de indicadores de rendimiento figuran:

a] la garantía de un tratamiento parejo a todas las instituciones, al fijarles públicamente las mismas reglas de juego;

b] mayor transparencia en la asignación de fondos públicos, y

16. OCDE, *Education at Glance 2000*, op. cit.

c] mayor flexibilidad a los gobiernos para inducir a las instituciones educativas al logro de objetivos considerados socialmente deseables, sin menoscabar su autonomía.

El uso de fórmulas para el financiamiento de las universidades públicas goza de una tradición de más de medio siglo en Estados Unidos. En los años cuarenta surgió por primera vez en Texas y, en los ochenta, dos tercios de las entidades federativas estadounidenses contaban ya con un sistema de evaluación para determinar la calidad de los servicios educativos y de investigación. En algunos estados se fijaron indicadores para evaluar la distribución de las cargas asociadas con las labores docentes y las de investigación, ante la sospecha de que los catedráticos privilegiaban, hasta extremos preocupantes, los objetivos de las segundas por encima de los de enseñanza. En 1992 el gobierno auspició el establecimiento de organismos federales especializados con el encargo de recabar toda la información pertinente para evaluar la calidad de los servicios de las instituciones de educación superior.

Otros dos ejemplos de modelos de financiamiento público con base en indicadores de rendimiento son los del Reino Unido y los Países Bajos. En el caso británico los subsidios se asignan en dos partidas principales: actividades docentes e investigaciones. Para determinar el monto de los fondos relacionados con las actividades docentes, se estiman los costos en función de los estudiantes matriculados equivalentes a tiempo completo (*inputs*), los cuales se dividen en cuatro grupos de carreras con un rango de costos que varía de 1 a 4.5. Una vez determinados los costos se realizan algunos ajustes a la fórmula que elevan los montos en 5%, si se atienden a estudiantes de tiempo parcial o maduros, y 8% adicional para las instituciones asentadas en Londres. El monto resultante se compara con el del año anterior y se otorga íntegramente, siempre y cuando la diferencia entre un año y otro no exceda de 5%. Si alguna de las instituciones sobrepasa este porcentaje, está obligada a ajustar su presupuesto o reducir la matrícula prevista.

Para promover la excelencia académica en el Reino Unido, otra parte de los recursos públicos destinados a las instituciones de educación superior se asigna en función de las investigaciones realizadas (*outputs*). Un grupo multidisciplinario analiza la cantidad de trabajos publicados, su pertinencia y su aplicación, entre otros

factores y determina el monto de los recursos asignados a cada uno de los departamentos de las instituciones de educación superior a partir de su historial reciente de investigación. Este financiamiento es muy selectivo y se concentra en las instituciones de mayor prestigio; en la convocatoria de 1998 se distribuyeron por esta vía más de 800 millones de libras.

En los Países Bajos durante los últimos cuarenta años se han aplicado cuatro modelos de financiamiento público a los centros de educación superior, con una tendencia creciente tanto a ampliar la libertad de las instituciones en torno al destino de los fondos como a privilegiar el uso de los criterios relacionados con los resultados. Desde 1993, se aplica el modelo Hobek, que divide los montos destinados a las instituciones de educación superior en dos rubros principales: el financiamiento básico, que representa alrededor de 73% del total, y el competitivo (alrededor de 5%); cerca de un tercio del básico se otorga considerando las actividades docentes y los otros dos tercios según las actividades de investigación.

El financiamiento básico de las actividades docentes se calcula en función tanto del número de estudiantes matriculados como de las titulaciones, con dos tarifas diferenciadas de acuerdo con el área de estudios (una para humanidades y otra para ciencias), mientras el financiamiento básico de investigación se integra con una partida compuesta por un porcentaje de la cantidad asignada por actividades docentes y un monto calculado a partir del número de tesis doctorales producidas. Hace poco tiempo se anunciaron algunos planes para modificar este modelo, con el propósito de otorgar un peso aún mayor al número de titulados y disminuir el correspondiente al de los estudiantes atendidos. También es probable que se incremente la importancia relativa del financiamiento competitivo; en éste se prevé sustituir las fórmulas vigentes por un contrato de 5 a 10 años entre el gobierno y las instituciones, con la finalidad de dotar a las segundas de un horizonte de financiamiento más estable.

APUNTES FINALES

La segunda mitad del siglo XX pasará a la historia como un período de intensas transformaciones internacionales en los sistemas de educación superior. Más allá de las especificidades nacionales y regionales, los cambios emprendidos

pueden agruparse en tres tendencias principales: la dinámica expansión de la matrícula, que transformó al sistema de educación superior en una institución de masas (aunque dentro de los países o regiones persistan desigualdades de acceso); la diversificación de las estructuras institucionales, los programas y las formas de estudios, que en conjunto promovieron el cambio más significativo de los sistemas de educación superior y revaloraron a la investigación como componente esencial del quehacer universitario, y la última corresponde a las crecientes restricciones financieras. Estas tres tendencias constituyen los factores detonantes de una crisis de identidad que, en diferentes proporciones, experimentan los sistemas de educación superior en todo el orbe.

En un entorno de creciente incertidumbre, las instituciones de educación superior se enfrentan con el reto de reafirmarse como un espacio privilegiado para la formación de profesionistas que cumplan a cabalidad una amplia gama de tareas individuales y de responsabilidades colectivas. Como un lugar de aprendizaje basado en la calidad y el conocimiento, que inculque a los egresados el compromiso de proseguir su aprendizaje y de contribuir al desarrollo social. Como una tribuna donde se precisen, discutan y aborden problemas de orden regional, nacional e internacional, con un espíritu de crítica respetuosa e informada. Como una comunidad dedicada plenamente a la investigación, la creación y la difusión del conocimiento, y que participe en el desarrollo de las innovaciones tecnológicas. Como un colectivo que estimule y apoye activamente la cooperación con la industria y las empresas de servicios en favor del progreso económico común. Como un organismo vivo, con todas las promesas y los riesgos inherentes, a tono tanto con el ritmo de la vida contemporánea cuanto con las especificidades de cada región y país.

Los tiempos críticos exigen un amplio debate que establezca los consensos necesarios para adecuar los sistemas de educación superior a las nuevas realidades de un mundo en transformación acelerada. Ante el cúmulo de tareas por realizar, la pretensión de diferir la búsqueda y la aplicación de las medidas más pertinentes resulta tan atractiva como suicida.

Miguel Ángel Ramírez
<ramireg@bancomext.gob.mx>

Hungría ante la adhesión a la Unión Europea

• • • • • JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ MARTÍN*

El Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 dispuso que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo desearan podrían incorporarse a la Unión. Ello tendría lugar cuando el país asociado fuera capaz de asumir las obligaciones de la adhesión mediante el cumplimiento de una serie de condiciones que, en el plano económico, se resumen en:

- la existencia de una economía de mercado en correcto funcionamiento;
- la capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión, en particular los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 solicitó a la Comisión presentar lo antes posible el análisis en profundidad de los efectos de la ampliación en el entorno de las políticas actuales de la Unión y su desarrollo posterior.

En esta línea, el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 señaló la necesidad de crear las condiciones para la integración de los países candidatos. Así, en su dictamen la Comisión analiza la solicitud de Hungría atendiendo a sus circunstancias particulares.

En paralelo a los dictámenes individuales, la Comisión presentará, en el marco de la Agenda 2000, una valoración general de las solicitudes de adhesión y sus recomendaciones sobre la estrategia idónea para culminar con éxito la ampliación de la Unión.

Hungría, en 1990, se convirtió en el primer país del bloque del Este en incorporarse al Consejo de Europa. En abril de 1994, presentó su solicitud de ingreso como miembro de la Unión Europea. De este modo, este país se comprometió en uno de los mayores retos de su historia.

* Investigador del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada <josearm@platon.ugr.es>.

RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y HUNGRÍA

En marzo de 1998 Hungría presentó la primera versión de su Programa Nacional para la Adopción del Acervo comunitario (PNAAC), documento en el que se describen las medidas con que se espera alcanzar los objetivos establecidos en la asociación para la adhesión. Posteriormente, presentó los principales elementos de su estrategia de integración en la primera sesión de las negociaciones para su ingreso.

En este sentido, la ayuda de preadhesión establecida por la Unión Europea para Hungría aumentará de manera considerable. Así, junto al programa PHARE, que se concentrará en el fortalecimiento de las instituciones y la inversión en otros ámbitos, a partir de 2000 se incluirá ayuda para la agricultura, el ambiente y los transportes.

Por lo que se refiere a las relaciones comerciales de Hungría con la Unión Europea, éstas siguen aumentando su participación porcentual en los intercambios totales del país (véase el cuadro 1). Así, las exportaciones a ese bloque se han elevado de manera significativa, al pasar de 46.5% de las totales en 1993 a más de 71% en 1997. Las importaciones, de modo similar, se han incrementado de modo importante, pues de representar poco más de 40% en 1993 pasaron a más de 62% en 1997.

Por otro lado, en el marco del Acuerdo Europeo, la Unión ha establecido un protocolo de adaptación para Hungría que abarca los productos agrícolas y estos bienes transformados, que tienen en cuenta, por una parte, la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia y lo establecido en la Ronda de Uruguay, por otra.

Conforme al citado programa PHARE de 1998, a Hungría se le asignaron 77 millones de ecus para apoyar en particular los ámbitos de la justicia y los asuntos del interior, la agricultura,

el ambiente y la política regional. Asimismo, se le asignaron 10 millones de ecus para un programa de cooperación transfronteriza.

Junto con lo anterior, Hungría participa en los programas plurinacionales y horizontales financiados por el PHARE, referidos a aduanas, medio ambiente, empresas pequeñas y medianas, estadísticas, reforma de la administración pública y el de la Oficina de Intercambio de Información y de Asistencia Técnica (TAIEX).

C U A D R O 1

PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL COMERCIO EXTERIOR DE HUNGRÍA, 1993-1997 (PORCENTAJES)

Años	Importaciones	Exportaciones
1993	40.1	46.5
1994	45.3	50.1
1995	61.5	62.8
1996	62.3	69.7
1997	62.8	71.2

Fuente: Comisión Europea.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA HÚNGARA

La economía del país ha obtenido mejores resultados que los previstos en el marco macroeconómico de referencia esbozado en la primera "Evaluación conjunta de las prioridades sobre políticas económicas a medio plazo para Hungría", preparada en junio de 1997 por el Ministerio de Finanzas de Hungría y la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión.

En 1997 el crecimiento del PIB fue de 4.4% y se acercó a 5% en el primer semestre de 1998. El consumo privado y público ha remontado tras un declive de tres años, con un incremento del consumo de los hogares de 0.9% en aquel año.

Sin embargo, en la actualidad la recuperación económica se sustenta en el dinamismo de la inversión y de las exportaciones. Así, los gastos de capital en activos fijos aumentaron 8.8% en 1997. Las exportaciones, por su parte, tuvieron un crecimiento anual de 26.4% en ese mismo año.

No obstante, el empuje de la demanda interna y el incremento de las importaciones, debido en gran parte al alto contenido importado de las exportaciones más dinámicas, han limitado la aportación positiva de éstas al crecimiento del PIB.

El déficit en cuenta corriente disminuyó de 3.8% a un estimado de 2.2%; la diferencia se financió con los flujos de inversión extranjera que, con esta tendencia, demuestran el interés de los inversionistas foráneos por este país.

En cualquier caso, las ventas externas se incrementaron más de 30% en 1997 y ello hizo posible, en gran medida, la recuperación industrial en la que se basa la actual reactivación del crecimiento económico del país. El fuerte aumento de las exportaciones, como se aprecia en el cuadro 2, ha permitido mantener

en saldos sostenibles la balanza exterior de Hungría. De este modo, en 1997, año en el que, por otra parte, se abolió la sobretasa a las importaciones, el déficit comercial en ecus de bienes y servicios se redujo a menos de la mitad del de 1996.

En cuanto a la política comercial, Hungría ha eliminado todos los gravámenes relacionados con el comercio, excepto algunos derechos de aduana que, de conformidad con el Acuerdo Europeo, deberán removerse de manera progresiva hasta el 1 de enero de 2001.

Por otra parte, la estructura de la producción refleja el predominio del sector terciario en la economía del país, pues aporta más de 62% del valor añadido bruto total; la agricultura representa 6.7%, la industria 26.3% y la construcción 4.6 por ciento.

En este entorno macroeconómico, como muestra el cuadro 3, ha continuado la baja inflacionaria. La tasa anual bajó a 13.5% en agosto de 1998, descenso que fue alentado por los menores incrementos de los precios administrados y los impuestos sobre el consumo, así como por la evolución positiva de los precios de las materias primas importadas y los productos alimenticios.

C U A D R O 2

HUNGRÍA: COMERCIO EXTERIOR, 1993-1997 (MILLONES DE ECUS)

Años	Importaciones	Exportaciones
1993	10 701	7 607
1994	12 240	9 000
1995	11 824	9 837
1996	14 289	12 367
1997	18 724	16 842

Fuente: Comisión Europea.

Por otra parte, el déficit público en 1997 fue de 4.6%, frente al objetivo del gobierno de 4.9% del PIB. Esta evolución positiva, propiciada por el buen funcionamiento de las cuentas del presupuesto de la administración central, los gobiernos locales y los fondos estatales separados, se debe, en gran medida, a que el crecimiento económico fue mayor que el previsto.

El índice de desempleo ha seguido una evolución positiva de 1993 a 1997, al pasar de 11.3 a 8.1 por ciento (véase el cuadro 4). No obstante, a pesar de la mejora, la tasa de desocupación entre los jóvenes es aún elevada y representa en la actualidad cerca de 14% respecto al total de la población activa.

Con todo, a pesar de la evolución positiva de los indicadores macroeconómicos, el PIB per cápita en 1997, esto es, el nivel de convergencia real de Hungría en relación con la Unión Europea equivalía a sólo 47% de la media de ésta.

La política monetaria, por su parte, ha continuado funcionando según lo establecido en el sistema de tipos de cambios móviles. De este modo, el Banco Nacional de Hungría (BNH) mo-



Hungría, en el marco de los retos que se ha impuesto para adherirse a la Unión Europea, puede considerarse como una economía de mercado en funcionamiento gracias a sus avances en la liberalización de precios y comercial y en la aplicación del ordenamiento jurídico. En este sentido, los avances en la estabilidad macroeconómica [y] la presencia de un sector financiero cada vez más desarrollado [...] contribuyen a mejorar la eficiencia de la economía del país

difica de manera rutinaria los tipos oficiales de interés y reduce el ritmo al que se devalúa el forint con el objeto de disminuir las expectativas inflacionarias y moderar el crecimiento de la demanda interna. Sin embargo, estas decisiones están condicionadas por la fragilidad de la balanza exterior, por un lado, y el ritmo de recuperación económica, por otro.

Asimismo, se está reforzando la capacidad del sector financiero para canalizar los ahorros hacia la inversión productiva. En esta línea, los bancos están empezando a centrarse en el mercado de créditos para las pequeñas empresas y en los particulares, mientras los márgenes de intermediación están descendiendo. Igualmente, desde comienzos de 1998 se permite a las instituciones de crédito extranjeras operar en el sector bancario húngaro, previa autorización de la Comisión Estatal del Mercado Financiero y de Capitales.

FISCALIDAD

Desde 1997 Hungría ha seguido aproximando su legislación sobre el IVA a la del acervo comunitario. Entre las últimas modificaciones se encuentran la introducción de un tipo para productos de segunda mano y obras de arte y un sistema de repercusión.

La Ley de Impuestos Especiales, que entró en vigor en enero de 1998, se atiene por lo general al sistema comunitario. Estas medidas, así como la adopción de lo establecido por la Unión Europea en materia de cigarrillos y tabaco, tienen entre otros el

objetivo de responder a las debilidades detectadas por la Comisión en el dictamen.

En cuanto a la imposición directa y al impuesto de sociedades en particular, una nueva ley sobre sociedades extranjeras adoptó parcialmente las disposiciones comunitarias sobre imposición de las sociedades matrices y las filiales.

No obstante, según la Comisión Europea, se requieren nuevos esfuerzos en materias como la imposición indirecta sobre la obtención de capital, así como en el suministro de asistencia mutua.

Por último, cabe destacar que en 1997 se incrementó la eficacia general en la recaudación de impuestos, lo que supuso un aumento de los ingresos.

HUNGRÍA ANTE LAS OBLIGACIONES DE LA ADHESIÓN: UNA VISIÓN GLOBAL

En estos últimos años, Hungría ha avanzado en su propósito de cubrir las prioridades a corto plazo de la asociación para la adhesión (reforma económica, fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa, mercado interior, justicia y asuntos de interior, ambiente). Desde una óptica económica, junto con lo señalado, cabe destacar la mayor armonización del derecho de sociedades, el plan de privatización y el nuevo sistema de pensiones.

Sin embargo, es necesario, según la Comisión Europea, continuar fortaleciendo la capacidad institucional del país a fin de

conseguir que la legislación en el campo de la libre circulación de mercancías se aplique sin sobresaltos.

Asimismo, son necesarios mayores progresos en los campos de la normalización, los derechos de autor y el derecho de sociedades, para cumplir con las disposiciones del Acuerdo Europeo y las prioridades a corto plazo de la asociación para la adhesión.

C U A D R O 3

HUNGRÍA: ÍNDICE ANUAL DE PRECIOS AL CONSUMO, 1993-1997
(VARIACIÓN PORCENTUAL)

1993	22.5
1994	18.8
1995	28.2
1996	23.6
1997	18.3

Fuente: Comisión Europea.

En cuanto a la circulación de servicios, se deberá profundizar en su liberalización, así como en la reforma de las autoridades supervisoras.

Por último, habrá que señalar los avances obtenidos en la armonización de la legislación antimonopólica.

CONCLUSIÓN

Hungría, en el marco de los retos que se ha impuesto para adherirse a la Unión Europea, puede considerarse como una economía de mercado en funcionamiento gracias a sus avances en la liberalización de precios y comercial y en la aplicación del ordenamiento jurídico.

En este sentido, los avances en la estabilidad macroeconómica, la presencia de un sector financiero cada vez más desarrollado y la ausencia de barreras significativas a la entrada y salida del mercado contribuyen a mejorar la eficiencia de la economía del país.

La Comisión estima que el constante progreso de Hungría, en caso de que se mantenga, le permitirá asumir las obligaciones de la adhesión a medio plazo, siempre que se acelere el ritmo de transposición en lo que respecta al ambiente.

Hungría tendrá que ser capaz de enfrentarse a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado de la Unión Europea a medio plazo, manteniéndose, en todo caso, las condiciones para la integración comercial y la reestructuración empresarial en curso.

El cumplimiento de este criterio, que depende de un marco macroeconómico estable, así como del suficiente capital humano y físico, incluyendo infraestructuras, se está posibilitando gracias a factores como el rápido aumento de la productividad acaecido en los últimos años, la mayor integración de Hungría con la Unión y los amplios flujos de inversión extranjera directa. De este modo, un núcleo de empresas húngaras son ya bastantes competitivas en los mercados de la Unión.

En definitiva, Hungría, no sin dificultades y esfuerzos inherentes al proceso, está inmersa en uno de los mayores retos que, con sus ventajas e inconvenientes, se ha planteado la Unión Europea para el siglo XXI: la ampliación hacia el centro y el Este de Europa. 

Bibliografía

- Comisión Europea, *Agenda 2000. El desafío de la ampliación*, Luxemburgo, 1997.
- , *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, Luxemburgo, 1997, 90 páginas.
- , *Informe periódico 1998 sobre los progresos realizados por Hungría en la vía de adhesión*, Luxemburgo, 1999, 51 páginas.
- , *Dictamen sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Hungría*, Luxemburgo, 1997, 104 páginas.
- Comisión Europea, *Documento de síntesis 1998. Progresos realizados por cada uno de los países candidatos a la adhesión*, Luxemburgo, 1998, 31 páginas.
- Mangas Martín, Araceli, y Diego J. Liñán Noguera, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, 403 páginas.

C U A D R O 4

HUNGRÍA: ÍNDICE DE DESEMPLEO, 1993-1997
(PORCENTAJES)

	Total	Mayores de 25 años	Menores de 25 años
1993	11.3	9.8	19.2
1994	10.2	8.7	17.6
1995	9.5	8.2	16.6
1996	9.2	8.0	15.7
1997	8.1	7.0	13.9

Fuente: Comisión Europea, según metodología de la Organización Internacional de Trabajo.

C U A D R O D E R E S U M E N O 1

KAZAJSTÁN: EMPRESAS CON INVERSIÓN EXTRANJERA, 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Empresas registradas	164	540	669	1 398	1 000	1 000	1 400
Empresas que funcionan	22	107	260	400	711	760	1 200
Peso en la producción industrial (%)	0.2	1.3	1.7	1.2	4.5	9.6	16.5
Peso en las exportaciones (%)	—	—	—	7.1	7.3	10.9	20.3
Peso en las importaciones (%)	—	—	—	4.2	5.8	10.5	17.5

Fuente: Statisticheskij Spravochnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1997 godu*, Moscú, 1998, pp. 205 y 209.

los bienes propiedad de inversionistas extranjeros sólo pueden realizarse cuando se considere de interés nacional, siempre que se respete la ley y se les pague una indemnización adecuada.³

La ley permitió las reinversiones en el territorio del país y se dispuso que los inversionistas extranjeros podrían abrir cuentas bancarias en instituciones que operaran en la República tanto en moneda nacional como extranjera. La repatriación de las utilidades es libre, condicionada sólo al pago de los impuestos correspondientes.⁴ Asimismo, la ley estableció ventajas adicionales a las inversiones foráneas en ramas consideradas prioritarias y en infraestructura social.

El 28 de febrero de 1997 se emitió la Ley sobre el Apoyo Estatal para las Inversiones Extranjeras. De acuerdo con este ordenamiento se considera necesario crear un clima favorable para el rápido desarrollo de la producción y de los servicios en las ramas clave de la economía nacional.⁵ Otro decreto, del 5 de marzo del mismo año, estableció cinco sectores prioritarios para la inversión extranjera: infraestructura productiva, industria de transformación, construcción de vivienda, infraestructura social, turismo y agricultura.⁶ El 5 de abril de 1997 se publicó una resolución que describe los beneficios que se otorgan a los inversionistas del exterior que destinen fondos a esos sectores.⁷

A finales de 1997 las inversiones extranjeras directas acumuladas en la República de Kazajstán ascendieron a 7 500 millones de dólares. En 1996 el país atrajo 1 600 millones de dólares; en 1997, 1 300 millones, y en 1998 el flujo bajó a 700 millones de dólares.⁸

Uno de los mecanismos de ingreso de las inversiones extranjeras es la creación de empresas conjuntas, que en 1997 ascen-

3. Zakon Respubliki Kazakhstan, "Ob Inostrannyj Investitsiyaj" (internet).

4. *Ibid.*

5. *Translation of the Text of Kazakstani Law on State Support for Foreign Investment* (internet).

6. Edict of the President of the Republic of Kazakstan, *About the Approval of the List of Priority Sectors of the Republic of Kazakstan Economy for Attracting Domestic and Foreign Investments* (internet).

7. O. Polozheniye, *Sisteme lgot i preferentsiy y poriadke ij pre-dostavljeniya pri zakliuchenii kontraktov s investorami* (internet).

8. *Commercial Overview of Kazakhstan, Chapter 4 – Trade and Investment Climate*, junio de 1998 (internet); *Kazakhstan, Monthly Economic Update*, 6 de enero de 1999 (internet).

dían a 1 200, con una contribución al producto industrial de 16.5%, de 20.3% a las exportaciones totales y de 17.5% a las importaciones (véase el cuadro 1). El mismo año las empresas conjuntas emplearon a 18.4% de los trabajadores ocupados en el país (3.2% en 1991) y a 53% de los ocupados en la industria.⁹ Le seguían la construcción, con 36.9%, la actividad crediticia con 26.8% y la agricultura con 11.8 por ciento.¹⁰

Las industrias petrolera, gasera, petroquímica, minera y metalúrgica, son

las de mayor interés para los inversionistas foráneos. Se estima que la extracción de petróleo y gas absorbe 40% de esas inversiones.¹¹ Cabe señalar que casi la mitad de la extracción del crudo proviene de tres grandes yacimientos: Tengiz, Uzen y Karachaganak. El más grande es el primero, con 6 000 a 9 000 millones de barriles de petróleo recuperable.

En abril de 1993 la compañía estadounidense Chevron firmó con Kazajstán un acuerdo para formar la empresa Tengizchevroil, cuyo capital se distribuyó en partes iguales. Chevron se comprometió a invertir 1 500 millones de dólares en un lapso de tres o cinco años y 20 000 millones en el transcurso de 40 años. Las utilidades se distribuirán entre la parte kazaja y la compañía estadounidense en una proporción de 80-20. Se prevé que en 2010 la extracción de petróleo de esa empresa llegue a 750 000 barriles diarios.¹²

En abril de 1996 la estadounidense Mobil anunció la compra de 25% de Tengizchevroil; el resto de las acciones se divide así: Chevron, 45%; Kazakhoil (la empresa nacional de Kazajstán), 25%, y LukArco (la empresa conjunta de la compañía estadounidense Arco y la rusa Lukoil), 5%.¹³ En la actualidad Tengizchevroil exporta 160 000 barriles diarios de crudo por el sistema de oleoductos de Rusia y por barco y tren a los países bálticos y al Mar Negro. Para desarrollarse esa empresa requiere construir un nuevo oleoducto, ya que Rusia restringe la cantidad de petróleo que pasa por su oleoducto.

En diciembre de 1996, los gobiernos de Rusia, Kazajstán y Omán y un grupo de ocho compañías firmaron un acuerdo para la construcción de un oleoducto que uniera el yacimiento de Tengiz con la ciudad rusa de Novorossiysk, situada en el Mar Negro. Para tal efecto se creó la Caspian Pipeline Consortium (CPC) cuyos integrantes son Rusia (24%), Kazajstán (19%), Chevron (15%), LukArco (12.5%), Mobil (7.5%), Rosneft-Shell

9. Se incluye a las empresas con capital mixto.

10. Calculado con base en Statisticheskij Ezhegodnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1996 godu*, Moscú, 1997, p. 257; Statisticheskij Spravochnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1997 godu*, Moscú, 1998, pp. 205-209.

11. *Commercial Overview of Kazakhstan, Chapter 4 – Trade and Investment Climate*.

12. *Ibid.*

13. *United States Energy Information Administration, Kazakhstan*, diciembre de 1997 (internet).

de Rusia, el Reino Unido y Dinamarca (7.5%), Omán (7%), British Gas (2%), Agip (2%), Munaigaz de Kazajstán (1.75%) y Oryx (1.75%).¹⁴ Se prevé que al término de la primera fase de la construcción del oleoducto en 2000, tendrá una capacidad de 28 millones de toneladas por año, que se elevará a 67 millones de toneladas cuando se concluya por completo.¹⁵

En 1992 la compañía británica British Gas y la italiana Agip firmaron un acuerdo para explotar el yacimiento de petróleo y gas de Karachaganak, situado en los Urales, en el oeste del país. Las inversiones serán de 5 000 millones de dólares¹⁶ y se prevé construir una refinería y un complejo petroquímico.

En 1993, con el fin de explotar los yacimientos de la parte kazaja del mar Caspio, Kazajstán CaspiShelf, la compañía estatal de Kazajstán, firmó un acuerdo para crear la empresa Caspian Sea Consortium con diversas empresas occidentales: Agip, British Gas, British Petroleum/Statoil Alliance, Mobil, Shell y Total.¹⁷ Además, Mobil creó una empresa conjunta con tres compañías nacionales para explotar el yacimiento de Tulpár. La socia estadounidense prevé invertir 80 millones de dólares en los próximos 30 años. Para Mobil ese proyecto representará ganancias de 4 000 a 10 000 millones de dólares.¹⁸

En 1994, Oryx Energy firmó dos acuerdos para explotar el área este del mar Caspio. Uno se refiere a la creación de una empresa conjunta con dos compañías nacionales para explotar el yacimiento Arman, situado en la península Buzachi, que fue descubierto en los años ochenta y cuyo capital se distribuirá en partes iguales, y el otro a la explotación de una extensión importante de la costa este.¹⁹ En julio de 1997, asimismo, la compañía española Repsol (60%) y la británica Britain's Enterprise Oil (40%) firmaron un acuerdo con Kazajstán para explotar el yacimiento de petróleo de Baiganinsk, situado en el noroeste de Aktjubinsk. En seis años se invertirán 25 millones de dólares.²⁰ Cabe señalar que en 1996 las empresas conjuntas aportaron ya 23.1% de la producción nacional de petróleo.²¹

En cuanto a la explotación de los yacimientos de gas, en 1997 un consorcio internacional formado por Agip (32.5%), British Gas (32.5%), Texaco (20%) y Lukoil (15%) firmaron un acuerdo por 40 años sobre la división de la producción del yacimiento de gas Karachaganak, al cual corresponde 40% de las reservas.²² Se calcula una inversión de 7 000 a 8 000 millones de dólares.

14. *Ibid.*

15. *Leading Sectors for U.S. Exports and Investment*, febrero de 1997 (internet).

16. A. Rashid, "The Next Frontier. Kazakhstan is a Magnet for Energy Firms", *Far Eastern Economic Review*, 4 de febrero de 1993.

17. A. Rashid, "Expensive Attraction. Big Costs Face Firms in Kazakhstan Oil Deal", *Far Eastern Economic Review*, 15 de julio de 1993.

18. *Kazakhstan* (internet).

19. *Ibid.*

20. *Commercial Overview of Kazakhstan, Chapter 2 - Economic Overview and Outlook*, junio de 1998 (internet).

21. T. Kostina, "Privatizatsiya neftianyj kompaniy privlekla v Kazajstan novyj investorov", *Neft i Kapital*, núm. 6, 1997, p. 54.

22. *United States Energy Information Administration, Kazakhstan* (internet).

La generación de energía eléctrica también atrae a los inversionistas extranjeros. Así, la estadounidense New Century Holdings estableció con dos compañías de Kazajstán la empresa mixta Erem Aktobe para construir una planta eléctrica en la región de Aktjubinsk.

En cuanto a las inversiones extranjeras en minería, compañías de Estados Unidos, Alemania, Turquía, Corea del Sur y Suiza, entre otras, han establecido varias empresas conjuntas.

Para disminuir la dependencia del país respecto a las importaciones de aluminio, en 1997 en Pavlodar se inició la construcción de una planta. La inversión corrió a cargo de una empresa inglesa, la cual destinará 1 200 millones de dólares. Se prevé exportar una parte del aluminio a China y después a Corea del Sur y a otros países asiáticos. De esa manera, Kazajstán pretende competir con Rusia en los mercados de esa región.

El análisis del marco jurídico vigente para las inversiones extranjeras permite concluir que Kazajstán aplica una política selectiva respecto a las inversiones extranjeras con base en una lista de sectores prioritarios y el otorgamiento de diversos privilegios. Se pretende que dichas inversiones contribuyan a solucionar los problemas nacionales y no afecten los intereses económicos del país receptor. Sin embargo, la aportación del capital extranjero al desarrollo de los sectores prioritarios es mínima. Las inversiones foráneas se concentran en los sectores energético, minero y metalúrgico, los cuales se orientan a los mercados mundiales. Ese flujo de recursos, además, profundiza la especialización del país en la producción y exportación de materias primas, lo que lo hace cada vez más vulnerable a las perturbaciones del mercado mundial.

INVERSIÓN EXTRANJERA Y PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS

Entre los cambios institucionales que tienen lugar en los países en transición, el de mayor relevancia se refiere a la reforma de la propiedad, cuyo objetivo fundamental es la creación del instituto de la propiedad privada que se considera indispensable para el funcionamiento de una economía de mercado. De la privatización de las empresas estatales surgirán los nuevos agentes que actuarán de acuerdo con las leyes del mercado, lo que permitirá aumentar la eficiencia de la economía y la renta nacional.

En el proceso de privatización en Kazajstán se distinguen tres etapas: 1991-1992, 1993-1995 y 1996-1998, cada una con sus propias características. La primera tuvo como objetivo emprender la privatización "en pequeño". En la segunda lo más relevante fue la puesta en marcha de la privatización masiva con el propósito de distribuir la propiedad del Estado de una manera rápida y equitativa. La insuficiencia de ahorro privado en el país y el poco interés de los inversionistas extranjeros por comprar las empresas estatales hizo que el gobierno optara por la privatización por medio de *vouchers* (cupones) que se entregaron a todos los ciudadanos. La tercera etapa privatizadora consistió en alcanzar el predominio del sector privado, y su rasgo característico fue que la misma se realizara únicamente por dinero.

Del proceso de privatización destacan los casos de las grandes empresas ubicadas en los sectores económicos de importancia estratégica, como el energético, la minería y la metalurgia, para los cuales se aprobaron programas sectoriales de privatización. Debido a que esas compañías encaraban una difícil situación financiera y que se pretendía abatir la carga presupuestaria, el gobierno de Kazajstán optó por venderlas a empresas extranjeras o entregarles su manejo.

Los ciudadanos extranjeros podían participar en las privatizaciones desde 1991, aunque había muchas restricciones, las que desaparecieron cuando se puso en marcha la tercera etapa de privatización. En la actualidad, los intereses de las compañías extranjeras por comprar las empresas de los sectores energético, minero y de la metalurgia coinciden con los intereses del país por venderlas.

En agosto de 1996, la compañía suiza Vitol compró 90% de las acciones de la refinería de Shymken, una de las tres con que cuenta el país. En noviembre del mismo año, la compañía Hurricane Hydrocarbons, de Canadá, adquirió 89.5% de la empresa Yuzneftegaz, la cual tiene muchos negocios periféricos que representan 80% de la actividad económica en la región del mar Aral.²³

En abril de 1997, la Central Asian Petroleum, de Indonesia, compró por 248 millones de dólares 60% de las acciones de Mangistaumunaigaz, el mayor productor de petróleo en el país.²⁴ Otro 30% de las acciones pertenece a Kazakhoil, una empresa nacional de gas y petróleo creada en 1997, y 10% está en manos de los trabajadores. La compañía de Indonesia se comprometió a invertir más de 4 000 millones de dólares durante los próximos 20 años.²⁵ En ese mismo año, el gobierno vendió 60% de Aktyubinskmuunaigaz, empresa que explota el yacimiento de petróleo de Aktyubinsk, por 325 millones de dólares a la China National Petroleum Co. Ésta se comprometió a invertir 4 000 millones de dólares durante los próximos 20 años. La mayor parte de esas inversiones se destinará a la construcción de un oleoducto de 3 000 kilómetros que unirá el yacimiento de Aktyubinsk con la provincia de Xinjiang, en el occidente de China.²⁶

En 1996 las compañías extranjeras compraron varias termoeléctricas, entre ellas la planta Ekibastuz-1, la más grande del país. En la actualidad, más de la mitad de la capacidad de generación de energía eléctrica del país está en manos de extranjeros²⁷ y el gobierno de Kazajstán planea privatizar las plantas más grandes del país.

A finales de 1997 se habían privatizado 34 empresas mineras y metalúrgicas. Japan Chrome Corp. compró 55% de las acciones de Kazchrom por 70 millones de dólares con la condición de invertir 227 millones más.²⁸ Kazchrom se integra por dos

plantas de ferroaleaciones y un combinado minerometalúrgico que producía 95% del cromo de la otrora Unión Soviética.

En 1996, la compañía Avedon Corp. compró 50.5% de las acciones del gigante de la metalurgia kazaja, la planta Sokolovsko-Sarbayskiy, y Specialty Metals, de Bélgica, adquirió 36% del combinado metalúrgico de Ust-Kamenogorsk. En 1997 una compañía de Bélgica compró 36% de las acciones de un combinado metalúrgico en Ust-Kamenogorsk por cinco millones de dólares. La compañía se comprometió a invertir en la producción 11.1 millones de dólares en los siguientes tres años.²⁹

Una de las formas de participación extranjera en el proceso de privatización es el manejo de grandes empresas industriales. Para determinar a quién se entrega la empresa, se realiza una oferta (*tender*); el ganador obtiene el derecho de comprar una parte del paquete estatal de las acciones (30%) y otra parte (de 30 a 50 por ciento) se le entrega para su manejo ("manejo de confianza") mediante un contrato de cinco años. En caso de que el gobierno decida vender la empresa, la compañía manejadora tiene prioridad para la compra de las acciones.

En 1995 se entregaron 45 empresas en "manejo de confianza" a extranjeros. En 1989, aquéllas aportaron 40% del volumen total de la producción industrial del país.³⁰ Se ubicaron básicamente en extracción de cromo, uranio, petróleo y gas; metalurgia ferrosa y no ferrosa y plantas y distribuidoras de energía eléctrica.

White Swan, de Inglaterra, recibió para su manejo 30% de las acciones de la planta de aluminio de Pavlodar y se comprometió a invertir 107 millones de dólares; Samsung Deutschland GmbH compró 25% de las acciones de Zhezkazgantsvetmet y recibió otro 55% en "manejo de confianza".³¹ En 1996 Tractabel de Bélgica recibió en manejo la planta eléctrica de Almaty y en 1997 una filial de ABB Brown Boveri (Suecia/Suiza) firmó un contrato por 25 años para operar el sistema nacional de distribución de energía eléctrica.

En 1997 Tractabel asumió el manejo de una red de gasoductos durante 15 años. La compañía pagará al gobierno 30 millones de dólares y le transferirá 2% del valor del gas transportado por el gasoducto y 40% de la ganancia neta. La compañía invertirá 600 millones de dólares en la explotación de dichos gasoductos y 100 millones de dólares en la construcción de otro en el sur del país.³²

En 1996 se entregó la refinería de Pavlodar a la estadounidense CCL Oil por cinco años, la cual invertirá 100 millones de dólares.³³ Esa refinería empezó a funcionar en 1978 y era una de las mejor equipadas de la antigua Unión Soviética. Su peso en la producción de gasolina en la República es de 50% y en la de combustible de 40%. Su capacidad de producción es de 7.5

23. *Ibid.*

24. T. Kostina, *op. cit.*, pp. 53-54.

25. *Ibid.*

26. *The Financial Times*, 23 de julio de 1997; *The Economist*, 11 de octubre de 1997, p. 47.

27. K. Lyons, *Kazakhstan Privatizes Power Generation* (internet).

28. P. Vlasov, "Nichiya zemliya", *Expert*, núm. 48, 16 de diciembre de 1996, p. 41.

29. *Ibid.*

30. "Na perelome ekonomicheskij reform", *Invest Kurier*, abril-mayo de 1996, p. 37.

31. A. Sagdiev y Z. Adymova, "Investitsionnye protsessy v Kazajstane: novije vozmozhnosti dlia opytnej investorov", *Rynok tsennyj bumag*, núm. 13, 1996, p. 44.

32. *Finansovie Izvestia*, núm. 45, 24 de junio de 1997.

33. T. Kostina, *op. cit.*, p. 52.

millones de toneladas anuales de petróleo, aunque en los últimos años sólo transformaba tres millones de toneladas al año. Se prevé que durante los cinco años de vigencia del contrato la refinería aportará 40% de la producción nacional de petroquímicos.³⁴

Algunos personeros del gobierno de Kazajstán consideran que los resultados son alentadores debido a que dichas empresas funcionan de manera eficiente y su producción ha crecido. Por ejemplo, durante los primeros 11 meses de 1995, la producción creció 20% en la planta de aluminio de Pavlodar, 30% en la de Ferroaleaciones de Aktiubinsk, 26.5% en la de Ferroaleaciones de Ermakovsk y 13% en el combinado minerometalúrgico Donskoy.³⁵

De acuerdo con A. Lesser, director de programas para Kazajstán de una consultoría estadounidense, la idea de entregar empresas nacionales a extranjeros para su "manejo de confianza" resuelve el problema clave del control. Desde su punto de vista, este sistema, a diferencia de la privatización, tiene ventajas tanto para el país, como para los inversionistas extranjeros. Lo último porque para éstos ese tipo de contratos constituye un mecanismo de control sobre la misma y el problema de a quién pertenece la empresa se convierte en algo secundario. Asimismo, Lesser señala que ese manejo contribuye a la transferencia de conocimientos y experiencia en la esfera de la administración de empresas, asegura la realización de inversiones en la economía nacional y mantiene la propiedad en manos del gobierno de Kazajstán.³⁶

Sin embargo, muchos especialistas consideran que el "manejo de confianza" es un fenómeno con consecuencias negativas para el desarrollo del país, debido principalmente a que el país pierde el control de una parte considerable de sus recursos naturales y, por ende, de su desarrollo económico. Además, con dicho manejo las compañías foráneas orientan la explotación de los recursos al logro de las máximas ganancias en el corto plazo, por lo que la realización de inversiones a largo plazo se torna muy problemática.³⁷ La experiencia ha confirmado varios casos. En febrero de 1999, cinco empresas metalúrgicas manejadas durante 1996-1997 por la inglesa Trans World Group (TWG) emitieron una declaración conjunta que apoyó una decisión de la Corte Suprema del país de retirar a TWG el manejo de esas empresas, al considerar que su actividad había causado daños notables a los intereses económicos y financieros del país, calculados en 643 millones de dólares.³⁸

La participación del capital extranjero en las privatizaciones en Kazajstán ha sido muy relevante, estimulada por la legislación nacional vigente, y el proceso ha sido uno de los más radicales en la historia postsoviética, pues las empresas más impor-

tantes de los sectores estratégicos del país se han vendido o entregado en "manejo de confianza" a compañías extranjeras. Esto último ha sido muy adverso para el desarrollo del país, pues éste pierde el control sobre una parte considerable de sus recursos naturales. Además, el manejo de las empresas kazajas desde una óptica de estrategia global soslaya los intereses nacionales.

TENDENCIAS DEL INTERCAMBIO COMERCIAL

El desarrollo de las relaciones comerciales con otros países desempeña un papel importante para la integración de Kazajstán en la economía mundial. La diversificación de sus nexos comerciales es una tarea muy difícil debido a la profunda interdependencia de la economía de ese país y la rusa. Así, antes de la desintegración de la Unión Soviética el peso del comercio con Rusia en el intercambio comercial con todas las repúblicas soviéticas fue de 62.1%, mientras que el del intercambio comercial interrepúblicano en el comercio total de Kazajstán fue de 87.8 por ciento.³⁹

Se prevé que en el futuro próximo Rusia y otros países de la CEI tendrán una gran importancia en el desarrollo de las relaciones comerciales del país centroasiático. Ello se explica por su situación geográfica, la existencia en la República de un sector de materias primas vinculado con las empresas consumidoras rusas por una red de ductos y un desarrollado sistema de transporte, y el interés de ambas partes por conservar los nexos tecnológicos y de cooperación, principalmente en las áreas energética y de transporte, a fin de que sigan funcionando las empresas establecidas anteriormente y que son interdependientes.

Las relaciones comerciales con el exterior de Kazajstán todavía requieren de una mayor liberalización. En cuanto a la regulación de las exportaciones, el gobierno del país aumentó su control a partir de enero de 1994, cuando a las empresas nacionales se les impidió exportar sus productos de manera directa. Para realizar las exportaciones de los 18 productos llamados críticos se crearon 10 organizaciones de comercio exterior controladas por el gobierno. En esa lista de productos críticos—los cuales están sujetos a cuotas— se encuentran: petróleo, gas, carbón, hierro, metales ferrosos y no ferrosos, aluminio, metales y piedras preciosas, productos químicos orgánicos y no orgánicos, elementos químicos radiactivos, trigo, algodón y caviar.⁴⁰ En 1996 el Ministerio de Comercio e Industria estableció el sistema de registro de los productos de exportación; en ese año 26% del valor total de los productos se sujetó a registro, mientras que en 1995 el porcentaje había sido de 78.⁴¹ En la actualidad no existen licencias de exportación e importación y no se gravan los productos que se venden en el exterior.

34. *Ibid.*, p. 51.

35. "Na perelome...", *op. cit.*, p. 38.

36. S. Alpysbaeva y T. Pritvorova, "Na PIKovom Izlete: privatizatsia v Kazajstane", *Eko*, núm. 3, 1996, p. 53.

37. S. Alpysbaeva, "Chto prines Kazakhstanu zarubezhiniy kapital", *Eko*, núm. 7, 1997, p. 100.

38. *Izvestia Moskva*, 18 de febrero de 1999 (internet).

39. *World Economic Outlook*, mayo de 1992, p. 42.

40. *1995 Country Reports on Economic Policy and Trade Practices*, Department of State Report Submitted to the Senate Committees on Foreign Relations and on Finance, and the House Committees on Foreign Affairs on Ways and Means, mayo de 1996 (internet).

41. *Kazakhstan CCG, Chapter 6—Trade Regulation and Standards* (internet).

C U A D R O 2

KAZAJSTÁN: ESTRUCTURA GEGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR, 1994-1997 (PORCENTAJES)

	Exportaciones			Importaciones		
	Total	CEI	Otros países	Total	CEI	Otros países
1994	100.0	58.0	42.0	100.0	61.0	39.0
1995	100.0	53.0	47.0	100.0	69.0	31.0
1996	100.0	56.0	44.0	100.0	70.0	30.0
1997	100.0	45.0	55.0	100.0	54.0	46.0

Fuente: Statisticheskij Spravochnik. *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1997 godu*, p. 209.

La importación se grava con el impuesto correspondiente. La compra de tales productos, como pesticidas, medicamentos, armamento y desechos industriales, requiere de licencia, la cual expide el Ministerio de Comercio e Industria. De acuerdo con un decreto de marzo de 1996 no se permite la importación de narcóticos, armamento y municiones. El derecho exclusivo para exportar e importar estos dos últimos lo tiene el Ministerio de Defensa.

El comercio con Rusia, Kirguistán y Bielorrusia está exento del pago de los impuestos de exportación e importación, debido a que Kazajstán forma una unión aduanera con esos países.

En enero de 1996 se emitió un decreto por el cual se establecieron zonas económicas libres. Éstas tienen un régimen especial de comercio exterior que busca desarrollar vínculos comerciales con el exterior. Actualmente, funcionan tres zonas: Lisakovsk, Kyzyl Orda y Astana. El gobierno estudia establecer dos zonas más en las regiones con alto índice de desempleo y con potencial industrial subempleado: Zhayrem-Atasuyskaya, en la región de Zhezkazgan, y Sary-Arka, en la zona de Karaganda.

Hasta 1993 el rublo era la moneda interestatal en la CEI. El valor del comercio de Kazajstán con los países de ese bloque se calculaba en ese signo y el comercio con otros países del mundo en dólares. Desde 1994 todas las transacciones comerciales se calculan con base en esta última divisa.

Las exportaciones del país crecen a un ritmo superior que las importaciones. En 1995 las primeras aumentaron 53.9%, y las segundas 3.3%. En 1996, las variaciones fueron de 35.5 y 12.3 por ciento, respectivamente. En 1997 disminuyeron los ritmos de crecimiento en ambos casos: las ventas al exterior sólo crecieron 2% y las compras 0.3 por ciento.⁴²

Los países de la CEI, y Rusia en primer lugar, son los socios comerciales más importantes de Kazajstán; en 1996 el peso de la Comunidad en las exportaciones de la República fue de 56% y en las importaciones kazajas se elevó de 61% en 1994 a 70% en 1996, aunque en 1997 disminuyó a 54%; en el caso de las exportaciones el coeficiente se ubicó en 45%. Al mismo tiempo, la participación de otros países aumentó (véase el cuadro 2).

Los socios comerciales más importantes de la CEI son Rusia, Ucrania, Uzbekistán y Turkmenistán. En 1996 le correspondió al primer país 79.8% de las exportaciones de Kazajstán y 79% de las importaciones; en 1997, los coeficientes fueron de 75 y 84.7 por ciento, respectivamente. En 1996, las participaciones de Ucrania fueron de 6.1 y 3.1 por ciento y las de Uzbekistán y Turkmenistán de 5.9 y 1.1 por ciento en el caso de las exportaciones de Kazajstán y de 3 y 5.9 por ciento en el de las importaciones.⁴³

A principios de 1999 Kazajstán restringió por un lapso de seis meses la importación de 21 productos alimenticios de Rusia, como carne de res y de puerco, pollo, leche y productos lácteos, grano y huevo. Se trataba de proteger a los productores nacionales, seriamente afectados por el notable incremento del ingreso de productos rusos muy baratos, como resultado de la devaluación del rublo derivada de la crisis financiera de agosto de 1998. Las exportaciones rusas a Kazajstán crecieron 35% en los últimos meses de ese año.

A principios de 1999, asimismo, se establecieron impuestos de hasta 200% a la importación de los productos de Kirguistán

42. Statisticheskij Spravochnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1997 godu*, p. 209.

43. Statisticheskij Ezhegodnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1996 godu*, p. 74.

C U A D R O 3

KAZAJSTÁN: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES, 1992-1997 (PORCENTAJES)

	1992	1993	1994	1995		1996		1997	
				CEI	Otros países	CEI	Otros países	CEI	Otros países
Productos de origen vegetal y carne	—	—	—	17.7	1.8	16.6	1.5	22.2	0.7
Minerales	43.1	29.7	28.3	32.9	22.1	45.4	27.0	46.8	31.5
Productos químicos	17.7	8.8	13.5	14.4	5.8	11.5	6.6	11.6	2.8
Metales	34.0	42.5	49.3	22.6	62.5	11.8	56.2	6.2	55.2
Maquinaria y equipos	1.1	2.1	0.3	4.9	0.5	5.8	0.4	5.3	0.4
Otros productos	4.1	16.9	8.6	8.5	7.3	8.9	8.3	7.9	9.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Statisticheskij Ezhegodnik. *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1995 godu*, Moscú, 1996, p. 75; Statisticheskij Ezhegodnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1996 godu*, p. 77, y Statisticheskij Spravochnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1997 godu*, p. 96.

y Uzbekistán. Cabe recordar que Rusia y Kirguistán son miembros de la unión aduanera a la que también pertenece Kazajstán. De lo señalado puede concluirse que este país desea distanciarse de sus socios comerciales de la CEI que pasan por una situación económica difícil y al mismo tiempo mejorar su balanza comercial con ellos. Cabe señalar que entre los países más lejanos, China es el socio comercial más importante de Kazajstán; también destacan Alemania y el Reino Unido.

Dada la estructura sectorial de las exportaciones, Kazajstán participa en la división internacional del trabajo como abastecedor de materias primas, aunque el peso de los minerales, incluido el petróleo, en las exportaciones a países ajenos a la CEI bajó de 43.1% en 1992 a 31.5% en 1997; en cambio, las remitidas a los integrantes de la Comunidad aumentaron a 46.8% en 1997 (véase el cuadro 3).

Otro cambio es la pérdida de peso de los productos químicos en las exportaciones a los países de la CEI de 17.7% en 1992 a 11.6% en 1997; en este último año las ventas al resto del mundo crecieron 2.8%. En el período analizado la importancia de los metales en las exportaciones fuera de la CEI aumentó de 34% en 1992 a 55.2% en 1997, mientras que el índice respectivo para ésta fue de 6.2% (véase el cuadro 3). Cabe destacar que los productos de origen vegetal y la carne ocupan el segundo lugar en la estructura sectorial de las exportaciones de Kazajstán a los países de la CEI.

En el cuadro 4 se presenta la estructura sectorial de las importaciones kazajas provenientes de la CEI y del resto del mundo, las cuales registran amplias diferencias. El renglón más importante de las compras es el de maquinaria y equipo, seguido por el de los productos químicos y los minerales y energéticos. De estos últimos destaca la importación de energía eléctrica debido a la gran interdependencia de los complejos industriales de Kazajstán y Rusia. Las importaciones de productos alimenticios también tienen un peso significativo, aunque en los últimos años éste bajó de manera considerable.

COMENTARIOS FINALES

La apertura económica de Kazajstán al exterior ha sido notable. La participación de las inversiones extranjeras en la transformación económica poscomunista ha sido fundamental en la privatización de las grandes empresas industriales de los sectores energético, minero y metalúrgico, contribuyendo al surgimiento de un amplio sector no estatal que se ha convertido en la base fundamental de la economía kazaja. En 1996 ese sector y el de empresas conjuntas emplearon 65.4% de los trabajadores ocupados de la economía del país; el índice para la

C U A D R O R O 4

KAZAJSTÁN: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS IMPORTACIONES, 1992-1997 (PORCENTAJES)

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	CEI	Otros países										
Productos de origen vegetal	32.9	8.0	1.8	1.4	4.7	2.0	4.3	1.5	4.9	1.5	4.8	16.6
Productos alimenticios	31.0	11.8	2.9	5.0	13.7	6.1	17.9	4.8	16.6	4.8	16.6	16.6
Productos minerales	2.0	0.7	1.9	37.9	9.9	28.2	5.3	27.6	1.5	27.6	1.5	1.5
Productos químicos	8.7	9.5	5.2	12.9	9.4	16.3	12.6	16.3	12.4	16.3	12.6	12.4
Maquinaria y equipos	10.5	20.3	19.7	14.2	33.3	14.9	29.0	14.7	34.7	14.7	34.7	34.7
Medios de transporte	2.1	7.2	3.4	7.5	6.0	8.3	8.8	9.0	8.7	9.0	9.0	8.7
Otros productos	12.8	42.5	64.1	21.1	23.0	22.2	22.1	28.1	21.2	28.1	21.2	21.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Statisticheskiy Ezhegodnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1995 godu*, p. 77; Statisticheskiy Ezhegodnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1996 godu*, p. 81, y Statisticheskiy Spravochnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1997 godu*, p. 104.

industria fue de 77.3%.⁴⁴ Las empresas con inversión extranjera también contribuyen a la explotación de recursos naturales, dado que el gobierno no dispone de suficientes recursos financieros. Gracias a ello, la producción industrial registró una tasa de crecimiento de 4% en 1997, aunque el volumen de la producción apenas representó 51% del obtenido en 1991.⁴⁵

La apertura de Kazajstán a la inversión extranjera ha sido muy amplia y el país ha perdido control sobre su desarrollo económico debido a que las decisiones de las empresas con capital foráneo, las que han sido vendidas a las compañías extranjeras y las que manejan estas últimas, se adoptan más en función de sus intereses que de los del país.

Kazajstán ha realizado un notable esfuerzo para liberalizar el régimen de su comercio exterior y diversificar sus vínculos comerciales con otros países del mundo. Sin embargo, los miembros de la CEI, en particular Rusia, continúan siendo sus socios comerciales más importantes debido a factores de carácter económico, histórico y cultural.

En la división internacional del trabajo, Kazajstán participa como abastecedor de materias primas y metales, papel que conservará en el futuro próximo y a mediano plazo debido a que 60% de su producción industrial corresponde a aquellas ramas.⁴⁶ El interés de las compañías extranjeras por invertir fundamentalmente en los sectores energético, minero y metalúrgico, también contribuye a profundizar la especialización de Kazajstán en tales productos.

Es importante destacar, por último, que la República se ha convertido en un importador neto de maquinaria y equipo, lo que se considera positivo para el desarrollo económico al contribuir a la modernización de la industria. e

44. Statisticheskiy Ezhegodnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1996 godu*, p. 257.

45. Statisticheskiy Spravochnik, *Sodruzhestvo Nezavisimij Gosudarstv v 1997 godu*, p. 28.

46. S. Razov, "V novoy Tzentrалnoy Azii", *Mezhdunarodnaya Zhizn*, núm. 3, 1997, p. 37.