

Reflexiones sobre la necesidad de una reforma fiscal en México

En las últimas semanas se ha reavivado el debate acerca de las características del sistema tributario mexicano. Desde diversos puntos de vista, funcionarios públicos, dirigentes políticos y sindicales, empresarios, así como estudiosos de los problemas del país, han coincidido en última instancia en la necesidad de reformar dicho sistema “para adaptarlo a las nuevas etapas de desarrollo y hacerlo más justo”.¹

Es éste un tema que tradicionalmente desata tempestades, sobre todo cuando se aborda más con el deseo de defender privilegios económicos que con el de encontrar caminos que conduzcan al bien común. Por ello mismo, y ante las perspectivas en extremo favorables del erario que anuncia la bonanza petrolera, es indispensable que se trate con ponderación, con ánimo de hallar soluciones de carácter nacional. Y no es ocioso insistir en que esas soluciones sólo se alcanzarán en la medida en que los instrumentos tributarios se vinculen y coordinen con los demás —algunos incluso más importantes— de la política económica y social del Estado, en una visión integral de largo plazo.

Con el deseo de contribuir, aunque sea en modesta medida, a la necesaria discusión del tema, se incluyen en este número de *Comercio Exterior* varios artículos de interés para la formulación de la política fiscal y se presentan enseguida algunas reflexiones al respecto.

1. Declaraciones del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Subsecretario del ramo, *Excelsior*, México, 23 de mayo de 1978. Véanse también declaraciones del senador Alejandro Cervantes Delgado, *Uno más Uno*, México, 22 de mayo de 1978; del Presidente de la Asociación Nacional de Ejecutivos de Crédito, *Excelsior*, México, 14 de abril de 1978; del Director General de la Administración Fiscal Regional del Centro del Distrito Federal, *El Universal*, México, 1 de abril de 1978; del Director Adjunto del Banco Obrero, *El Nacional*, México, 13 de marzo de 1978, y del Presidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, *El Universal*, México, 22 de marzo de 1978.

Los rasgos esenciales del sistema tributario imperante en el país responden a una concepción que postulaba la industrialización a toda costa con base, entre otros elementos, en el ahorro externo y el endeudamiento interno. El fisco se adaptó a las necesidades —reales o supuestas— de ese modelo de crecimiento estable que exigía estimular el ahorro privado y favorecer la acumulación de riqueza, convencido de que los excedentes se canalizarían a la postre, por vías directas e indirectas, a finalidades productivas generadoras de ocupación y de ingreso para toda la población.

Así, tomados en conjunto, los impuestos se caracterizan en México por su baja progresividad, es decir, porque pesan más sobre los que tienen menos y porque favorecen en general a los sectores de mayor capacidad contributiva. También porque lo recaudado —si se excluye el efecto de los aumentos de tasas de algunos gravámenes—² crece apenas al mismo ritmo o quizá incluso a uno menor que el producto interno bruto (PIB). Esta elasticidad igual o menor que uno respecto al PIB le ha venido restando capacidad económica al Estado para compensar las fallas o retraimientos de la inversión privada. Por otra parte, la gran complejidad de la legislación tributaria y la existencia de lagunas en los ordenamientos, así como el inadecuado control, propician una evasión muy cuantiosa, tanto por subvaluaciones u omisiones en la base tributaria como por sobrevaluación de los rubros deducibles.

Algunas manifestaciones más concretas de las características apuntadas son, por ejemplo, la alta participación de los impuestos indirectos en el monto recaudado; la imposibilidad de controlar las corrientes de capital debido al anonimato de la propiedad de las acciones y otros valores; en el caso del impuesto sobre la renta, la separación de los ingresos gravables según sus fuentes (concepción cedular), que impide la globalización de esas percepciones, así como la proporcionalidad del tributo en los estratos de alto ingreso y su progresividad en los niveles bajos; el gran peso de las tasas específicas en la recaudación; el considerable número de impuestos, muchos aplicables a bienes determinados; la abundancia de tratamientos especiales, etcétera.

De 1970 a 1977, la carga tributaria federal creció considerablemente (de 7.1 a 11.1 por ciento del PIB), en buena parte por los aumentos impositivos al petróleo y sus derivados. Además, las participaciones de los estados y municipios se elevaron a una tasa media anual superior a 50%. A pesar de esos cambios favorables, siguen vigentes muchas de las características inadecuadas del sistema impositivo que limitan la posibilidad de utilizarlo como una palanca de cambio, en forma coherente con el resto de las medidas e instrumentos de la política económica.

En relación con lo anterior conviene recordar las palabras del presidente José López Portillo al comentar los cambios tributarios de diciembre de 1976. En esa ocasión se refirió a las modificaciones impositivas realizadas cuando era Secretario de Hacienda y Crédito Público. Las consideró “el esfuerzo fiscal más grande que ha habido en el país desde que es independiente”. Y agregó: “El efecto recaudatorio de ese esfuerzo fiscal fue extraordinario: 2% del producto interno bruto de un solo golpe; pero entonces con toda claridad, en mi intervención en la Cámara de Diputados, precisé que no se trataba de una reforma fiscal, y la bauticé como adecuación fiscal; tratábamos de adecuar el fisco a los problemas inflacionarios que a la sazón sufría el país, y teniendo un gran significado recaudatorio, no me atreví a llamarla reforma fiscal porque, decía yo, no está significado, no está subrayado el esfuerzo de equilibrio y justicia que debe campear en una reforma fiscal.”³

2. Por ejemplo, los impuestos sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, a la producción y consumo de cerveza, al envasamiento de bebidas alcohólicas, a la tenencia y uso de automóviles, a la gasolina, a la exportación de petróleo, etcétera.

3. Véase “Modificaciones fiscales recientes”, en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 1, México, enero de 1977, p. 36.

Aparte de las inobjetables consideraciones de justicia distributiva, en favor de la reforma fiscal militan sólidas razones surgidas de la fuerza misma de las condiciones económicas, presentes y previsibles, del país.

En cuanto al presente, la inflación aún no dominada, el tipo de cambio flotante y la reducción del PIB por habitante imponen la necesidad de transformar el sistema tributario a fin de contribuir a un mejor aprovechamiento de los recursos y a la satisfacción de los requerimientos básicos de la mayoría de los mexicanos.

- El acelerado proceso inflacionario, al cambiar los precios relativos, ha modificado la participación de los distintos tipos de bienes y servicios en el PIB y con ello ha acentuado la distribución regresiva del ingreso.

- La devaluación del peso, la inestabilidad financiera que la acompañó y la implantación de un tipo de cambio flotante afectaron a las empresas de distintas maneras, beneficiándolas o perjudicándolas en función de sus activos financieros en el exterior o en moneda extranjera (recuérdese la cuantiosa fuga de capitales de 1975 y 1976), de sus pasivos externos, del origen (nacional o foráneo) de sus materias primas y bienes de capital, así como del destino de su producción (para el consumo interno o para la exportación).

- La disminución del ritmo de crecimiento del PIB aumentó el desempleo y perjudicó sobre todo a la población más desvalida.

Aunque no se han estudiado de manera suficiente los efectos de estos cambios vertiginosos de la economía en el sistema fiscal, es probable que éste haya perdido progresividad y elasticidad. Asimismo, es posible que soporten en mayor medida la carga de la recaudación los que menos tienen (los asalariados —causantes cautivos— y las grandes masas que absorben los impuestos indirectos), que los dueños de la riqueza y los perceptores de utilidades, quienes siempre pueden trasladar los impuestos.

Por lo que toca al futuro, aun el inmediato, las muy favorables expectativas imponen, quizá con mayor urgencia todavía, el imperativo de la reforma fiscal. Piénsese, por ejemplo, que ya se habla de exportaciones petroleras por 5 000 millones de dólares en 1979, las cuales significarían para el erario 2 500 millones de dólares por concepto de impuestos a la exportación. Aun sin prejuzgar el monto y destino de tales divisas e impuestos, es indudable que tanto la balanza de pagos como la situación financiera del Estado mejorarán considerablemente. Es claro que, en este caso, la necesidad de la reforma tributaria surge no ya, como antaño, de la perentoriedad de aumentar los recursos financieros públicos mediante el incremento de la carga fiscal, sino de la obligación histórica del Estado mexicano de engranar el sistema impositivo en el conjunto de una política integral de auténtico desarrollo económico y social.

Las nuevas condiciones exigen la transformación del sistema tributario y a la vez brindan la oportunidad de lograrla. Para ello será imprescindible no sólo el puntual y eficiente manejo de los ingresos fiscales provenientes directamente del petróleo. También será necesario que el Estado capte una mayor proporción de los recursos de la economía, a fin de dirigir las corrientes financieras conforme a un plan de desarrollo orientado a cumplir los objetivos nacionales. En este sentido, no es posible aceptar que los mayores ingresos fiscales se transfieran, por medio del gasto público u otro mecanismo, a grupos sociales que los destinen a consumo suntuario o a inversiones para producir artículos de lujo. Todavía más inaceptable sería que se transfiriesen para que los mantuvieran ociosos o para utilizarlos en la compra de activos en el exterior.

Entre las barreras que hasta ahora han impedido una verdadera reforma fiscal, acaso la de mayor importancia haya sido —dadas las premisas del desarrollo estabilizador— la necesidad de garantizar seguridad y altos rendimientos a los ahorradores privados del país y del extranjero. Conforme a ese modelo, los ingresos del sector público debían complementarse con endeudamiento interno y foráneo. En condiciones de insuficiencia financiera del Estado y de dificultades de balanza de pagos, ante cualquier expectativa de auténtica transformación tributaria se oponían de inmediato varias amenazas: fuga de capitales, pérdida de confianza, contracción de la inversión, menor captación por el sistema bancario de recursos que se hubieran podido prestar al sector público, etc. Dada la inflexibilidad a la baja del gasto, sobre todo el corriente, el Estado no tenía más remedio que aplazar las reformas. Con ello, a la larga, contribuía a hacer más crítica su situación, aunque de momento tuviese un bienvenido respiro.

Las finanzas públicas se transformarán de manera radical en los próximos años. Ello se deberá principalmente al petróleo. En efecto, en el período 1978-1982 el excedente de Petróleos Mexicanos, una vez descontados gastos de operación e inversiones, será de 689 000 millones de pesos. Esa cantidad es superior en más de 3.5 veces a los ingresos presupuestales efectivos del Gobierno federal en 1977 y en más de cinco veces al financiamiento neto del sector público en ese mismo año.

Las nuevas condiciones de la economía del país pueden “dar origen a indeseados y negativos fenómenos socioeconómicos. De no adoptarse las providencias adecuadas, la previsible abundancia de recursos financieros acaso conduzca a la festinación del gasto, al dispendio sin medida, al aumento de la corrupción y, desde luego, a mayor concentración de la riqueza y al acentuamiento de las ya muy graves desigualdades sociales.”⁴ Sin embargo, “si toma las providencias pertinentes, la sociedad mexicana se encontrará en los próximos años en una situación excepcionalmente favorable para resolver algunos de sus más graves desequilibrios socioeconómicos y para eliminar, cuando menos, las expresiones más agudas de la explotación y la miseria”.⁵

Entre dichas providencias se encuentra la reforma fiscal. Los cuantiosos recursos de que dispondrá el Estado obligan a concebir una reforma tributaria cuyos elementos básicos sean la equidad y la simplificación y no sólo su efecto recaudatorio. El Gobierno federal tendrá una posición financiera muy sólida, con superávit en la balanza en cuenta corriente. Eso le permitirá soportar las presiones generadas por la fuga de capitales (poco probable si se consigue dinamizar la economía), así como los posibles sacrificios tributarios dirigidos a atenuar presiones inflacionarias generadas por los propios impuestos y a incrementar los recursos de estados y municipios, fortaleciendo así el pacto federal.

En este momento es imposible definir con precisión las características de la reforma tributaria, aunque sí cabe reflexionar sobre sus lineamientos generales. Estos, a juzgar por las opiniones más autorizadas de los estudiosos, podrían ser los siguientes:

- Dar mayor importancia a los impuestos al ingreso y la riqueza, que deberán apoyarse “en la globalización y manejo de la idea de ingreso para que los que más tienen, como ha de aceptarse por todos, más aporten; lo que en otro extremo nos permitirá liberar a quienes menos tienen y que nominalmente han entrado, por los problemas inflacionarios y devaluatorios, a categorías fuertemente cargadas por el Impuesto sobre la Renta; al reducir

4. “Aspectos de la evolución del sector externo de México en 1977”, editorial de *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 3, México, marzo de 1978, pp. 254-256.

5. “Un imperativo del momento histórico de México: impulsar el proceso de planeación”, editorial de *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 4, México, abril de 1978, p. 383.

las tasas bajas permitiremos que muchos trabajadores y miembros de las clases medias puedan aumentar su capacidad de ahorro y consumo".⁶

La aplicación de este criterio permitiría reinstalar la progresividad tributaria, gravar al capital conforme a los objetivos del desarrollo económico y social y, a la larga, sustituir ciertos esquemas de financiamiento de actividades específicas que en última instancia recaen sobre los salarios, como las cuotas de seguridad social y del fondo de la vivienda, así como el impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal. También tendría la ventaja de fomentar la producción y consumo de artículos básicos, al fortalecer su demanda. Esto obedece tanto a que la carga fiscal descansaría en mayor medida en las personas de altos ingresos, como a que se promovería el empleo al eliminarse el tratamiento desfavorable a los salarios. Entre los principales problemas que requerirán solución se encuentran el anonimato en la tenencia de valores, el tratamiento a las ganancias de capital y el control de la evasión, en particular la que se hace por medio de las deducciones.

- Modernizar los impuestos a las ventas y a la producción. En este sentido, la posibilidad más importante es el impuesto al valor agregado. Desde el decenio pasado se discute la conveniencia de establecerlo. Por sus consecuencias en la contabilidad de las empresas y sus posibles efectos inflacionarios, se trata de un gravamen difícil de implantar y administrar. Sus efectos desfavorables en los precios pueden eliminarse si se reducen las tasas del impuesto. Además, tiene grandes ventajas en cuanto al control de los causantes, en buena parte realizado por ellos mismos, y a la posibilidad de discriminar la carga fiscal por tipo de bienes. Esto último permite favorecer en mayor medida a los artículos de consumo necesario sobre los suntuarios, mejorar la posición de las exportaciones y apoyar la racionalización de las importaciones.

- Manejar los impuestos al comercio exterior en forma coherente con la política económica. Será necesario continuar estimulando las exportaciones no petroleras, pues no es conveniente depender en exceso de los hidrocarburos. Al mismo tiempo, la política tributaria con respecto a las ventas al exterior deberá tomar en cuenta las necesidades del abastecimiento interno. El manejo de los impuestos a las importaciones tendrá mayor importancia en los próximos años. Para aprovechar la prevista expansión de la demanda interna, convendrá establecer mecanismos de protección a la industria, en particular a las ramas prioritarias. Sin embargo, para evitar tanto precios y costos muy elevados en relación con los del mercado internacional, cuanto mala calidad y utilidades excesivas, esa protección debe ser selectiva y limitada en el tiempo.

- Aumentar los ingresos de estados y municipios para fortalecer el federalismo. Hasta ahora las fuentes tributarias de los gobiernos locales han sido insuficientes, por lo que en muchos casos se ven obligados a establecer sistemas muy complicados y alcabalatorios para obtener recursos. Por esta práctica tan difundida se ha llegado a afirmar: "Lo que para la Federación es alcabala, para los estados y municipios constituye un acto de soberanía." En este ámbito, la reforma fiscal debe orientarse a incrementar los recursos de los gobiernos locales, con base en fuentes tributarias que la Federación deje de gravar.

Es preciso transitar todavía un largo camino de análisis, de reflexión ponderada y discusión inteligente, para lograr el consenso social respecto a las modalidades concretas de la política fiscal. Empero, el sentido general, los propósitos cardinales, sí están definidos: hacer del sistema tributario un instrumento idóneo en el vasto conjunto de la política de desarrollo socioeconómico del país.□

6. "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, p. 1 462.

Una reforma monetaria que poco puede dar

Tras las reuniones del Fondo Monetario Internacional (FMI), celebradas en la ciudad de México a fines de abril último,¹ la opinión pública mundial tuvo la impresión de que las deliberaciones dieron lugar a un nuevo orden monetario. Esta impresión no concuerda con la realidad. Seguramente, la confusión surgió porque, un mes antes de la convocatoria, el Fondo puso en vigencia algunas reformas trascendentales acordadas en asambleas previas.

Las reformas consistieron en sancionar legalmente las paridades flotantes dentro del Convenio Constitutivo del Fondo —que ya tenían plena existencia *de facto* desde hace más de seis años—, proceder a desmonetizar el oro, aumentar las funciones atribuidas a los derechos especiales de giro (DEG), acordar mayores facultades al Fondo en relación con los países deudores y establecer un nuevo régimen de cuotas. En un sentido estricto, más que establecer un nuevo ordenamiento monetario, se ha legalizado una situación de desorden como presunta etapa transitoria hacia una necesaria y definitiva reorganización del sistema de pagos internacionales.

Lo único verdadero en la creencia de que existe un nuevo orden monetario es que el anterior ha caducado definitiva y formalmente. La modificación al Convenio Constitutivo produjo la caducidad formal, porque su desintegración se inició en agosto de 1971, cuando Estados Unidos abolió la convertibilidad áurea del dólar.

Para desentrañar los múltiples y complejos significados de la reforma es indispensable entender el alcance de la inconvertibilidad, verdadero eje de las modificaciones del sistema monetario. El acuerdo de Génova, celebrado en 1922 en el marco de la Sociedad de las Naciones, había sancionado, para el régimen internacional de pagos, el sistema denominado de patrón cambio oro (*Gold Exchange Standard*), que permitía que una o varias monedas fuertes compartieran con el oro las funciones de medio de pago y de reserva internacionales, porque el crecimiento del comercio y del movimiento de capitales en el mundo no se podía subordinar al límite casi natural de la disponibilidad de oro. Empero, la función de las divisas en los pagos internacionales sólo podía llevarse a cabo en la medida en que éstas fueran libremente convertibles en oro, por lo menos a través de los bancos centrales.

En 1944, cuando se creó en Bretton Woods el régimen monetario de la posguerra, la única moneda nacional que estaba en condiciones de cumplir plenamente con las exigencias propias de un medio de pago y de reserva internacional era el dólar, como reflejo de la enorme gravitación de la economía estadounidense. El dólar tuvo un papel especial en los pagos mundiales, pero su función estaba sujeta a su plena convertibilidad en oro, moneda mundial por excelencia. La posibilidad de que el dólar funcionara como un medio internacional de pagos y como reserva se asentaba en la capacidad productiva de la economía estadounidense y en el volumen de su comercio mundial. Los reiterados saldos comerciales favorables hicieron que ese país llegara a reunir, en los primeros años de la posguerra, 70%

1. Véase, en la sección internacional de este número, "FMI: un nuevo convenio y las mismas divergencias".

del oro mundial. Está claro, pues, que la capacidad monetaria del dólar surgía, en el plano estrictamente monetario, de su respaldo indiscutido en metal.

En 1971, cuando Estados Unidos abolió la convertibilidad del dólar, la situación era muy diferente. La economía de ese país seguía siendo la más poderosa del mundo, aunque su peso relativo había menguado notablemente en relación con la inmediata posguerra. Aun circunscribiéndose a la realidad del mundo capitalista, que es el ámbito de prueba del sistema monetario internacional, la plena hegemonía estadounidense ya estaba en discusión, porque sus mercancías eran desalojadas con frecuencia del mercado por la competencia de Europa Occidental y Japón. La pérdida de competitividad comercial, el incremento de los gastos militares y de otro tipo en el exterior, y el desarrollo de las inversiones en el extranjero, disminuyeron las existencias de oro de Estados Unidos y, por otro lado, acrecentaron los dólares que circulaban en el exterior. La enorme magnitud de las tenencias foráneas de moneda estadounidense y el agravamiento de los factores que dieron origen a esa situación hacían insostenible la posición del dólar, en la medida en que subsistiera el régimen de convertibilidad.

Para evitar ese peligro, el presidente Richard Nixon lanzó la medida extrema del 15 de agosto de 1971. Al hacerlo, descargó un golpe de muerte sobre el sistema monetario.

Aún hoy subsisten las discusiones acerca de la prescindibilidad o imprescindibilidad del oro. Sin necesidad de entrar en largas polémicas teóricas, es evidente que la experiencia del funcionamiento del actual sistema monetario, de su pasado, y de los registros históricos de sistemas anteriores indican que el pago en dinero sigue invariablemente a la extensión y generalización del trueque, esto es, al cambio de una mercancía por otra. Por consiguiente, la función monetaria del oro no proviene exclusivamente de sus características naturales, sino del hecho social de que es una mercancía, es decir, un objeto capaz de intercambiarse, con un valor propio incorporado. A través de una selección histórica, la mercancía oro llegó a ser dinero, porque además de ser una mercancía como cualquier otra, es un producto cuyas características facilitan su uso como moneda, debido a su homogeneidad, a la facilidad con que es posible subdividirlo sin que pierda sus propiedades y al alto valor que puede reunir en un volumen relativamente reducido.

La moneda no sólo es un medio de circulación y de pago, sino también un medio de atesoramiento y de acumulación. Cuando la actividad económica toma un rumbo incierto, la conversión del capital a la forma moneda es una operación habitual para asegurar el resguardo de esos capitales. Todo el mundo sabe que en época de crisis están en auge la especulación y el capital monetario. Y también se sabe que cuando la inseguridad propicia la duda sobre la integridad de una moneda, enormes sumas se cambian por otras monedas más firmes. La conversión en oro no es más que una muestra de ese fenómeno en una situación casi extrema. La conversión en dólares puede abrumar, en un momento determinado, a cualquier moneda nacional, pero la conversión de dólares en oro siempre señaló los momentos peores de las crisis monetarias internacionales. Dicho metal es, en definitiva, la garantía última. Y lo seguirá siendo mientras que otra moneda-mercancía, con valor propio, no lo sustituya con eficacia.

Estados Unidos abandonó la convertibilidad y, conforme a la misma tendencia, trató después de desalojar al oro del sistema monetario internacional. La inconvertibilidad tuvo su razón de ser en la incapacidad del Tesoro estadounidense de garantizar el cambio por oro de los dólares emitidos. Por consiguiente, la desmonetización del metal, más que un problema relacionado con él, denuncia la debilidad del dólar. Si hubiera alguna duda al respecto y si se conviene en que en la economía capitalista el mejor termómetro es el mercado, la relación de precios relativos entre el oro y la divisa estadounidense lo dice todo al respecto.

Sin embargo, la debilidad del dólar es un problema muy complejo, cuya comprensión no se agota con sólo comprobar la incapacidad de Estados Unidos de asegurar la convertibilidad áurea de su moneda. Ese país tiene un producto bruto que representa, por sí solo, aproximadamente la cuarta parte del producto bruto mundial. Posee la más elevada productividad y la más enorme capacidad productiva de la historia. Cuenta con un monopolio emisor de papel moneda mundial que surge, en primer lugar, de esa realidad económica y, en segundo, del privilegio institucional que, gracias a tales circunstancias, pudo imponer al crearse la organización monetaria de Bretton Woods. Y ese privilegio se mantiene en pie, pese a los efectos del deterioro relativo de su competitividad comercial y a la inseguridad ocasionada por el emisionismo desenfrenado, que ha servido para afirmar el dominio de las empresas estadounidenses en el mundo.

La crisis del sistema monetario de Bretton Woods, basado en el dólar como moneda de reserva, es la crisis de la hegemonía económica y política estadounidense. O, mejor dicho, del paso de Estados Unidos de una situación de hegemonía plena a una de dominio compartido. La hegemonía compartida lleva invariablemente a un patrón monetario compartido; por eso, el valor de lo que pretende ser el nuevo medio de pago y de reserva internacional se fija desde 1974 con base en una “canasta” de monedas fuertes.

Sin embargo, no se ha llegado a establecer en forma definitiva un nuevo sistema de pagos internacionales, que sustituya al de Bretton Woods, y seguramente no se llegará a esa meta el próximo mes de septiembre, cuando se lleve a cabo la asamblea conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Ello se debe a que la hegemonía compartida no es plenamente aceptada por Estados Unidos. Lo que es peor, no está definida en términos de la cuota de poder que representa cada uno de los grandes competidores y socios de ese país. La definición de esas cuotas conduce al mundo capitalista a una verdadera guerra comercial que impide llegar a un acuerdo monetario. Por eso, en las reuniones celebradas en México no se fundó un verdadero orden monetario sustitutivo del de Bretton Woods, sino que se sancionó la existencia de una etapa de tránsito de un sistema a otro, todavía no cabalmente definido, y que sólo se podrá implantar mediante un acuerdo entre los países capitalistas ricos o mediante la guerra comercial plena.

La crónica diaria revela con meridiana claridad esa situación. Los países capitalistas industrializados debaten en estos momentos una política para afrontar los peligros del receso. Estados Unidos quiere un crecimiento más rápido e insta a la República Federal de Alemania a comprometerse con una política de ese signo. Este último país insiste en la estabilidad cambiaria (naturalmente, no es la potencia emisora de moneda mundial, como Estados Unidos) y se queja, a su vez, de que los estadounidenses se demoran en cumplir las medidas que surgieron del compromiso mutuo celebrado en marzo último en torno a la búsqueda de un método para ordenar los mercados cambiarios.

En un clima de guerra comercial y, a la vez, de búsquedas de acuerdos mínimos imprescindibles, el comercio mundial decae. Si la integración económica está bloqueada por las rivalidades nacionales de las grandes potencias, más allá de los límites de los estados se dibujan fronteras situadas a medio camino entre la nación y el mercado mundial: las zonas monetarias de influencia.

La República Federal de Alemania está empeñada en lograr, en el ámbito del Mercado Común Europeo, un sistema cambiario homogéneo, capaz de prevenir las consecuencias del movimiento especulativo del dólar para cada uno de sus miembros, que requeriría una reconstitución previa de la “serpiente” monetaria. El régimen funcionaría con referencia a una unidad monetaria europea de cuenta, que serviría para realizar los ajustes entre los países de la Comunidad y que se crearía a partir del oro o los DEG, en remplazo del dólar.

Francia, que en 1975 preparó un plan monetario con un propósito similar (el Plan Fourcade), que en su momento contó con la oposición germana, desconfía —a su vez— de la nueva iniciativa monetaria para la Comunidad, porque sabe que, por esa vía, el Mercado Común va a terminar como zona de influencia de la República Federal de Alemania. Tampoco este país y la Gran Bretaña pudieron llegar a un acuerdo sobre el monto del séptimo aumento de cuotas para el FMI.

Mientras la República Federal de Alemania, con sus enormes reservas de oro y divisas, busca la estabilidad, los británicos, afectados por la recesión, no están convencidos de que ésta sea la única meta que deba perseguirse.

Si el sistema monetario no se va a reconstruir en tanto que los ricos no logren cierta uniformidad de criterios, ¿qué se puede esperar para las vanas recomendaciones de los pobres, que van de conferencia en conferencia como verdaderos invitados de piedra y, lo que es peor, sin una estrategia monetaria global acordada por todos los que padecen el subdesarrollo?

En las reuniones de México pudo comprobarse que la unidad de los ricos todavía es un mito. Sin embargo, la divergencia sabe de una sola y gran excepción: los oídos sordos para los problemas a los que se enfrentan los países periféricos. No obstante, estos últimos han basado buena parte de su estrategia en la desmonetización del oro y en el aumento de las emisiones de derechos especiales de giro.

Ha llegado la hora de reflexionar más pausadamente acerca de estas propuestas. La desmonetización del oro es una consecuencia de la incapacidad de Estados Unidos de convertir los dólares que lanza al mundo. De ahí proviene, a su vez, la crisis monetaria, que ha cobrado sus principales víctimas entre los países dominados.

Las emisiones de DEG, además de que se reparten entre los ricos, constituyen apenas un limitado medio de pago y de reserva, es decir, algo así como una cuasi-moneda internacional, que los banqueros desprecian. Quitarle al oro su función monetaria y llenar las arcas de DEG no parece, pues, una respuesta integral a la crisis.

Como trasfondo de la discusión hay un problema de hegemonía y de poder. Por consiguiente, la primera tarea del Tercer Mundo debe ser la de elaborar un programa político mínimo, que implique en primer lugar una estrategia económica común ante la crisis. En la búsqueda de los instrumentos y métodos para implantar un nuevo sistema monetario, parece aconsejable una gran prudencia en la liquidación de las reservas áureas, sobre todo si se realiza a cambio de DEG. En todo caso, habrá que ejercer una fuerte presión política conjunta para que se amplíen las facultades de los DEG y se los respalde con algún tipo de activo del que el Tercer Mundo no se halle marginado. Sólo entonces podrá discutirse con propiedad la creación de una nueva liquidez mundial, que incluya la efectiva recirculación de los saldos monetarios que en la actualidad se acumulan en un puñado de países y que, en contrapartida, condenan a otros al déficit crónico. En ese marco, adquiere gran interés la propuesta de México,² presentada ante el Grupo de los 24.

La necesidad de estas reformas indica, por lo pronto, que es urgente abrir un auténtico debate entre los países subdesarrollados y las naciones ricas, ya que se trata de resolver un problema que atañe a todos. Así, los primeros asistirían a las próximas conferencias monetarias con una estrategia propia y con un conjunto de propuestas coherentes y viables. Por su parte, los países hegemónicos se verían obligados a abandonar para siempre su actitud de ignorar lisa y llanamente las propuestas y reclamaciones en favor de un orden monetario más ajustado a las necesidades y conveniencias del mundo en su conjunto. □

2. *Ibid.*