

CRISIS Y REFORMISMO EN MEXICO¹

David Ibarra
Julio-diciembre de 2013
Configuraciones 35

Antecedentes

En las décadas de los ochentas y noventas se concentra el giro histórico más brusco, se pasa del patrón innovador de la Revolución Mexicana a la importación de reformas del paradigma neoliberal. Se transita de la primacía del desarrollo y el combate a la marginación social, hacia la libertad de mercados, la condena a toda interferencia gubernamental, la lucha antiinflacionaria y la instalación del Estado mínimo.

La ideología neoliberal tomó asiento en México con la promesa de que el juego libérrimo de los mercados clausuraría la brecha del atraso, llevaría a la estabilización de precios y erradicaría los desajustes en las cuentas públicas. Por su parte, la apertura externa exportadora reemplazaría al forzado desarrollo industrial, facilitando absorber tecnologías de punta en beneficio de los salarios y de los ingresos de la población, a la par de desterrar las rupturas cambiarias. De su lado, la limpieza en los comicios perfeccionaría los sistemas electorales, garantizaría la alternancia política y redondearía las libertades individuales. En suma, la competencia intensificada sanearía economía, política y.

En la concepción del Consenso de Washington, la política monetaria de un banco central independiente, con objetivos fijados *a priori* --sin mayor debate legislativo-- sustituiría casi por entero a las políticas macroeconómicas de los gobiernos, singularmente a la acción fiscal. Es la vuelta de otra manera al patrón-oro² y a eso se

¹ El autor agradece los comentarios de Jaime Ros y de Rolando Cordera.

² El patrón oro constituyó un paradigma monetario regulador de las relaciones económicas internacionales. Consistía centralmente en que cada país, fijaba una paridad entre su moneda y el precio del oro. Las reservas internacionales estaban constituidas por oro y los déficits y superávits de pagos se liquidaban o financiaban mediante transferencias de ese metal. Se trataba de un sistema de tipos de cambio fijos, donde la responsabilidad principal de los bancos centrales residía en defender la paridad, aún a costa de sacrificar el ritmo de crecimiento del país. Indirectamente al sistema contenía el gasto público y la inflación --por sus efectos en importación y exportación-- subordinado todo el manejo macroeconómico a la estabilidad y a la liquidación ordenada de los saldos de la balanza de pagos.

procede sin descanso. En efecto, con la liberalización de las transacciones externas en cuenta corriente y cuenta de capital, se eliminó buena parte de los instrumentos y medidas de resguardo a los productores. A su vez, la desregulación financiera interna unida a la esterilización de la autonomía promocional de la banca de desarrollo, contribuyó a completar el desmantelamiento de la política industrial. La privatización de empresas públicas, unida a la extranjerización de parte importante de los mejores consorcios privados, restó capacidad de acción y poder económico al Estado y a la iniciativa privada nacional. Luego, la promulgación de la Ley de Responsabilidad Hacendaria con el compromiso del equilibrio presupuestal, limitó todavía más los márgenes estatales de maniobra macroeconómica. A lo anterior, se añaden la extranjerización de la banca comercial, el otorgamiento de independencia al Banco de México con el cometido único de combatir la inflación y la prohibición de financiar al gobierno para dejar inerme “de facto y de jure” al Estado en el desempeño de funciones medulares anejas a la autonomía de la política económica del país. Privan, entonces, los objetivos globalizadores de la estabilidad de precios y del Estado mínimo que implican la subordinación de la política interna a los dictados del mercado global.

Prescindir de los instrumentos económicos básicos del poder estatal, necesariamente quitó una pieza esencial al presidencialismo fuerte, semiautoritario, armonizador de izquierdas y derechas. En consecuencia, el PRI dejó de cobijar a todas las tendencias y decidió la expulsión de la fracción progresista que emigró para formar el PRD. Con esa segregación y con el desgaste del corporativismo distribuidor y desarrollista de campesinos, obreros y empresarios, la política de protección social perdió rumbo y alcances. Pronto dejó el camino de crear derechos sociales y se convirtió cuando más en fuente de subsidios a pobres e indigentes segregados en todo o en parte del mercado de trabajo.

Más sobre la Reforma Neoliberal

Toda reforma estructural tiene inevitables repercusiones que alteran de raíz el funcionamiento del sistema social en términos reales e ideológico-políticos y despiertan fuerzas opositoras persistentes --todavía hay resentidos por los cambios de la Revolución de 1917. Al efecto, las reformas neoliberales trastocaron de raíz la integración de los grupos ganadores y perdedores del país: gana la derecha, pierde la izquierda de tradición

revolucionaria; gana la economía, pierde rectoría la política; gana la especulación financiera pierde la producción real. En materia distributiva, por ejemplo entre 1980 y 2008, la participación del trabajo en el producto se redujo del 45% al 30%, asimismo, el gasto del sector público se contrajo del 40% al 20% del mismo producto, restando mando e influencia al Estado y a los trabajadores. En ese proceso, muchas de las empresas públicas se privatizaron al tiempo que muchas empresas privadas o públicas pasaron a ser de propiedad foránea con objetivos frecuentemente distintos a los nacionales. El corolario es claro: no es posible transferir poder económico y político sin que se altere para bien o para mal la distribución del ingreso, los accesos al bienestar de grupos y clases sociales.

Las reformas neoliberales exaltan las libertades individuales y de mercado pero al poco andar concentran el ingreso, detienen los salarios, otorgan poder incontrastable a los conglomerados financieros y reparten miseria o riqueza de manera harto desigual. Desde entonces, la pobreza se combate en México no con empleos, sino con transferencias que la perpetúan; el crecimiento ya no se busca en la decisión propia de invertir o elegir las actividades a fomentar, sino en atraer inversionistas foráneos que vengan a enseñarnos el camino.

La adopción del Consenso de Washington tuvo consecuencias de distinta índole. A tropezones --porque neoliberalismo y democracia no son fáciles de armonizar-- hizo avanzar el proceso de modernización electoral del país. Comicios más competidos --aunque no nítidos--, fortalecimiento de los partidos políticos, mayor juego legislativo, alternancia política, son signos innegables de avance. Asimismo, se abaten sensiblemente la inflación y los déficit públicos (más por compresión de gastos que por aumento de los bajísimos impuestos), reduciendo interferencias a veces indeseables en la administración de la economía. Los partidos políticos resultaron favorecidos, pero al poco andar se debilitan por insuficiente respaldo ciudadano, no sin antes causar estancamiento en las cámaras legislativas. Luego, el imperativo de construir mayorías --un poco a espaldas de la sociedad y del Congreso--, llevó a la concertación cupular de las agendas partidistas del trabajo, como lo atestigua el reciente Pacto por México, signado por el Presidente y los dirigentes de los tres principales partidos del país, a pesar de sus divergencias doctrinarias.

Los problemas vigentes

La estrategia de crecimiento hacia afuera tuvo éxito culminante con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Pero luego se limita a cuidar del modelo maquilador, sin reconstruir las cadenas productivas internas y multiplicando convenios mayoritariamente desfavorables de libre comercio por sus saldos deficitarios crónicos. En tales circunstancias, persiste el estrangulamiento de la balanza de pagos, la relación entre el ascenso impulsor de las exportaciones --como actividad económica líder-- y el ascenso del producto, es la más baja o una de las más bajas en América Latina. Por lo demás, hoy la crisis global frena el crecimiento del intercambio al inducir al grueso de los países a exportar más y, contradictoriamente, al abrazar las políticas de austeridad, a comprimir o substituir importaciones.

De otro lado, pese a la apertura y a la extranjerización de la banca, subsiste seria obstrucción al financiamiento de la producción y de la inversión. A la falta de regulaciones apropiadas, la persistente inclinación contraccionista del banco central, se suma a la de la banca de desarrollo --cuando sólo emprende operaciones de segundo piso-- para limitar en conjunto a no más del 20% la cartera del crédito bancario destinada a las actividades productivas. Las empresas mediana y pequeña sufren aguda, crónica, falta de acceso al crédito bancario e institucional. La macroeconomía se maneja con ignorancia del papel del crédito, la deuda y el gasto público en la configuración de la demanda y el desarrollo, como si no importase la exclusión del financiamiento a la producción o la formación de capital, como si fuese irrelevante la distribución del ingreso y del poder. Anexo a ese problema, está el de la extrema volatilidad de los fondos de ahorro recibidos del exterior. Mientras la inversión extranjera directa declina al reducirse las empresas públicas o privadas susceptibles de venderse a inversionistas foráneos, las entradas acumuladas en valores gubernamentales o privados de cartera o en bolsa, esto es, de capitales golondrinos, rebasan las reservas de divisas del Banco de México. Hay aquí un factor de inestabilidad frente a las frecuentes oscilaciones de los mercados financieros internacionales, ahora acentuados por la posible supresión de las compras de valores privados y gubernamentales de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Al olvidar esos problemas y los reclamos sociales de los productores con el debilitamiento consecuente de la demanda interna, el ritmo de desarrollo 1950-1982 respecto a 1982-2012 se reduce a la mitad; la pobreza atenaza al 50% de la población y el mercado de trabajo más o menos formal se resquebraja, apenas absorbe al 40% de la mano de obra empleada. El 10% de la población más rica dispone de más del 40% del ingreso nacional, mientras el 10% más pobre cuenta con alrededor del 2%. La enorme desigualdad en el reparto de los ingresos es fuente degradante e inagotable de corrupción e impunidad.

Por supuesto, la inmoralidad reinante suele atribuirse a los funcionarios estatales, olvidando que siempre es fenómeno practicado por dos voluntades: la que da, la más activa, y la que recibe. La quiebra del ritmo ascendente del bienestar de la población quiérase o no se asocia a la multiplicación de las actividades ilícitas asociada a su vez al desempleo e informalidad, sobre todo de los jóvenes. Las limitaciones del monopolio estatal de la fuerza para imponer orden ante la desbordada proliferación de lugares afectados por la inseguridad, lleva a muchas comunidades a organizar fuerzas defensivas propias que fácilmente pueden resultar contaminadas por el crimen organizado o por grupos de paramilitares, en un círculo vicioso arduo de romper.

En conjunto, la situación social se degrada y con ella la representatividad efectiva del sistema político. A lo anterior se añaden la partidización de las instituciones --singularmente las electorales--, la multiplicación de los organismos autónomos segregados del Poder Ejecutivo, el divisionismo dentro de los partidos de oposición y la inevitable migración política, el PRI incluido, hacia la derecha.

Impertérrito el conservadurismo, sigue arguyendo que los problemas del estancamiento estabilizador son atribuibles a la timidez de las reformas aperturistas que debieron completarse con más cambios institucionales de signo análogo: menos Estado, más mercado, menos sindicatos, más libertades empresariales, menos nacionalismo, más globalización y más aliento a la inversión foránea. Como consecuencia, hay diferendos que polarizan a la sociedad y a los partidos por encima de los acuerdos cupulares. Además, ante la debilidad de las instituciones garantes de la participación política, los ciudadanos usan las calles como medio de expresar demandas o descontento.

Hacia el cambio de las políticas públicas

En respuesta a las fallas sociales, muchas asociadas al neoliberalismo que ya llevan asentándose treinta años--, el nuevo gobierno propone remediarlas con otra oleada de reformismo que no se sabe a ciencia cierta si es continuación de aquél o intenta recobrar para el Estado alguna autonomía de decisión. La lista es larga: reforma laboral, de telecomunicaciones, educativa, político-electoral, energética, fiscal, financiera. Dejando tareas todavía pendientes, se nos inserta en otro largo y difícil proceso adaptativo. Se piensa que las reformas estructurales curarán prontamente las crisis, sin percatarse que durante el inevitable periodo de acomodo a las mismas, forman un ingrediente más de las propias crisis. Llevar a buen término ese proceso de cambio, demanda de concepciones claras en los objetivos, en los órdenes de prelación y en seguir un riguroso calendario en la instrumentación del mismo.

Sea como sea, ante oídos sordos, el país clama por empleo, crecimiento, seguridad, honestidad y distribución medianamente equitativa del ingreso. Por eso, los planteamientos encaminados a satisfacer demandas largamente aplazadas de la población, debieran tener primacía sobre cualquier otra meta reformista.³ En nuestro caso, la saludable rectoría democrática del Estado reside medularmente en su capacidad de contrarrestar la desigualdad. Asimismo, ante los problemas propios y los inducidos por la crisis de la globalización, cabría centrar esfuerzos en ganar autonomía de decisión para reconstruir, modernizando los instrumentos desmantelados de la acción estatal promotora y equilibradora del desarrollo con paz social. Por igual, sería deseable evitar la aglomeración de los grupos adversamente afectados con el reformismo, mientras no se pueda dar respuesta a sus exigencias justificadas sobre todo cuando los beneficios esperados fructificarán --si lo hacen-- en el futuro distante. Del mismo modo, habría que evitar caer en la magnificación publicitaria de las posibles contribuciones de las reformas, repitiendo los errores y la pérdida de credibilidad que se asoció a la abrumadora propaganda sobre las bondades del aperturismo de mercados.

Lo anterior, no significa que las reformas propuestas carezcan de méritos. Bien diseñada, una reforma educativa --no sólo centrada en lo laboral--, podría cumplir un

³ En tal sentido, se ha recomendado la creación de un "Consejo Económico y Social", que alivie la crítica de cupular al sistema político al tiempo que mejore su representatividad política.

papel decisivo en el necesario enriquecimiento del capital humano y la cultura del país; pero de momento, contra lo que se dice, poco podría contribuir a multiplicar los empleos en el sector moderno de la economía, ni a mejorar el reparto de ingreso. De la misma manera, la reforma laboral, acaso pudiese mejorar los costos y quizás la competitividad de las empresas, pero difícilmente acrecentaría la demanda de ocupaciones bien remuneradas o el peso político y el ingreso de los trabajadores.

Cada reforma persigue objetivos específicos, esto es, salvo excepciones, no cura el universo de los problemas ni necesariamente converge a resolver las cuestiones más apremiantes del país. De aquí la conveniencia de establecer prelación, evitar el inicio simultáneo de demasiadas transformaciones que no liman las aristas más riesgosas de los problemas, mientras generan nuevos disensos políticos o sociales.

Algunas reformas específicas

La Reforma Energética.

Sin duda, sería deseable suprimir la corrupción en PEMEX, reducir sus pasivos laborales o enmendar prácticas sindicales impropias. Pese a las críticas y leyendas negras, PEMEX es un organismo altamente rentable. Las utilidades antes de gravámenes sumaron 69 mil millones de dólares en 2012. Entonces, su deterioro y descapitalización tienen causas preponderantemente exógenas que no endógenas a la institución. La cuestión medular reside en un régimen fiscal confiscatorio que grava pesadamente sus ingresos netos hasta ponerle habitualmente en pérdidas. Veamos esta cuestión un poco más de cerca. Los gravámenes petroleros aportan alrededor del 35% de los ingresos del Gobierno Federal, es decir, alrededor del 7.7% del producto. Si a esa última cifra se descuentan los impuestos a las ventas petroleras que supuestamente habrían de cubrirse en cualquier hipótesis de reforma, el resto de los gravámenes sumaría cerca del 5% mismo del producto. Si PEMEX sólo cubriese el Impuesto sobre la Renta como cualquier negocio --aún añadiendo regalías-- habría que acrecentar la carga tributaria general en cerca del 30% de la recaudación conjunta del IVA y del Impuesto sobre la Renta, cuestión ciertamente escabrosa.

La segunda traba en importancia es la de forzar a PEMEX a extraer y exportar crudo al máximo posible a fin de aliviar los apremios del fisco y de la balanza de pagos,

aún a costa de restar producción (inversiones) y abastos al mercado nacional (gasolina, gas) y del agotamiento de yacimientos que no se intenta rehacer por carencia de recursos. En el mundo, PEMEX ocupa el quinto lugar como productor de crudo, pero el tercero como exportador y el diecisieteavo como refinador, con una producción petroquímica ínfima. Esos datos subrayan el criterio erróneo de la política de extracción, exportación y uso de las reservas, manifiesto en el desequilibrio evidente de las líneas de producción y en la optimización conjunta de resultados. La solución no está en resquebrajar más a PEMEX y a sus cadenas productivas, sino en atender y atenuar poco a poco los verdaderos problemas que le aquejan.

El proyecto de la reforma energética del gobierno plantea modificar los artículos 27 y 28 constitucionales para hacer posible la inversión privada en la cadena productiva del petróleo, el gas, la refinación y la petroquímica sin precisar las adecuaciones a las leyes secundarias. Es decir, se quita a las explotaciones petroleras la protección constitucional de ser estratégicas, reservadas al Estado, para convertirlas en actividad a la que pueden acceder propios y extraños, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos. La consecuencia inevitable sería la dispersión de la renta petrolera, reduciendo los magros ingresos estatales en los años venideros. Ciertamente el proyecto de reforma energética del gobierno no plantea la inmediata privatización de PEMEX, pero sí lo hace a futuro al permitir inversiones privadas en el proceso de desarrollo del complejo petrolero y quizás hasta la venta a medio plazo de algunas de sus instalaciones. En efecto, los empresarios privados no usufructuarían concesiones pero tendrían participación contractual en las utilidades generadas, después de recuperar íntegramente los costos. Aunque se deja a leyes secundarias la fijación de esas participaciones y la posible creación de empresas público-privadas para cada proyecto significativo, es claro que la situación competitiva conjunta de PEMEX resultaría erosionada frente a la de los nuevos socios de los contratos de utilidad compartida.

Aquí, subyace una contradicción básica: la dificultad pronta de normalizar la pesadísima carga fiscal petrolera --aún disminuyendo los gravámenes y aumentando el reparto de dividendos-- con el imperativo de hacer prontamente atractiva la inversión privada de nacionales o extranjeros. Ello llevaría a establecer regímenes tributarios disímiles, consistentes en aceptar contratos de utilidad compartida sujetos a obligaciones

tributarias inferiores a las que cubre o cubriría el cascarón de PEMEX. Buscando los renglones más lucrativos, paso a paso, se romperían más los encadenamientos productivos de los cuales depende la rentabilidad conjunta de las explotaciones petroleras y petroquímicas, sacrificando al consorcio más importante del país, el que históricamente ha validado la capacidad nacional de emprender grandes proyectos en beneficio general.

El nuevo régimen propuesto ensancha algunas libertades en materia de endeudamiento y autonomía de gestión. En particular, se excluye a PEMEX de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria --vieja aspiración-- y se le sujeta a un régimen más flexible de gastos --con deducción plena de los costos-- inversiones y deuda sin requerir buena parte de las anteriores autorizaciones hacendarias.

En contrapartida, se afianzan, centralizan, los controles financieros y se quitan o podrían quitarse funciones a PEMEX, conforme a la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Por lo pronto, como se dijo, el régimen impositivo sería dual. De un lado, subsistirían las antiguas obligaciones que gravan al viejo PEMEX. De otra parte, los contratos de utilidad compartida quedarían sujetos a diversos gravámenes --a retener por el propio PEMEX-- que, junto a los que subsistirían del régimen anterior, aseguren escrupulosamente al fisco ingresos petroleros ascendentes.⁴ En esos términos, la única salida de PEMEX en alivio de su extraordinaria carga fiscal residiría en desplazar más y más actividades hacia la figura de contratos de utilidad compartida, sobre todo cuando no se especifica la magnitud de la participación privada en cada uno de ellos.

La iniciativa de Ley de Hidrocarburos prevé la figura de un comercializador del Estado --no se aclara si coincide o no con PMI-- que recibiría todos los ingresos derivados de las ventas y los entregaría a un "fideicomiso" de la Secretaría de Hacienda creado al efecto. Esta institución fiduciaria se establecería para recibir esos ingresos y para entregar al Estado, a PEMEX y a sus organismos subsidiarios los pagos que les correspondan conforme a los contratos o las obligaciones fiscales. En los términos descritos, las

⁴ El citado proyecto de Ley apunta los siguientes gravámenes o partidas a recibir por el fisco derivados de los contratos de utilidad compartida: cuota mensual por área contractual en las fases previas a la extracción de hidrocarburos; un porcentaje del valor contractual de los hidrocarburos extraídos; un porcentaje de la utilidad operativa; el Impuesto sobre la Renta que cause PEMEX y sus organismos subsidiarios. A lo anterior, se añade un dividendo incorporado a la Ley de Ingresos de la Federación.

funciones de PEMEX excluirían la parte del financiamiento y quizás también de la comercialización, elementos medulares en el manejo de toda empresa verdaderamente competitiva.

Véase como se vea, la iniciativa energética del PAN y quizás algo menos la del PRI, darían continuidad al proyecto neoliberal. Ambas ofrecen una salida pragmática cortoplacista: compartir la renta petrolera frente a las urgencias fiscales y de pagos externos. Se confía en recibir una inyección masiva de inversión foránea con qué resolver los estrangulamientos financieros y compensar la recesión que ya se apunta en el horizonte mundial y en el nuestro, aún pasando por alto que el paradigma energético global parece estar próximo a cambiar. Aún así, acaso fuese ingenuo esperar el “deus ex machina” de una avalancha salvadora de recursos, a cambio del sacrificio de valores nacionales compartidos y, a mayor plazo, del aporte de la industria petrolera al desarrollo nacional.

Por último, las propuestas de reforma sólo están parcialmente dirigidas a asegurar el abasto estratégico, suficiente, diversificado, sustentable, competitivo de energéticos a la población y a la economía del país. Por eso mismo, no se abarca el conjunto de los temas de la política energética y casi nada se dice en cuanto a utilizar --como en el pasado-- la explotación de los recursos energéticos como palanca del desarrollo industrial y tecnológico del país.

La Reforma Fiscal

La carga tributaria en México (2008) es notoriamente baja, viene fluctuando entre el 9% y el 11% del producto en los últimos 25 años. Guardando las debidas distancias históricas esa recaudación es 3.2 veces inferior a la del promedio de la OECD, 2.7 veces en impuestos directos y 3.4 veces en los indirectos y menor en las contribuciones a la seguridad social (3% del PIB en México, 9% en la OECD). A resultados análogos, menos acusados, se llega de hacer la comparación con los países latinoamericanos.

Desde 1980, la debilidad del sistema tributario mexicano obedece a dos razones centrales (sin contar por supuesto la caída en el ritmo de desarrollo a partir de esa fecha): la imitación de los regímenes de la globalización y la falta de ajustes internos sustantivos. Debido a lo primero, se eliminan los tributos al comercio exterior, se reduce

drásticamente la progresividad del Impuesto sobre la Renta (la tasa máxima a las personas pasa del 55% al 30%) y el establecimiento del IVA apenas sustituye al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Asimismo, la estrategia de crecimiento hacia afuera, hizo de la maquila el sector líder de la economía sobre la base de mano de obra barata y tributación privilegiada. Por su parte, las resistencias y los costos políticos internos a la tributación, han impedido corregir y establecer, por ejemplo, gravámenes a las ganancias de capital, subir los de la propiedad, establecer tributos verdes, acrecentar las contribuciones a la seguridad social o generalizar el IVA. Todo ello pasó casi desapercibido al trasladarse el manejo macroeconómico de la política fiscal a la política monetaria.

La solución ha consistido en transferir al fisco las rentas petroleras al extremo de poner en pérdidas a PEMEX, comprimir su capacidad inversora, industrial y de reconstitución de reservas. El aporte de PEMEX a los ingresos federales subió del 18% al 37% entre 1980 y 1996, para sostenerse entre el 30% y el 35% en los años subsecuentes, esto es, entre el 6% y el 8% del producto. La consecuente falta de desarrollo del complejo petrolero, explica que el país importa el 50% de las gasolinas, parte importante del gas, que la producción de fertilizantes y petroquímicos sea ínfima.

Desde el comienzo, cabe despejar una duda en torno a la iniciativa de ley. No se trata de un proyecto completo de reforma fiscal por cuanto está enfocada a la revisión de los gravámenes vigentes, sin abundar mayormente en cuestiones relacionadas con el gasto, la deuda pública o los convenios con las entidades federativas. Al propio tiempo, cabe notar que las reformas de PEMEX y del fisco van de la mano, no admiten soluciones instantáneas, al menos en sus posibilidades de destrabar la macroeconomía política del país. Por eso, la combinación del actual proceso económico recesivo y las esperanzas de lograr inversiones privadas masivas en el petróleo, quizás estén relacionadas al limitado alcance recaudatorio del proyecto impositivo, como se menciona más adelante.

Como se sabe de sobra, toda reforma tributaria es controvertible en tanto toca intereses creados, trastoca privilegios y difícilmente afecta por igual a todos los causantes. Y lo es más en el caso de México por requerirse vitalmente liberar la acción del Estado de trabas paradigmáticas (ideológicas) y financieras considerables, comenzando

por la de ser, como se dijo, uno de los países con menor recaudación fiscal en relación al ingreso del país.

En principio, parecería sensato acoplar la reforma tributaria al cumplimiento de objetivos irrefutables: primero, facilitar el financiamiento de acciones desarrollistas y contracíclicas, impedidas por el desmantelamiento de los instrumentos de las políticas públicas y la notoria deficiencia de los ingresos federales; segundo, facilitar la reforma energética, liberando poco a poco a PEMEX de ataduras tributarias expropiatorias; tercero, imprimir relevancia a la política social, a la distribución del ingreso, otorgando derechos exigibles en vez de aliviar con subsidios, sin resolver, pobreza y desempleo. No emprender lo anterior, implica frenar, diferir, los alcances de la política desarrollista del gobierno, en especial la recuperación de la inversión pública que, además, habría de suplir el abatimiento del gasto privado de capital en la presente recesión económica.⁵

En materia de iniciar la eliminación de restricciones paradigmáticas neoliberales al desarrollo y abrir caminos a la acción social, el proyecto hacendario de reforma, en mi opinión, está encaminado en la dirección correcta; no así en sus alcances, ni en encauzar la reforma energética y romper con mayor firmeza los escollos que más limitan la liberación financiera del Estado.

Sin duda, es un acierto la construcción de un presupuesto contracíclico que acepte déficit en los recesos y lleve a realizar ahorros o a buscar el equilibrio en los auges, pese a que no se aclare el destino del gasto incremental en 2014 (déficit de 3.5% del producto). Asimismo, en contra del conservadurismo se eleva modestamente la progresividad del Impuesto sobre la Renta (del 30% al 32%)⁶, contraviniendo la tesis neoliberal de ser el gasto y no la estructura impositiva la que cumpla objetivos distributivos o la de bajar siempre las tarifas progresivas marginales y compensarlas --si se puede-- con ampliación en las bases recaudatorias. Asimismo, la propuesta reduce omisiones o huecos tributarios, cuando grava los dividendos y ganancias de capital en bolsa, reduce deducciones, acaso excesivas y elimina de cuajo la elusión legal asociada al régimen de

⁵ En las proyecciones hacendarias, la inversión pública crece a razón del 8.6%, mientras el gasto corriente alcanza al 10%. Sin duda, ahí priva la urgencia de activar a corto plazo a la economía, dados los plazos más prolongados que suele exigir el aumento del gasto de inversión.

⁶ En la Unión Europea de 19 países, la tasa máxima del Impuesto sobre la Renta a las personas es en promedio del 69%-70%, en el conjunto de la Unión Europea 42%-43% y en los Estados Unidos del 41%.

consolidación tributaria. A la vez, se impulsan acciones sociales antes calificadas de populistas, como reafirmar el principio de la universalización de las pensiones y en dar inicio al seguro de desempleo. De igual modo, no se propuso generalizar el IVA en alimentos y medicinas --rompiendo el criterio neoliberal de gravar preferentemente al consumo. El argumento esgrimido por el gobierno es el de proteger a la economía popular, a lo que cabría añadir, el de evitar el debilitamiento ulterior de la demanda agregada frente a la declinación económica. Al propio tiempo, el proyecto reformista deroga los gravámenes de control (IETU e IDE) que, aparte de fallas de concepción, habían sido rechazados reiteradamente por el sector empresarial. Aquí hay una especie de compensación por cuanto las alzas recaudatorias del Impuesto sobre la Renta a los negocios (131 miles de millones de pesos), apenas compensa las pérdidas de la supresión del IETU (115 miles de millones de pesos).

Sin contar la oposición justificada o no de los segmentos sociales afectados por el proyecto de reforma tributaria, éste podría criticarse por sus alcances modestos. En las cuentas hacendarias, el alza recaudatoria sería apenas del 1.4% del producto. En rigor, el país necesitaría mucho más, entre el 5% y el 8% para nivelar su rezago impositivo, lo cual anuncia la repetición de reformas en un futuro más o menos inmediato. La tibieza en la revisión de la progresividad del Impuesto sobre la Renta a las personas, impidió desplazar armoniosamente las cargas impositivas de los diferentes estratos de causantes, desgravando incluso a algunos segmentos de ingresos medios. De aquí el reproche al proyecto de reforma en el sentido de que centra el esfuerzo recaudatorio en las clases medias y en los causantes cautivos. Además, ese débil impulso podría resultar mermado si el Congreso de la Unión decide enmendar a la baja la propuesta del Ejecutivo. En el debate parlamentario y en las presiones defensivas de los grupos opositores se manifiesta rechazo a gravar con IVA a las colegiaturas,⁷ a los intereses hipotecarios, a las importaciones temporales o a igualar su tasa en la faja fronteriza, así como a los recortes en subsidios y deducciones al Impuesto sobre la Renta.

Tampoco debiera pasarse por alto que la acusada dependencia de las finanzas públicas de los gravámenes petroleros habría de persistir. Tendría que ser así, dada la

⁷ La matrícula de preescolar y primaria en escuelas privadas es apenas del 9.4% del total y la del bachillerato del 16%, el resto es educación pública gratuita. Además, buena parte de esos alumnos pertenecen a familias con ingresos bastante superiores a la media nacional.

poca elevación de la elasticidad impositiva de la iniciativa de reforma. Conforme a las proyecciones de la Secretaría de Hacienda,⁸ los gravámenes petroleros hoy 7.3%-7.7% del producto, se elevarían en lo que resta de la década hasta representar más del 9.2%. Ello complicaría la posible reforma energética por cuanto haría necesaria la continuada expropiación impositiva de PEMEX, mientras los contratos de utilidad compartida gozarían de regímenes fiscales comparativamente benignos.

En síntesis algo se desbroza en el proyecto de reforma impositiva. Con todo, queda mucho camino por recorrer. Baste mencionar la evasión y la elusión fiscales masivas, ineficiencia recaudatoria, los pasivos fiscales excesivos y la confusión en las prelación.

La reforma financiera

En las últimas tres décadas el sector financiero nacional ha sufrido, como casi ninguna otra actividad, las más severas transformaciones institucionales. En 1982, la banca se estatizó, luego el Banco de México abandona sus objetivos desarrollistas, suprime los fideicomisos de fomento y su política de asignación selectiva del crédito. Enseguida, se instrumenta la apertura y desregulación financiera interna y externa, se otorga autonomía al banco central y se reprivatiza a la banca. La banca estatal deja de prestar en primer piso para convertirse en apéndice de la banca privada a la que ofrece garantías y redescuentos. No se detienen ahí los cambios, la insuficiencia de las regulaciones y la multiplicación de las licencias de apertura de bancos producen una burbuja financiera cuya ruptura demanda recursos públicos masivos (FOBAPROA-IPAB) para salvar de la quiebra a buena parte de las instituciones financieras, empujarlas hacia la extranjerización casi total para evitar así su reestatización.

En México, muchos de esos vaivenes institucionales acaso sean congruentes con la reconversión neoliberal de la banca comercial y la de desarrollo. Pero en el proceso han creado una desconexión fundamental entre la producción y el financiamiento. Desde 1995, hay una brutal reducción del crédito a las actividades productivas. La cartera bancaria se desploma del 63% al 21% del producto entre 1995 y 2008, proceso que no se ha enmendado a la fecha. A eso se añaden dos factores agravantes. Primero, en igual periodo, la banca de desarrollo reduce en 75% sus préstamos, sin detener el descenso

⁸ SHCP, (2014), *Criterios Generales de Política Económica*.

hasta muy recientemente, es decir, su cartera ha bajado del 55% al 15% del total de préstamos bancarios del país entre 1976 y 2012. Segundo, la banca comercial destina buena parte de su crédito al consumo --peculiarmente a la tarjeta de crédito-- acentuando la escasez de financiamiento a la producción que sólo se lleva alrededor del 20% del total de los créditos.

La iniciativa de reforma financiera del Ejecutivo atiende con muy distintos alcances a algunos de los problemas mencionados. Desde luego, exhorta --que no regula-- a la banca comercial a prestar más, con menores intereses y mayor fluidez a las actividades productivas. En segundo término, se instruye a la banca de desarrollo a conceder más créditos de primer piso. En tercer lugar, desde la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se plantea tímidamente el regreso a la política selectiva de crédito al señalar prelación en el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, a los exportadores, a la importación de bienes de capital, es decir, a segmentos casi siempre excluidos de los servicios bancarios. Al propio tiempo, se quitan limitaciones a la banca de desarrollo para tener participación en el capital de las empresas que fomente y se le autorice a elaborar programas en áreas prioritarias del desarrollo nacional. Esto último, quizás abra la puerta en el futuro a recobrar la capacidad de impulsar grandes proyectos industriales (bienes de capital, manufacturas pesadas, automotriz, transformación de las maquiladoras) o grandes proyectos de infraestructura (regeneración de distritos de riego, puertos, redes viales, nuevos centros turísticos).

En general, la propuesta de reforma financiera se queda corta frente a los imperativos de destrabar los respaldos financieros a las actividades productivas. Aquí destacan dos interrogantes principales: la capacidad de la banca de desarrollo de acrecentar el flujo del crédito, tanto a los sectores excluidos como a los grandes proyectos transformadores de la estructura de la oferta nacional. Y, al propio tiempo, la ausencia de cambios en la política persistentemente contraccionista del crédito del banco central.

En cuanto a lo primero, la iniciativa de ley no contiene indicaciones sobre la manera de fondear las operaciones crediticias ampliadas que se pide emprenda la banca de desarrollo. Tanto la llave presupuestaria, como la flotación de empréstitos en el

mercado nacional o en el exterior quedan sujetos a los controles presupuestarios y a los debates en la Cámara de Diputados, influidos ambos por multitud de presiones y necesidades cambiantes. No se proponen, por ejemplo, aumentos substanciales al capital de la banca de desarrollo, abrir facilidades de redescuento en el Banco de México, ni tomar empréstitos foráneos aprovechando las bajas tasas de interés todavía prevalecientes.

En cuanto a lo segundo, no se obliga al Banco de México a realizar alteración alguna en su accionar restrictivo ni en regular tasas activas y otras operaciones de la banca comercial. En el mundo, el acrecentamiento de los activos de los bancos centrales tipifica la lucha financiera para promover la recuperación de las economías con inyecciones de liquidez y ampliación de los préstamos concedidos. Por eso, entre 2008 y 2012, los activos de los bancos centrales se duplicaron con creces hasta alcanzar 20 millones de millones de dólares, esto es, el 30% del producto mundial. Sólo los activos de la Reserva Federal de los Estados Unidos se multiplicaron casi cinco veces.

En contraste, el Banco de México que ya había abandonado sus funciones desarrollistas, ahora suprime las contracíclicas. En efecto, si se excluye a las reservas en divisas internacionales, los activos del Banco de México se contraen en el mismo periodo 54%. El crédito al gobierno resultó, desde luego, nulo, las tenencias en valores gubernamentales se comprimen 67%, el crédito a instituciones de fomento cae 80% y el crédito a otras instituciones financieras baja en 51%. Sin duda, a costa del crecimiento y sólo a través de una extraordinaria restricción crediticia y de una política fiscal pasiva, el Banco de México logra conciliar a medias la libertad de los movimientos de capitales con la estabilidad cambiaria y de las tasas de interés.

Conclusión general

En algún grado se quiere justificar el reformismo subrayando la obsolescencia de los nacionalismos y señalando como la única puerta de acceso a la modernidad o, mejor dicho, a la postmodernidad de la globalización. Aparte de que esta última parece agotar muchas de sus fuerzas vitales --ahí está la crisis universal para probarlo--, hay variadas

fórmulas de ganar prosperidad sin ceder gratuitamente derechos soberanos a cambio de beneficios inseguros. En el ámbito nacional, deben reconocerse avances en los planteamientos aunque no haya certeza en que el múltiple reformismo vernáculo traiga consigo todas las ventajas publicitadas, ni que lo logre en plazos razonables. Entretanto habría que asimilar trastornos y costos inevitables. En particular, el análisis de las iniciativas de reforma (fiscal, energética, financiera), las más estrechamente interrelacionadas, contienen omisiones, desviaciones y, en conjunto, alcances inciertos o acotados que difícilmente resolverán los severos estrangulamientos financieros que afectan a la economía, al Estado y a la sociedad. Todavía persiste la vieja falla tectónica creada por la combinación de demandas sociales pospuestas o desechadas y de políticas o compromisos económicos importados o elitistas que podría seguir negando el crecimiento, extraviando valores históricos compartidos y maniatando al buen gobierno de nuestra sociedad. Ahí ha de encontrarse una de las razones de la primera gran derrota electoral del PRI y al poco andar la del propio PAN, así como la inestabilidad social del presente.