

Del “estancamiento estabilizador” hacia una política activa de financiamiento del desarrollo

Francisco Suárez Dávila

Introducción

Varios analistas coinciden en que la historia caracterizará la política económica del presidente Fox como la del “estancamiento estabilizador”. Esto contrasta con el llamado “desarrollo estabilizador” del período 1958-1970 cuando la economía mexicana creció 6% con estabilidad de precios. Recientemente el Presidente trató de asimilarse de manera equivocada a ese lapso.

La política financiera del actual gobierno se ha orientado a lograr la estabilidad de precios (menos de 5% de inflación) y la cambiaria con apreciación real del peso con base fundamentalmente en finanzas públicas equilibradas y una política monetaria frecuentemente restrictiva. No obstante, la economía permaneció prácticamente estancada durante los tres primeros años de la Administración. La recuperación de 2004 y parte de 2005 es reflejo fiel —calca— del comportamiento del sector manufacturero de Estados Unidos, aunque ya también con crecimiento inferior al perder competitividad las exportaciones.

En los últimos cuatro años la generación de empleo ha sido nula y crítica para los jóvenes. Las válvulas sociales de escape son la economía informal y la migración. En términos de política financiera, el sistema tributario no recauda y el sistema financiero no presta a la actividad productiva.

El reto es, desde luego, recuperar el crecimiento y el empleo. Para ello se necesita una nueva política activa de financiamiento del desarrollo, conjugando responsabilidad fiscal y orientación social, haciendo uso de los márgenes que existen y que los países exitosos aprovechan. No es el único instrumento, pero sí condición necesaria.

En lo que sigue se presenta un diagnóstico del entorno general en materia de política financiera. Se reconocen algunos avances y posteriormente se formulan propuestas para el futuro.

Diagnóstico de la política financiera

Partimos del hecho de una economía esencialmente estancada en los últimos 25 años. Ese lapso con crecimiento de alrededor de 2% sigue a lo que podríamos llamar la etapa del populismo (1970 a 1982) en la que el país creció 5.8%, pero con una elevada inflación y agudos desequilibrios fiscales y externos que condujeron a dos severas crisis.

El intervalo 1935-1970 se caracterizó por un desarrollismo en dos fases: una con inflación moderada, y otra, la del desarrollo estabilizador, con un crecimiento de 5.9% y estabilidad de precios. Esto nos lleva a la conclusión que sólo en una etapa ya muy distante pudimos conciliar crecimiento y estabilidad. Después de 1970 se registró crecimiento sin es-

Diputado Federal. Forma parte del Consejo Asesor de
ECONOMÍAUNAM
<suarezdavila@prodigy.net.mx>

tabilidad y crisis; a partir de 1982, la economía vivió una etapa de ajustes, volatilidad y crisis con algunas reformas estructurales y, finalmente, se presencia estabilidad sin crecimiento.

La pregunta que todos los economistas nos planteamos es ¿por qué no crecemos? Los empresarios manifiestan reiteradamente lo que es prácticamente otra cara de la misma moneda ¿por qué perdemos competitividad? México se rezaga; se atrasa frente a otras economías emergentes exitosas como China, India, los tigres asiáticos, países europeos como Irlanda o Finlandia y economías de Europa del Este.

Lamentablemente, podemos concluir que toda una generación de economistas y, ciertamente, la política económica actual, ha sido ineficaz en cuanto a resultados y, lo que es más grave, obsoleta en cuanto a ideas. Se habla crecientemente de nuevos consensos. Algunos de los economistas progresistas más exitosos como Stiglitz, Krugman, Rodrick y Sachs, transitan del Consenso de Washington al de Barcelona. Algunos (Armando Larraín y el que escribe) hemos hablado de la necesidad de un Consenso de México. Existe una clara insatisfacción sobre las reformas estructurales, al menos las de la primera generación. Surgen dos enfoques. Algunos –los liberales– dicen que las hicimos mal y es preciso profundizarlas; otros –yo me sumo– que hay que redefinir la agenda y emprender la reforma de las reformas.

¿Cuáles son los principales rasgos de la situación actual de la política financiera?

Estabilidad macroeconómica. En materia de evolución económica hay que reconocer –como se ha ponderado hasta el cansancio en la documentación oficial– como uno de sus pocos logros, la estabilidad macroeconómica con finanzas públicas sanas, baja inflación, reducidas tasas de interés, bajo déficit fiscal y tipo de cambio flotante, pero bastante estable, inclusive con importantes apreciaciones reales. Todo está interrelacionado. No es por sí sólo un avance despreciable.

Entre los avances financieros institucionales tenemos un banco central autónomo prestigiado. Esto ha consolidado su prestigio institucional –casi todas las instituciones se han deteriorado– y ha cumplido con pragmatismo sus principales objetivos. Después de muchos avatares y experimentos, el tipo de cambio flotante “a la mexicana” ha sido un buen invento, sobre todo frente a lo que nos ocurrió en el pasado y lo que sucedió en las economías asiáticas en las crisis de fin de siglo.

Regulación del sistema financiero. Se han registrado avances institucionales, así como en la regulación del sistema financiero. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se ha fortalecido. Se han introducido las principales reformas que, en escala internacional, se implantaron para superar las crisis bancarias, principalmente mejoras en los sistemas de información, reglas de capitalización y cobertura de activos en riesgo.

Se avanzó en la ejecución del Acuerdo de Basilea II.¹ En México existe legislación sobre un buen sistema de indicadores de alerta temprana para identificar en qué momento

1. El Acuerdo de Basilea II establece que para 2006 las instituciones financieras deberán contar con las metodologías de medición y administración de riesgos y con los recursos tecnológicos adecuados para cumplir de forma congruente con las mejores prácticas en escala internacional.

un banco entra en problemas. Se dispone de reglas más eficaces para el cobro judicial de créditos, así como reglas de transparencia bancaria referidas al cobro de comisiones, aunque siguen siendo altas.

Superación de la crisis bancaria. Tras la severa crisis bancaria de 1994 que, me parece, es la mayor debacle económica de la historia del México posrevolucionario (nos costó 18% del PIB y nos condujo a un sistema financiero casi totalmente extranjerizado), tenemos un sistema adecuadamente capitalizado, rentable y sólido. Paradójicamente, todo el proceso de liberalización se inició para reducir el financiamiento al sector público por vía de encaje. Hasta hace un año este crédito público era de 80% y ahora ha bajado a 50%, aunque aún es alto. Ha aumentado el crédito al consumo y el hipotecario, aunque no a la actividad productiva y al campo.

Desarrollo intermediario no bancario. Se desarrolla un sistema financiero no bancario bastante dinámico que en parte desplaza a la banca. Juegan un papel importante las Sofoles (76% de la cartera de crédito de intermediarias) tanto en crédito automotriz como vivienda, así como las tiendas departamentales. ¡Los bancos quieren comprar las Sofoles exitosas! En 2004 los intermediarios financieros no bancarios fueron la segunda fuente de crédito con 16% del total del crédito interno otorgado. En 1997 esa cifra sólo era de 4.5%. Algunas grandes empresas transnacionales, en la práctica, han actuado como bancos para salvar a la planta productiva, particularmente a las pequeñas y medianas empresas vía crédito de proveedores. El financiamiento bursátil, no a través de emisión de nuevas acciones, sino de deuda (como los certificados bursátiles), también ha compensado la falta de crédito bancario.

Dinámica de las Afores. La parte más dinámica del sistema financiero, avance institucional fundamental, fueron las Afores y Siefores. Éstas ya representan 10% del PIB y se estima que para 2015 alcanzarán 19% de ese agregado. No obstante, financian fundamentalmente al gobierno y se invierten en papel de corto plazo y no de largo, como debiera ser.

Creación de nuevos bancos de desarrollo y deterioro de los existentes. Se crearon nuevos bancos de desarrollo como la Financiera Rural para sustituir al malogrado Banco Rural, el nuevo sistema de Banca de Ahorro Popular que sustituye al respetable pero pequeño Patronato del Ahorro, y la Hipotecaria Federal. En cambio, Banobras, llamado el Banco del Federalismo, no le hace ya honor a su nombre; Nacional Financiera es Nacional Factoraje, reencarnación de un pequeño Bancomer, y Bancomext está severamente limitado por operaciones del gobierno federal que éste no ha asumido (como el millonario crédito a Cuba). Prácticamente no operan en primer piso y a los bancos no les interesa el segundo.

Recaudación tributaria insuficiente. En el sistema tributario, estando muy lejos de la tan mencionada reforma fiscal profunda y definitiva, ha habido un cierto proceso de avance silencioso. Destaco algunos ejemplos: se logró sin ruido la globalización de los ingresos financieros a los otros ingresos, lo cual había sido una barrera infranqueable para cualquier Secretario de Hacienda, se introdujo un impuesto patrimonial “transitorio” sobre activos financieros, y un “flat tax” modificado para 2006.

Sin embargo, la recaudación tributaria, sin incluir ingresos petroleros, es muy baja, menos de 11% del PIB. Estamos entre las más bajas de la OCDE, donde el promedio es 27%, y por debajo de otros países latinoamericanos o emergentes comparables al nuestro. Nos

ha venido salvando un precio del petróleo 10 dólares superior al del presupuesto federal en 2004 y otros 10 dólares en 2005.

La reforma de pensiones. En cuanto al sistema de pensiones, ya se dio la de los trabajadores apoyados por el Seguro Social y se produjo un avance “pírrico” sobre el régimen de los nuevos trabajadores del propio IMSS, pero sigue siendo una asignatura pendiente que pesará sobre las finanzas públicas. Este es a nivel mundial uno de los grandes retos económicos del milenio. No resolverlo afecta todo el andamiaje del ahorro público.

Federalismo fiscal o feudalismo fiscal. En materia de federalismo fiscal se ha registrado un gran avance. El Banco Mundial le llama una revolución silenciosa. En efecto, ésta se logra porque los estados y municipios ya casi gastan 60% del gasto público, o sea, se habla de una considerable descentralización, incluyendo el gasto en educación, salud e infraestructura. Sin embargo, estos recursos son en parte de uso libre (las participaciones), pero otra parte considerable son transferencias etiquetadas en los distintos ramos del presupuesto.

El problema es que el avance se ha dado por el lado del gasto, pero no del ingreso. Los estados participan en poco más de 20% de los grandes impuestos, pero tienen fuentes propias muy débiles –los impuestos sobre nóminas y gasto hotelero– (y, en la práctica, sobre automóviles).

La mayor zona de desastre fiscal, quizá, son los municipios. Estos deberían usar intensamente dos fuentes de ingresos propios que son muy importantes en casi todas las economías: el predial y el cobro eficaz de servicios públicos. En el predial Chile recauda 3% del PIB y México menos de 0.3%. Según un estudio del Banco Mundial los países mas pobres de África y del subcontinente asiático sustentan 60% de su gasto municipal con ingresos propios –los dos mencionados–; en México es 20 por ciento.

En estas épocas de bonanza, se gesta una verdadera polémica en torno a la distribución de los recursos petroleros entre los estados, Federación y Pemex, que se ve de difícil solución.

Después de una inicial reticencia por parte del gobierno y el apoyo de diversas fundaciones pensantes, de todos los partidos políticos y de grupos empresariales (particularmente COPARMEX), se organizó la Convención Nacional Hacendaria que arrojó más de 300 recomendaciones para ejecutarse por vía legislativa o administrativa. Es muy poco lo que se ha hecho. El gobierno envió muy pocas iniciativas.

Reforma del gasto público en los tres niveles de gobierno. Se sigue requiriendo una reforma del gasto público en los tres niveles de gobierno. Aumenta el gasto corriente y se sacrifica el gasto de inversión. Se gasta mal, pero también se gasta poco. Durante el auge del petróleo, en la presidencia de López Portillo, el presupuesto era casi 40% del PIB. Ahora se gasta alrededor de 20% (abajo del promedio de la OCDE). No alcanzan los recursos para la inversión pública, para la inversión en infraestructura, para la inversión en educación, salud, ciencia y tecnología. Tampoco es la solución lo que un diputado ha bautizado como “pibear”, que significa poner en leyes montos específicos de gasto obligatorio como porcentaje del PIB sin que existan los recursos para sustentarlos.

Temas prioritarios para una nueva política activa de financiamiento del desarrollo

Para generar un desarrollo sostenido se requiere impulsar un dinámico financiamiento del desarrollo y salir del frustrante estancamiento estabilizador. Los principios son bastante sencillos. Se requiere aumentar el ahorro público y privado para sustentar una mayor inversión eficaz que aumente el crecimiento, el empleo y la productividad de la mano de obra. Un eficaz sistema financiero que contribuya a movilizar el ahorro y canalizarlo al aparato productivo; un buen sistema fiscal para aumentar el ahorro público y apoyar la inversión pública. No contamos con nada de esto. No tenemos un buen sistema de financiamiento para nuestro desarrollo.

Avanzar en el proceso de reforma fiscal

Subrayo deliberadamente la palabra proceso. No hay reformas fiscales definitivas, profundas, en un tema tan complejo políticamente. Lo que se debe hacer es emprender un proceso programado con un objetivo claro. El arte de la tributación era, como dijera el gran ministro de Hacienda de Luis XIV, Colbert: “Extraer el mayor número de plumas de un ganso, limitando al mínimo los graznidos”.

Paradójicamente, en México, académicos y grupos de derecha y de izquierda conspiran contra una reforma fiscal. Unos dicen: lo que se requiere es reducir y racionalizar el gasto; otros sostienen que lo que se precisa es reducir la enorme evasión fiscal. Así, unos y otros evaden decisiones difíciles en materia de tasas y diseño de impuestos. Los empresarios piden que se graven más los impuestos al consumo; la izquierda, los impuestos progresivos a la renta y al capital. Los partidos políticos defienden sus clientelas que tienen trato preferencial como los agricultores, los transportistas o los medios. La reforma, además, siempre debe hacerse “en los bueyes de mi compadre”.

Hay dos realidades que hay que tener presente en una reforma fiscal. En el mundo global y competitivo el capital es móvil. Eso beneficia a las grandes empresas y a los grandes inversionistas. Para estos grupos el sistema debe ser competitivo. Si no es así, ellos tendrán la forma de emigrar fiscalmente.

El segundo punto es que antiguamente se pensaba que el sistema impositivo era el que por sí mismo debía redistribuir los ingresos; por ello la tendencia a sistemas fuertemente progresivos –los impuestos sobre el ingreso–. Ahora, en general se piensa que el sistema tributario debe recaudar lo más posible dentro de ciertos criterios de equidad, preferentemente mediante impuestos generalizados al consumo para redistribuir vía gastos.

Sentadas las bases, el proceso de la reforma fiscal debe descansar en dos premisas de política: no hay forma de evitar, tarde o temprano, un IVA “parejo” que grave todo el consumo a igual tasa. Así nació el IVA en México. Se puede, por ejemplo, exentar una canasta muy básica de diez productos, pero en el debate hay muchos mitos. Es cierto que los grupos de bajos ingresos destinan la mayor parte de su ingreso a alimentos. Sin embargo, éste no es el hecho fiscalmente más relevante. Con la actual tasa “0” se está subsidiando al decil más rico de la población con 70 000 millones de pesos, o sea, 1% del PIB. En cambio, el impacto sobre los deciles más pobres sería de 2 000 millones de

pesos. Es decir, se podrían obtener recursos para compensarlos ampliamente con gasto social focalizado. Además, los más pobres compran en tianguis o desarrollan autoconsumo, donde no se paga IVA.

Estas son las razones por las que hay una abrumadora corriente mundial que maneja IVA a altas tasas de pago parejo. En Chile el IVA es de 18%; en Argentina, 19%; en China, 17%; en Sudáfrica, 15% con cinco excepciones; en Francia, 19.6%; el promedio de la OCDE es de 17.6%. Con estas tasas pueden tener un gasto social muy superior al nuestro.

El segundo aspecto es intensificar el proceso para mejorar la administración tributaria y disminuir la evasión fiscal que puede ser de 3 o 4 por ciento del PIB. Esto supone que se fortalezca la administración gerencial del SAT. Un aspecto clave es contar con un censo fiscal completo, a nivel casi de manzana, con tecnología moderna y cruzando la información disponible de bancos de datos existentes del INEGI, el IMSS o el Infonavit. Sin embargo, cada vez que se hace un censo, se dice que es “terrorismo fiscal”.

El costo del SAT —con sus más de 30 000 empleados— es aún muy caro y existe insuficiente inversión informática. Las aduanas siguen siendo una zona de desastre, ahora agravada por la participación del crimen organizado, lo mismo en la introducción de mercancías que en automóviles ilegales. Se dice que de éstos hay 2.5 millones.²

En el Impuesto Sobre la Renta se avanza hacia un “impuesto proporcional” simple, como lo han hecho Rusia, Irlanda y las repúblicas bálticas. Para 2006 se establece una tasa básica de 25%, que no pagarían los individuos hasta ingresos de menos de 75 000 pesos, y una tasa superior a 25% para ingresos millonarios. Con estos esfuerzos en el mediano plazo se podría recaudar 5% adicional del PIB. ¡Es el esfuerzo que se debe hacer antes que se reviertan los ingresos extraordinarios del petróleo!

Reformas en materia de federalismo fiscal

Ésta es todavía una tarea pendiente. No se han aplicado las conclusiones y recomendaciones de la Convención Nacional Hacendaria. Un aspecto importante es que no se ha reformado la Ley de Coordinación Fiscal que, de hecho, debiera ser una Ley de Coordinación Hacendaria.

La actual situación institucional no toma en cuenta cambios reales de poder, como la fuerza que ha adquirido la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Estamos en el peor de los mundos. No se han hecho los cambios necesarios en materia de ingresos. Ya hay una nueva iniciativa que otorga a los estados la potestad de fijar un impuesto final a las ventas, pero es difícil que se aplique. No se han dado a los municipios las facultades necesarias para fijar sus tasas del predial. No se han realizado las reformas en materia de catastros.

El federalismo hacendario es una parte complementaria de la reforma fiscal, pero también hay riesgos de que al otorgar demasiadas facultades a los estados en materia de gasto, eventualmente se presenten los problemas que han encarado los países del Cono Sur, donde un feudalismo fiscal mal entendido estuvo en el origen de las crisis. No

2. La Secretaría de Hacienda y los gobiernos de los estados han sido muy omisos para atacar el problema, fuente de corrupción o incompetencia administrativa.

se acaba de hacer el ejercicio fundamental que es definir las potestades de gasto y las potestades tributarias en los tres niveles de gobierno.

Reforma al régimen de pensiones del ISSSTE

A distancia, creo que se puede decir que se erró en la secuencia adecuada de las reformas de pensiones. La más importante, la más madura en cuanto a número de trabajadores, en cuanto a monto, diseño e implicaciones, era la reforma al régimen de pensiones del ISSSTE. La reforma relativamente marginal era la de los trabajadores del IMSS, que sólo se refería a los trabajadores de nuevo ingreso. Ello contaminó todo el proceso de la gran reforma de pensiones. Los costos, de no hacer nada, son exponenciales. En cambio, una reforma a tiempo tiene el efecto de una reforma fiscal para liberar recursos fiscales para otros propósitos, inclusive, para el gasto de salud del IMSS y del ISSSTE que está negativamente afectado.

Una reforma de pensiones debe descansar en principios que son de creciente complejidad:

- No afectar los derechos adquiridos de los actuales pensionados
- Libertad para modificar racionalmente el régimen de los que, en el futuro, ingresan a la fuerza de trabajo
- Negociar con prudencia las condiciones de los trabajadores que están en el actual sistema: así, revisar algunas condiciones que no son sustentables financieramente, como la edad de retiro muy temprana o los años de antigüedad insuficiente. Dar la opción entre el nuevo y el viejo sistema
- Las nuevas pensiones entran a un sistema de cuentas individuales como en el IMSS. Debe existir una pensión mínima garantizada. Produce un enorme impacto favorable al ahorro nacional
- Creación de una Afore pública para manejar estas cuentas, pero sujeta a las reglas de las otras Afores. Dar al trabajador la libertad de salirse a otra Afore, como elemento de competencia
- Para los trabajadores actuales se ha establecido la fórmula ingeniosa de establecer un bono de reconocimiento en su cuenta individual que considera las aportaciones que habría acumulado en su vida laboral
- Un elemento muy importante es la llamada “portabilidad”. Bajo este sistema el trabajador lleva su pensión acumulada –su cuenta– aun cuando se cambie del apartado A al B, o a un sistema estatal o universitario. Es decir, se debe crear un Sistema Nacional de Pensiones

Reconociendo las dificultades políticas, ésta es una reforma fundamental.

Reformas fiscal y corporativa de Pemex

La reforma de Pemex y, en general del sector energético, forma parte fundamental de una nueva concepción del desarrollo económico del país: impulsar un sector estratégico. Al

mismo tiempo, ese organismo está involucrado e interrelacionado con el sistema financiero al que aporta recursos considerables. Es evidente que no puede haber una reforma real a Pemex, si no hay una reforma fiscal federal.

En forma parecida al planteamiento de reforma de las pensiones de los trabajadores del IMSS, la llamada reforma al régimen fiscal de Pemex es marginal. Sólo se refiere a la nueva extracción y tiene elementos de complejidad.

El objetivo de darle más recursos a Pemex, fortalecerlo financieramente, darle autonomía de gestión, es permitirle invertir para salir de una situación crítica en que importamos gas, gasolina, petroquímicos, en que se agotan las reservas probadas y tiene que acudir a un endeudamiento artificial vía los famosos Pidiregas que ya alcanzan 40 000 millones. Pemex da al gobierno 5% del PIB en impuestos. Retirarle esos ingresos de golpe dejaría al gobierno sin recursos para invertir, gastar en salud, educación, etcétera.

El gobierno tiene que sustituir esos recursos mediante una reforma tributaria paulatina. Si esto se resuelve, Pemex podría avanzar con sus propios recursos en el fortalecimiento de la empresa y no requeriría de participación de inversión privada. Volvería a ser un motor de crecimiento de los sectores productivos.

Lo que sucede es que en términos del fin deseado no hay más que dos caminos:

o se da una reforma fiscal federal para que Pemex pueda retener más recursos para invertir y resolver sus problemas —esta es la reforma acorde con una visión de sector público— o se acepta la inversión privada en ciertas actividades. Si no se hace ninguna de las dos cosas, se condenará al país a un deterioro energético sistemático. En este asunto crítico, también hay decisiones que van de mayor a menor complejidad:

- Reforzar el régimen corporativo de gestión de Pemex para darle autonomía operativa como auténtica empresa pública. Esto implica darle consejeros independientes y dotarlo de una confiable rendición de cuentas con auditoría independiente. En la actualidad el organismo proporciona más información a las comisiones supervisoras de Estados Unidos que a la sociedad mexicana
- Sacarlo del presupuesto federal ³
- Permitirle alianzas estratégicas para inversiones de alta tecnología como exploraciones y perforaciones de gran profundidad
- Reconstituir una sola empresa
- Posible emisión de capital hasta un porcentaje minoritario con voz, pero sin voto (eso por sí sólo no resuelve el problema).

En el caso de la CFE, disminuir su “ordeña” fiscal:

- Permitir participación privada en la generación, pero dejando al Estado la regulación y una posición dominante. El Estado, desde luego, conserva la transmisión
- El sector eléctrico, por los cambios tecnológicos, permite una mayor flexibilidad

3. Sacar del presupuesto a organismos públicos que operan en muchos aspectos como empresas comerciales es una línea de investigación del FMI; Richard Hemming, Finanzas y Desarrollo, 2004.

Es preciso examinar con objetividad los cambios que en estas materias se han emprendido en estados de tradición estatista como el nuestro y donde se ha actuado con más flexibilidad como China, India, Cuba, Francia, Italia y Brasil.

Reforma presupuestal y sistema de presupuesto

Los problemas vinculados con el proceso de presupuestación a fines del año pasado que dieron lugar a una insólita controversia constitucional, reflejan que en éste, como en otros temas, los hechos han desbordado a las instituciones existentes y a las normas. La actual ley de presupuesto data de 1974.

El presupuesto y la ley de ingresos son las principales expresiones del programa de gobierno del Estado mexicano y su fuente de financiamiento. Constituyen, al mismo tiempo, una de las principales funciones del legislativo como expresión de su mandato popular. El tema de la asignación de gasto y el sustento impositivo se encuentra en la base del avance democrático de la humanidad y en la causa de algunas de las más dramáticas guerras civiles y confrontaciones entre el gobernante y el pueblo.

En los debates de fines de 2004 el país avanzó en su proceso de democratización. El cambio fundamental se sustentó en una palabra que cambió por virtud de una reforma constitucional que se dio en el verano. Anteriormente, el Congreso discutía, analizaba y aprobaba el presupuesto. Por la enmienda se le dio la facultad de “modificar”, como sucede de manera activa en varios países como Estados Unidos o Japón, en que lo más importante para un diputado puede ser modificar el presupuesto para incorporar un proyecto de su distrito como una clínica, una escuela o un puente.

El hecho es que el Congreso modificó el techo presupuestal vía el monto del déficit y el precio del petróleo. Determinó que los excedentes petroleros deberían servir para estimular la inversión pública en determinadas prioridades y modificó partidas y proyectos.

Esta situación inédita, que expuso vacíos legales, requiere en el futuro de definiciones en la legislación. Hay una tendencia mundial a establecer las llamadas “reglas fiscales” que impregnen de certidumbre a esta importante materia, evitando acciones irresponsables del Ejecutivo o el Parlamento, que den seguridades a la sociedad y a los mercados financieros, así como de tranquilidad a las transiciones gubernamentales. En Chile, Brasil y Suecia, han surgido leyes de responsabilidad fiscal que son leyes presupuestales modernas. El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea encierra una regla fiscal.

Una reforma al proceso de presupuestación debe incluir distintos elementos:

1. Una regla de responsabilidad fiscal:
 - Ésta, por cierto, no debe constituir un equilibrio fiscal rígido a ultranza
 - En línea con las nuevas ideas, debe dar margen para seguir políticas contracíclicas. Puede requerirse un déficit en la contracción y un superávit en el auge, lo que se llama presupuesto estructuralmente ajustado
 - Puede fijarse también la llamada regla de oro, que determina que debe existir un equilibrio entre el ingreso y el gasto corriente. La deuda debe canalizarse a la inversión. Puede darse tratamiento especial a la inversión en infraestructura

y ciencia y tecnología, a la inversión de empresas públicas, dejando estos conceptos fuera del pensamiento tradicional del déficit

2. Discutir los techos presupuestales, los grandes objetivos y los programas prioritarios (que no son inerciales) en la primavera del año calendario, para preparar de mejor manera la discusión del presupuesto en el otoño⁴
3. Definir lo que significa “modificar”
4. Definir las reglas para el manejo de los excedentes petroleros creándose fondos de estabilización de ingresos como lo hizo Noruega para el petróleo y Chile para el cobre. En nuestro caso, creándose un fondo para el gobierno federal, otro para Pemex y otro para los estados. Determinar las proporciones
5. Reglas para presupuestos plurianuales que den lugar a mayor certidumbre a la inversión y a la infraestructura.
6. Normas para evitar subejercicios o reasignaciones arbitrarias por parte de la Secretaría de Hacienda, pero también no rigidizar la administración del gasto

Las Afores y su vinculación al desarrollo nacional

A futuro probablemente la fuente más dinámica e importante de ahorro será lo que debe constituir un Sistema Nacional de Pensiones sustentado inicialmente en las Afores y Siefores, vinculado con los trabajadores del Apartado A del IMSS y eventualmente fortalecido con los trabajadores del Apartado B. Todo el éxito del desarrollo de Singapur se basa en la canalización de recursos de su Fondo Providente que capta las pensiones de los trabajadores y las canaliza hacia dos objetivos: vivienda e infraestructura de largo plazo. Hacia allá debemos avanzar.

Actualmente las Afores y Siefores canalizan los recursos principalmente al gobierno federal y a valores de corto plazo. Se ha autorizado que se inviertan en acciones de empresas mexicanas, lo cual parece razonable, pero también está autorizada la inversión en valores extranjeros que, dadas las carencias nacionales, no parece justificable aunque permita protegerse contra el riesgo cambiario. Existe el riesgo de que las decisiones de inversión se tomen ya no en México sino en Nueva York. Aquí también hay una fuente importante para invertir en el sector energético y en infraestructura de comunicaciones y transportes, siempre y cuando se manejen proyectos bien evaluados.

4. Suecia cuenta, probablemente, con el sistema presupuestal más avanzado y eficaz. El gobierno presenta al Parlamento The Spring Fiscal Policy Bill a más tardar el 15 de abril de cada año. Este documento propone los techos de gasto globales (señalando los ingresos correspondientes) del próximo presupuesto y de los presupuestos de los dos años que le siguen. El Parlamento no tiene restricciones para discutir y modificar la propuesta del Ejecutivo. Su aprobación tiene fuerza de ley y se da, a más tardar, a principios de junio de cada año. Un documento así permite la discusión de los principales indicadores macroeconómicos en el nivel agregado de gasto que más le conviene al país en el ejercicio fiscal que viene y, en general, en el mediano plazo. Cabe destacar que el documento también propone techos de gasto sectoriales para 27 áreas de gasto que se corresponden con las comisiones del Parlamento.

Sistema financiero nacional ¿importa o no su régimen de propiedad?

Como ya se señaló, tenemos un sistema bancario bien capitalizado, rentable, con reservas suficientes y, por tanto, sólido. Esto, sin embargo, no agota los objetivos que debe cumplir un sistema bancario. Se dice, además, que ha aumentado el crédito a las familias, el crédito al consumo e hipotecario y se hacen esfuerzos para financiar a las Pymes. Esto es mediante los llamados créditos paramétricos y de alto margen, sencillos de aplicar.

Sin embargo, el problema es que se trata de un sistema fuertemente concentrado. Los tres principales bancos poseen 60% del sistema, el cual es oligopólico. Los bancos se defienden diciendo que sí hay competencia, que están reduciendo los márgenes y, por otra parte, que si bien existe un alto cobro de comisiones, éste tiende a reducirse.⁵ El principal problema es que el crédito no llega a la actividad productiva ni al campo.

En un reciente estudio del BID⁶ se aprecia que los problemas de México son parecidos a los de toda América Latina y por causas muy similares. En materia de crédito estamos claramente rezagados respecto a otras regiones del mundo. En América Latina el crédito al sector productivo es de 25% del PIB, mientras que en los países avanzados es de alrededor de 70%. Asia, que hace 20 años tenía niveles similares, ya lo duplicó. México, antes de las crisis de los ochenta había alcanzado 40% del PIB.

Una cuestión fundamental es el cambio de sistema de propiedad en un país en el que hasta hace una década el sistema bancario estaba 90% en manos nacionales y ahora es exactamente al revés. Ello representa serias limitaciones respecto a su vinculación con los propósitos del desarrollo nacional ¡Manejar ahorro no es como producir “tuercas”!

Este es un problema que ya analiza el BID en el estudio citado y sabemos que lo examina el Banco de Pagos Internacionales. Existe evidencia de que en crisis los bancos extranjeros actúan en forma procíclica –yo diría “procrísica”–, amplían las crisis y aumentan la volatilidad. En ocasiones un banco europeo en América Latina puede, por ejemplo, sufrir los efectos de un entorno económico europeo. ¿Cómo vincular más a los bancos a fines de desarrollo? Es un tema importante de la Agenda.

La banca de desarrollo ¿fortalecimiento o desaparición?

A pesar de los vaivenes que ha sufrido la banca de desarrollo, ésta demostró ser un instrumento poderoso de apoyo al desarrollo nacional. En la actualidad, salvo en las novedades de esta administración, la Hipotecaria Federal y la Financiera Rural, tal parece que se quiere condenar a muerte por inanición a los grandes bancos de desarrollo.

5. No es clara la tendencia a la baja en las comisiones a pesar de la evolución favorable de dos factores que la misma banca ha señalado como detonadores del cambio en los precios: el aumento del volumen de las operaciones y la introducción de tecnologías más avanzadas en el servicio. Las comisiones netas como porcentaje del margen financiero de la banca han pasado de 33% en 2000 a 50% en 2004. En 2000 los ingresos por comisiones permitían financiar 28 centavos de cada peso del gasto de administración y promoción de los bancos. En 2004 financian 45 centavos de cada peso.

6. BID, Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar el crédito, 2004.

El Legislativo ha podido evitar la amenaza de la insensata propuesta de fusión de Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Aquella está convertida en “Nacional Factoraje, S. A.”, cuya principal fuente de ingresos sigue siendo su mesa de mercado financiero, incumpliendo los objetivos para los cuales fue creada: el fomento del desarrollo industrial y de la política de competitividad para el desarrollo nacional. Su nivel de crédito es bajísimo. Las cifras que ha manejado el Director General de esa institución (y el Presidente de la República en su Informe al Congreso), simplemente son inexactas ya que incluyen las “llamadas telefónicas” como “apoyo” a las Pymes, y considera el mismo factoraje que da diez vueltas un año como si fueran diez créditos.

Bancomext, la institución menos apoyada por el sector público durante 20 años de crisis financieras, tiene un volumen de crédito restringido y sus resultados son gravosamente afectados por el famoso préstamo de 400 millones a Cuba, que está en suspensión de pagos, pero que fue un crédito del gobierno federal.

Paradójicamente, estos dos bancos, por el monto de sus activos, ocupan en el conjunto de la banca nacional los lugares 4 y 7 por lo que estarían en condiciones de competir contra los bancos extranjeros y cubrir los muchos huecos crediticios que sostienen.

Conclusiones

Una de las razones para explicar ¿por qué no crecemos? ¿por qué no somos competitivos? ¿por qué esencialmente tenemos una economía estable pero con estancamiento crónico?, es básicamente la inoperancia de los principales instrumentos de financiamiento que sustentan al desarrollo: un sistema tributario que no recauda; un Estado que extrae los recursos petroleros para otros fines; una banca que no presta a la actividad productiva, y la creciente amenaza de un sistema de pensiones que absorberá cada vez más los recursos de los jóvenes para apoyar a una población crecientemente envejecida.

La suerte futura de nuestro país depende de encontrar soluciones apropiadas para esos acertijos y arribar a un verdadero acuerdo nacional con las fuerzas políticas para resolverlos. Un instrumento fundamental es ejecutar *una política financiera activa para el desarrollo económico, no para su estancamiento* 