



Visión Global

Boletín de análisis y opinión

Editorial

Hace un año, en el número de Diciembre 2009 de Visión Global, mencionaba que enfrentamos una encrucijada fiscal pues se sustentaba en la misma base de contribuyentes cautivos, en no proceder con restricciones al gasto público y en la proliferación de la economía informal; pues bien, un año y nada cambió de fondo en la reforma presupuestaria, en la política de egresos ni en las finanzas públicas.

También, al principio de este 2010 señalaba que como país no queremos actuar pese a que crisis tras crisis decimos que entendemos la vulnerabilidad de nuestras estructuras económica y política, y que se requiere pensar en el futuro. Se fue el año y tampoco hicimos nada, excepto centrarnos en la retórica y en el estire y afloje político.

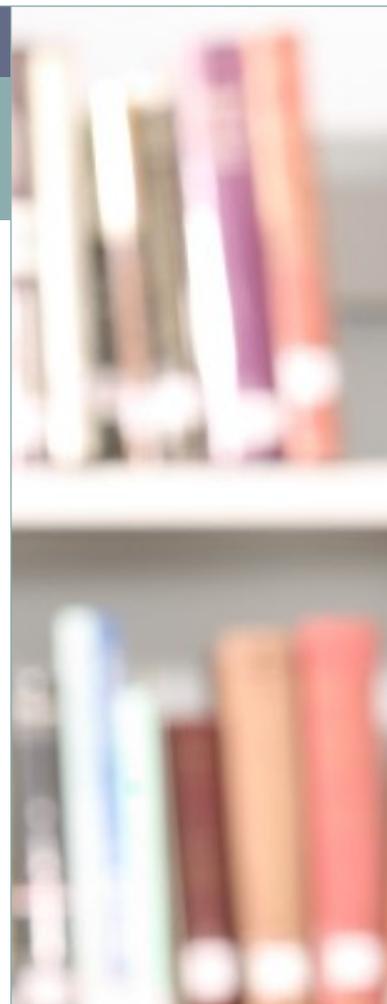
A lo largo de doce meses echamos las campanas al vuelo por la incipiente recuperación e incluso casi por decreto se anunció el fin de la recesión; pero el desempleo, la recuperación cabal de las exportaciones y la dinámica del mercado interno no son ciertamente sólidas.

Y entre todo ello lo que si se arraigó en el ambiente, socialmente hablando, fue el discurso de que se requieren reformas, aunque nunca es políticamente el momento de avanzar en ellas veamos que nos depara el 2011 pues en México nos aletargamos en tanto que el mundo avanza.

Carlos PALENCIA ESCALANTE

EN ESTE NÚMERO

<u><i>Impacto de la crisis financiera global en el valor de las pensiones</i></u> Arturo Díaz León.....	2
<u><i>¿Regresar al patrón oro podría representar una buena opción para los sistemas monetarios?</i></u> Alberto Córdova Gutiérrez.....	5
<u><i>Medidas para impulsar la banda ancha</i></u> Alejandro Angeles Sevilla.....	8
<u><i>México: el futuro después de 200 años de independencia.</i></u>	
<u><i>La revolución que no evolucionó</i></u> Carlos Palencia Escalante.....	11



Instituto de Investigación
Económica y Social Lucas
Alamán, A. C.

Leopoldo Solís
Director General

Eduardo Córdova
Director Administrativo

Carlos Palencia Escalante
Editor

Teléfono: 55-5219-9062
Fax: 55-5219-9064
Correo: ila@axtel.net

Impacto de la crisis financiera global en el valor de las pensiones



Arturo Díaz León

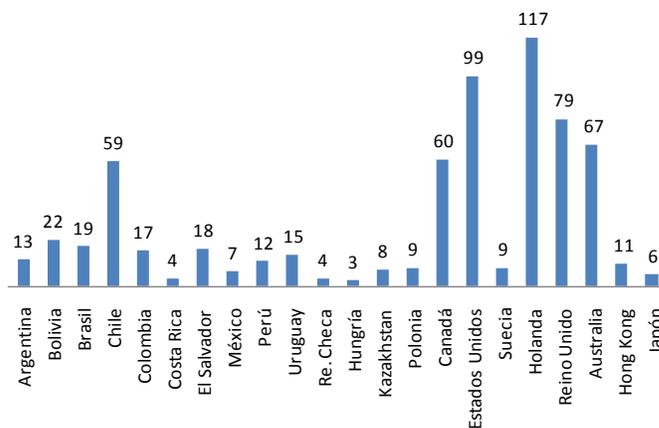
De acuerdo con Hernando de Soto, la circulación de papel bancario y moneda se estima en alrededor de 13 billones de dólares. En cuanto a lo que se refiere al papel que está atado a un bien en el mundo, sea en la forma de acciones de bonos o instrumentos financieros, se calcula aproximadamente 170 billones de dólares. Este mercado global es considerado formal. Pero en los últimos siete años se registró otro tipo de instrumento en papel que se llaman “derivados”, y que recién acabamos de darnos cuenta que existen. De éstos últimos hay aproximadamente 600 billones de dólares. Exceden tranquilamente la producción global mundial, y sin embargo, no sabemos exactamente cuántos son, ni en dónde están.... Este es el centro que contribuye a explicar la crisis financiera global más reciente (2007-2010), o sea en el crecimiento de un mercado informal (de derivados), fuera de la regulación pública, y del cual no se tiene información, ni forma todavía de evaluar realmente este mercado.^[1]

En términos de derechos de propiedad, se trata de una crisis legal y estructural, pues no sólo se refiere a la delimitación de la posesión, es también un sistema de información y creación de riqueza: “cuando todo está registrado y al día, usted sabe lo que tiene. Hoy no se sabe”. Precisamente, a este mercado informal de derivados fue donde se canalizaron cuantiosos recursos financieros de pensiones del sector privado y público, que desembocó finalmente en la quiebra del siglo (comparable por su gravedad a la crisis del 1929). Actualmente, se vieron afectadas, desde las economías con mayores excedentes, como Estados Unidos, Reino Unido, Francia y/o Alemania, hasta aquellas en desarrollo, como Argentina, Chile y/o México, y más aún, pequeñas economías, como Islandia (que se convirtió en un dinámico centro de captación global de inversión especulativa en este tipo de instrumentos financieros y lo llevó a la quiebra).^[2]

Para dimensionar las economías con mayores afectaciones, cabe primero relacionar la distribución global del total de activos del sistema privado de pensiones, respecto a su propio Producto Interno Bruto (PIB): Estados Unidos (75%), Reino Unido (10.7%), América Latina (2%), CEE (0.3%), Otros (11.9%) —ver gráfica 1.

Asimismo, para dimensionar su participación, se observa la distribución de la cartera, que relaciona las mayores pérdidas con

Gráfica 1. Valor total de las pensiones respecto al PIB (%). 2005



Fuente: OECD. “Pensions at a glance, 2009”, Paris, France, 2009.

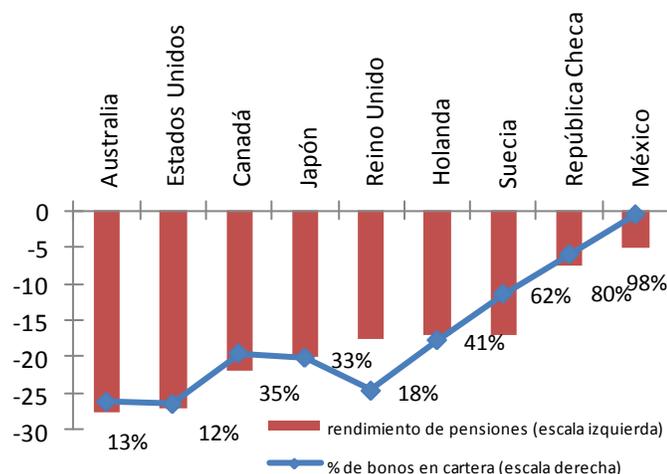
las inversiones en acciones “tóxicas” de este mercado informal. En otras palabras, recuérdese que la cartera se diversifica en dos grandes rubros: a) bonos de deuda y, b) inversiones en acciones. Son éstas últimas las que se relacionaron con las mayores pérdidas (Gráfica 2).

^[1] Hernando de Soto. “Esta es una crisis legal y estructural”, Revista América-Economía, México, Abril, 2009, p.p. 49-50.

^[2] Periódico El Imparcial. “Nación pequeña, pero moderna. Prevén desaparezca por crisis financiera”. México, Viernes 10 de Octubre, 2010.

Como se desprende de la gráfica 2, la suma de las inversiones en acciones y bonos es igual a 100%. Se concluye que entre mayor fue la inversión en acciones (mercado de derivados), mayor fue la pérdida en el valor de las pensiones. Por ejemplo, Australia invirtió alrededor de 87% en acciones, y sólo 13% en bonos de

Gráfica 2. Pérdida de valor de las pensiones y las inversiones en acciones (%). 2008

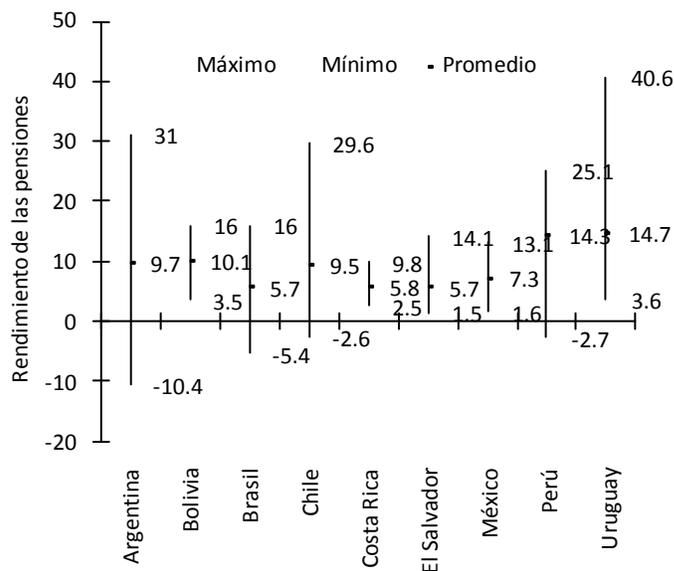


Fuente: OECD. "Pensions at a glance, 2009", Paris, France, 2009.

deuda, y tuvo un rendimiento negativo, de -25%. En contraste, las economías que menos perdieron invirtieron esencialmente en bonos de deuda, como México, que registró la menor pérdida de la muestra un -5%, con una relación de inversión de bonos de deuda (pública y privada) de 98%, y sólo 2% en acciones. O sea, aquellas economías, incluyendo en desarrollo, que tuvieron excedentes para colocar en el mercado financiero fueron las que más perdieron. En este contexto, Argentina acabó nuevamente por nacionalizar en 2008 el recién privatizado sistema de pensiones, argumentando la defensa de su patrimonio en contra de la crisis financiera de 2007, cuando la causa real fue por una mala gestión pública y falta de recursos para cumplir con sus obligaciones financieras (incluso, llegó con la pretensión de "echar mano" a las reservas internacionales). Esta medida destructiva de Argentina sólo trajo desconfianza social sobre el uso y transparencia local de sus ahorros de largo plazo.^[3] Los fondos de las pensiones esencialmente requieren de una gestión con una visión de largo plazo, sobre todo cuando el mercado financiero global es muy volátil, así como cumplir principalmente con las metas de los propios fondos de pensiones, sin desviarse para otros propósitos (la máxima: un objetivo – un instrumento).

Para ilustrar la volatilidad del mercado financiero y el rendimiento de las pensiones la gráfica 3 muestra las grandes diferencias entre los diferentes rendimientos, pues de registrar pérdidas de -10.4% en 2001, a ser positivo de 31% en 2002, como fue el caso de Argentina y/o de alcanzar 13% en 1999, a ser sólo de 1.3% en el año 2004, en el caso de México. Ciertamente, se tiene que observar el rendimiento promedio de largo plazo (20, 30 y/o 40 años), pues la volatilidad, sobre todo en un contexto de crisis severa, afecta más a los que se encuentran en la frontera de la jubilación, ya que la pierden totalmente, mientras que los jóvenes que se encuentran en la etapa primaria de ahorro, pueden recuperarse todavía en la expansión del ciclo económico. En resumen, el promedio de pérdida global en el valor de las pensiones como resultado de la crisis financiera reciente fue de -23%, y destaca el caso de nuestro país que fue el que registró la menor pérdida de la muestra (-5%). Este desempeño se explica por un buen manejo conservador en la cartera de inversión de los fondos de pensión, como de una adecuada regulación en proceso de depuración permanente. Por otro lado, Irlanda registró la mayor pérdida de la muestra (-37%).

Gráfica 3. Rendimiento de las pensiones
(Máximo, mínimo y promedio; país y años respectivos)

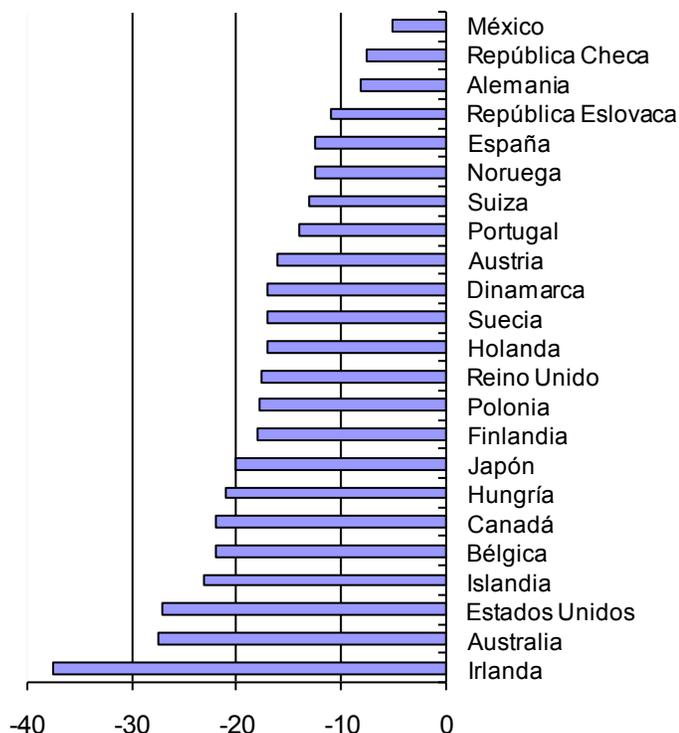


*Implícitamente muestra la volatilidad del entorno financiero (diferentes años, altos y bajos rendimientos heterogéneos, diferentes sistemas -públicos y privados- y viejo versus nuevo esquema -de capitalización individual-, entre otros). Estadísticamente, la volatilidad se mide por medio de la desviación estándar. Fuente: Tapia Waldo. "Comparing aggregate investment returns in privately managed pension", OECD Working papers on insurance and private pensions, No. 21, Paris, France, 2008.

^[3] Gallego Díaz Soledad. "El gobierno argentino nacionaliza por sorpresa el sistema privado de pensiones. Buenos Aires alega, sin aportar datos, que la crisis ha descapitalizado los fondos", Buenos Aires, 22/20/2008. Neumann Jeanette. "Argentina nationalizes pension funds. Analysts say a mixed bag", www.startribune.com/business/34837309.html

Gráfica 4. Desempeño de las pensiones, 2008

(Rendimiento real promedio)



- Finalmente, se exploran otras opciones, como lo es un “cambio de paradigma”, frente a la volatilidad del sistema financiero, que separe las pensiones del sector financiero (por ejemplo, pensión mínima garantizada, independientemente de si se cotizó y/o si se es trabajador o no, entre otros aspectos). Por ejemplo, frente a la crisis de empleo, ¿cómo cotizar?, ¿para qué esta el estado?...



Referencias

Gallego Díaz Soledad. “El gobierno argentino nacionaliza por sorpresa el sistema privado de pensiones. Buenos Aires alega, sin aportar datos, que la crisis ha descapitalizado los fondos”, Buenos aires, 22/20/2008.

Hernando de Soto. “Esta es una crisis legal y estructural”, Revista América-Economía, México, Abril, 2009, p.p. 49-50.

Neumann Jeanette. “Argentina nationalizes pension funds. Analysts say a mixed bag”, www.startribune.com/business/34837309.html.

OECD. “Pensions at a glance, 2009”, Paris, France, 2009.

Periódico El Imparcial. “Nación pequeña, pero moderna. Prevén desaparzca por crisis financiera”. México, Viernes 10 de Octubre, 2010

Tapia Waldo. “Comparing aggregate investment returns in privately managed pension”, OECD Working papers on insurance and private pensions, No. 21, Paris, France, 2008.

*Efecto de la crisis financiera (2007) sobre el rendimiento de las pensiones.

Fuente: OECD. “Pensions at a glance, 2009”, Paris, France, 2009.

Conclusiones

- Formalizar el mercado de derivados y/o combinar la libertad de los mercados con la regulación pública (depurar el flujo de información, la transparencia y la rendición de cuentas)
- Profundizar el sector financiero, sobre todo en las economías de menor desarrollo
- Especializar la tarea de las administradoras, para encontrar la combinación ideal global (bonos y acciones) que maximice el valor, (rendimiento / riesgo) de la inversión de largo plazo

¿Regresar al patrón oro podría representar una buena opción para los sistemas monetarios?

Alberto Córdoba Gutiérrez

Recordemos que el tipo de dinero llamado fiduciario son las monedas y billetes que no basan su valor en la existencia de una contrapartida en oro, plata o cualquier otro metal noble o valores, ni en su valor intrínseco, sino simplemente en su declaración como dinero por el Estado y también en el crédito y la confianza (la fe en su futura aceptación) que inspira. Sin esta declaración, la moneda no tendría ningún valor: el dinero fiduciario sería entonces tan poco valioso como los pedazos de papel en los que está impreso. Un billete actual es una clara representación de dinero fiduciario, por cuanto objetivamente considerado carece de valor. Su valoración viene dada por la autoridad monetaria que lo emitió, que goza de confianza entre los sujetos que la aceptan. De esta forma, el dinero puede o no estar respaldado por metales preciosos u otro tipo de valores.

A través de los años se han hecho numerosas críticas y se han presentado objeciones al empleo del patrón oro como soporte de cualquier sistema financiero e incluso algunos economistas y banqueros llegaron a considerarlo una "idea de locos". Definitivamente el patrón oro presenta problemas e inconvenientes al igual que se observan problemas en el uso de dinero fiduciario. Sin embargo, a la luz de la evidencia histórica y al comparar estas dos alternativas el patrón oro merece ser considerado con más detenimiento.

En un estudio que abarca varias décadas en distintos países, los economistas del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos encontraron que el crecimiento del circulante monetario y la inflación son más altos en los países bajo un estándar fiduciario que otros que usan la plata y el oro como referencias. Tampoco se ha demostrado que utilizar al oro como soporte monetario constituya una fuente perjudicial de deflación. En cierta ocasión, Alan Greenspan testificó ante el Congreso que "un banco central que funcione correctamente se esforzará, en muchos casos, por replicar lo que generaría el empleo del patrón oro".

El patrón oro no garantiza una perfecta estabilidad en el crecimiento de la oferta de dinero, pero la comparación histórica

muestra que ha proporcionado un crecimiento más moderado y estable en comparación a la alternativa actual, es decir, del dinero fiduciario, en el cual tradicionalmente los comités de los bancos centrales determinan el crecimiento del stock de dinero fiduciario. Desde la perspectiva de limitar el crecimiento de la oferta de dinero dentro de parámetros adecuados, el patrón oro se encuentra lejos de ser una mala idea.

A partir de la crisis *subprime* y la disminución del tipo de cambio del dólar se plantearon cuestionamientos sobre el desempeño de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Algunos economistas han propuesto volver a los tiempos de un patrón oro. Por su parte, los críticos han planteado una serie de objeciones teóricas e históricas al empleo del patrón oro. Sin embargo, al considerar las ventajas y desventajas del empleo del patrón oro se puede concluir que se trata de una opción de política monetaria que merece una seria consideración.

Originalmente, el patrón oro era el respaldo de los billetes en determinada cantidad de oro. En muchos países hubo bimetalismo, es decir, los billetes (moneda fiduciaria) estaban respaldados por una parte de oro y otra de plata. Su abandono comenzó durante la Primera Guerra Mundial, puesto que los gobiernos beligerantes necesitaban imprimir moneda para financiar el gasto militar aún sin tener la capacidad de redimir esa moneda en metal precioso. Después de la Segunda Guerra Mundial, fue sustituido por el patrón cambio oro.

El patrón cambio oro era un sistema monetario por el cual se fija el valor de una divisa en términos de una determinada cantidad de oro. El emisor de la divisa garantizaba que puede devolver al poseedor de sus billetes la cantidad de oro representada en ellos. Este sistema se reimplantó en la Conferencia de Bretton Woods, cuando surgió el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1944. Las divisas que garantizaban el cambio al oro fueron el dólar y la libra esterlina. Este sistema dio lugar a una estabilidad relativa y duradera, desde 1944 hasta 1971. La mayoría de las economías del mundo se desarrollaron, por lo que esa etapa se conoce en la historia como la "Edad de oro". La vigencia del

Visión Global



patrón oro, que imperó durante el siglo XIX como base del sistema financiero internacional, terminó a raíz de la Primera Guerra Mundial, de forma que ya no se utiliza en ningún lugar del mundo. Suiza fue el último país en abandonarlo en 1998.

Una de las ventajas del patrón oro consiste en que se estabilizan, dentro de una estrecha franja, los valores de las diferentes monedas que aceptan el mismo. Si un país sufre déficit en la balanza de pagos produce un flujo de salida de oro fuera de su territorio, si no se toman medidas compensatorias por parte del banco central del país afectado, este flujo de salida causa una contracción en la oferta monetaria. Este hecho, a su vez, causa la disminución de los precios en el mercado interno con respecto a los de otros países, lo cual alienta las exportaciones y reduce las importaciones, posibilitando así un flujo de oro en sentido inverso (entrante al país). Se genera de este modo, mediante el patrón oro, una compensación automática que lleva al equilibrio, al cual ayudan además los flujos de capital que actúan, en definitiva, del mismo modo.

A pesar de las ventajas del sistema, éste fue abandonado durante los primeros años posteriores a la Gran Depresión de 1929 para evitar que precios y salarios descendieran en respuesta a una reducción generalizada de la demanda global, de modo que los ajustes recayeron sobre la cantidad de empleo total. En estas condiciones se consideró "menos doloroso" (en lo inmediato) la depreciación del tipo de cambio (es decir el abandono del patrón oro puro) para abaratar así las exportaciones, esto evitaba la reducción de los salarios, especialmente porque la presión de los sindicatos impuso en cierto modo este tipo de política. Y todo ello además sin tener en cuenta que todos los países, tarde o temprano, adoptarían la misma política: recurrir a la devaluación; con lo que la destrucción de empleo durante años, fue inevitable.

El patrón oro era un sistema monetario internacional que no podía funcionar sin la cooperación de los países que lo adoptaban. Mientras funcionó impidió que las naciones llevaran a cabo las políticas aislacionistas que disminuyen el comercio internacional y tienden a producir un estancamiento riguroso. Después de su colapso surgieron rápidamente políticas nacionalistas discriminatorias, en particular devaluaciones recurrentes y un fuerte proteccionismo, que restringieron el comercio multilateral y ahondaron la crisis de los años treinta. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se ha intentado restaurar la coordinación entre las políticas monetarias de los diversos países y la libertad de comercio internacional, mediante la creación de organismos como el FMI y el GATT.

Una de las críticas del patrón oro consiste en que deja la cantidad de dinero en circulación a eventos aleatorios

(descubrimiento y producción de oro). Evidentemente, al utilizar el patrón oro se verá influenciado por la producción del mismo, sin embargo, el historiador económico Hugh Rockoff, en un examen de la producción de oro, llegó a la conclusión de que las fluctuaciones en el suministro han sido pequeñas y eventuales. Encontró que bajo el patrón oro se observaron tasas de crecimiento menores en el circulante monetario en comparación al suministro de dinero fiduciario en el período de la posguerra (1949-79), donde había tanto mayores tasas de crecimiento anual como una mayor desviación estándar de la oferta monetaria. De la misma forma Rolnick Arthur y Warren Weber mostraron que el crecimiento y la inflación son más altas con el uso de dinero fiduciario que bajo las normas del oro y la plata.

Otro de los problemas de los metales como moneda es su peso, por lo que pronto se hicieron comunes los billetes, que no son otra cosa que promesas firmadas de entregar a su portador la cantidad en oro que en ellos se representa. Los bancos emitían estos billetes cuidándose de mantener una relación sensata entre el dinero que habían emitido y las reservas de oro que custodiaban en sus cajas fuertes, dado que, en caso contrario, perderían la confianza de sus clientes.

Posteriormente, los gobiernos han ido descubriendo problemas debidos al uso de un patrón oro para poder controlar la oferta monetaria. Así sus contrarios aducen que su suministro (relacionado con la actividad minera) es insuficiente al no estar relacionado con el suministro global de bienes (relacionado con la actividad económica en general y no sólo con la minería), que las reservas de oro están mal repartidas en proporción al peso real de la actividad económica de cada país en el mundo (el ejemplo más extremo es el de la segunda economía del mundo, el Japón, con unos recursos auríferos muy escasos), que el uso del patrón oro es inestable frente a cualquier decisión gubernamental que en un momento dado decida suspenderlo (como hicieron las naciones beligerantes durante la Primera Guerra Mundial) y que, como resultado de todo ello, es un sistema monetario ineficaz.

Lo cierto es que el argumento de que las reservas de oro en el mundo son desiguales no es sostenible, ya que en el caso de

Japón, la entrada de oro sería extraordinaria debido al volumen de sus exportaciones que le permiten acumular riqueza, todo ello sin necesidad de tener una sola mina de oro en su territorio.

Las críticas más fuertes contra el patrón oro proceden del keynesianismo que lo acusaba de haber sido el principal responsable de la gran depresión económica que siguió al crack de 1929. Modernamente este punto de vista se ha desmentido y, de acuerdo a la teoría macroeconómica moderna, la verdadera responsabilidad hay que buscarla más bien en los repetidos fracasos de los gobiernos para poder restaurar un patrón oro tan estable como el que existía antes de la Primera Guerra Mundial, así como en los problemas estructurales del sistema bancario y en la política monetaria seguida por los bancos centrales. En la visión mayoritaria de los economistas, la objeción más fuerte contra el patrón oro se deriva de las consideraciones previamente citadas en torno a su ineficacia y a razones de índole social más que puramente económicas. Consideran tales economistas que el uso de un patrón oro da lugar a etapas largas de fuerte crecimiento económico separadas por depresiones severas e intensas que dan lugar al empobrecimiento generalizado durante periodos cortos de tiempo, ciclos que ocurrieron repetidas veces a lo largo del siglo XX. Por tanto, un modelo de crecimiento económico similar sería socialmente inaceptable en la actualidad.

Pero un hecho cierto es que el abandono total del patrón oro ha supuesto un crecimiento enormemente disparatado de la oferta monetaria mundial, muy superior al crecimiento total de los bienes y servicios que la sociedad es capaz de producir (causa de la inflación permanente en la que vivimos las sociedades occidentales); y que las depresiones causantes de estancamiento y pobreza sobrevinieron después de largos periodos de devaluación, por parte de los gobiernos, de las divisas sometidas a un patrón oro no estricto (contrariamente a como sucedió en la segunda mitad del siglo XIX); hasta que por fin, la convertibilidad en oro es abandonada por esos mismos gobiernos y bancos centrales, aduciendo, falta de flexibilidad en la política monetaria.

Por tal razón, el patrón oro sigue teniendo sus defensores, principalmente en el campo de la Escuela Austríaca de Economía que abogan por la supresión de los bancos centrales y del monopolio de los gobiernos como organismos encargados de acuñar la moneda de curso legal y completamente ajena al patrón oro. Lógicamente, la interpretación de las razones de la Gran Depresión por parte de esta escuela es radicalmente distinta y aducen que fueron, en realidad, los causantes, el alejamiento de la reserva federal con respecto a un patrón oro estricto y el hecho de que el sistema bancario mantuvo (y mantiene en la actualidad) un coeficiente de caja fraccionario para depósitos a la vista que produce grandes expansiones y contracciones de la masa monetaria.

Como se mencionó, en agosto de 1971, durante el gobierno de Richard Nixon, los Estados Unidos abandonaron el patrón oro. En ese momento se presentó la oportunidad de iniciar los cambios que se requerían. En México era presidente Luis Echeverría y de acuerdo a un artículo recientemente publicado por Manuel Camacho con motivo de la celebración de los 40 años de la publicación del libro de Leopoldo Solís México: retrovisión y perspectivas, de Siglo XXI Editores, Manuel Camacho escribe los siguientes: “Leopoldo Solís y David Ibarra sabían sobre la necesidad que tenía la economía mexicana de corregir los desequilibrios existentes en esos momentos. Habían estudiado, investigado, integrado equipos y lo habían hecho con gran seriedad y profesionalismo. Estaban a la altura respecto a lo que se necesitaba. Solís e Ibarra fueron consultados por el presidente sobre lo que se tendría que hacer. El cambio que habían propiciado los estadounidenses abría la oportunidad y obligaba a tomar decisiones internas. Se inclinaron a favor de flotar el peso para evitar que más tarde, hacia el final de la administración, el gobierno se viera obligado a devaluar en condiciones de extrema adversidad. Acompañaron su propuesta con las decisiones que proponían de reforma fiscal y de reducción gradual de aranceles.

Los responsables en el gabinete no entendieron que se estaba ante una situación diferente a la que habían vivido y el presidente decidió no hacerles caso a David Ibarra y Leopoldo Solís. Las consecuencias son conocidas. Ocurrió lo que ellos anticiparon. Se debilitó la confianza. El siguiente gobierno empezó mal y apostó a crecer, pero sin contar con bases sólidas para hacerlo. México terminó perdiendo su capacidad de crecimiento que, por ese error y otros posteriores, no hemos logrado recuperar. Luis Echeverría no tuvo la visión para entender el momento y sus consecuencias”.

Dado lo anterior, resulta evidente la necesidad de adaptarse a diferentes épocas y condiciones económicas, y surge la pregunta sí ¿volver a una economía con un patrón oro podría devolver la confianza y generar los flujos de divisas que el país tanto necesita? Sin lugar a dudas, el banco central ha jugado un papel fundamental en el abatimiento de los precios y en la conducción de una política monetaria sana, sin embargo, queda la pregunta si sería posible lograr esos mismos resultados (o mejores aún) con base a un patrón oro. La pregunta queda en el aire.

Medidas para impulsar la banda ancha ^[*]



Alejandro Angeles Sevilla

De acuerdo con la OCDE (2009), de haberse establecido una mejor política macroeconómica y de cambio estructural, la economía mexicana hubiera tenido un crecimiento anual 1.3 puntos porcentuales superior al crecimiento registrado en promedio por los países de la OCDE entre 1981 y 1999; sin embargo, el crecimiento de la economía mexicana fue menor en 1.9 puntos porcentuales.

Algunos de los factores que han propiciado este bajo desempeño de la economía tienen que ver con un diseño inadecuado de las políticas económicas relacionadas con el marco regulatorio. Este marco regulatorio inadecuado restringe la competencia, no facilita la entrada de nuevos competidores y obstaculiza la provisión de bienes y servicios a precios competitivos, factores todos que a vez han dificultado una adopción rápida y generalizada de nuevas tecnologías y procesos, y han afectado el crecimiento de la productividad general de la economía.

Por tales motivos, al considerar las opciones de política para impulsar la recuperación y desarrollo económico se debe pensar en el fomento a la competencia en las

principales industrias de redes (sobre todo de banda ancha), reducir las barreras de entrada en telecomunicaciones como forma de impulsar la difusión de nuevas tecnologías, y continuar con la expansión de la infraestructura. Algunos ejemplos específicos de medidas de política que incentivan la expansión de la cobertura de la banda ancha se presentan a continuación, aunque por razones de espacio, sólo se presenta una parte en este número del boletín y el resto en el correspondiente al mes de enero.

Arrendamiento de fibra oscura

Cualquier operador de servicios de telecomunicaciones a usuarios finales requiere cursar tráfico a través de redes de transporte interurbano para llevarlo a otras regiones o a otros países. En México, la mayor parte de las redes de fibra óptica para transporte interurbano de las distintas empresas, se concentran dentro de la zona delimitada por las principales ciudades: Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México. En zonas de bajo nivel de desarrollo, esta infraestructura es escasa, por ejemplo, en el sureste del país donde sólo existen las redes de TELMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), empresa

estatal responsable de prestar el servicio eléctrico.

Un elemento clave para que terceros desarrollen redes de banda ancha es que éstos cuenten con acceso a redes de transporte interurbano, ya que es una parte imprescindible del proceso de transporte de los datos. Los altos costos por el servicio de transporte interurbano de las regiones en que la red de fibra óptica es escasa han contribuido al bajo desarrollo de las redes de banda ancha en estas localidades. El establecer las condiciones para que sea económicamente viable desarrollar redes de banda ancha en zonas no atendidas debe ser, por tanto, un objetivo prioritario de la política pública.^[1]

La competencia en la oferta de capacidad de transporte interurbano reduciría su precio y contribuiría al desarrollo de redes de banda ancha locales. Una forma de introducir competencia en este mercado, adicional a la venta de capacidad de la CFE, es el arrendamiento de largo plazo de fibras oscuras (hilos de fibra óptica sin equipo electrónico de transmisión de señales) en la red de transporte interurbano de regiones donde sólo existen las redes de transporte de TELMEX y CFE. Al respec-

[*] Este trabajo corresponde a la continuación del artículo presentado en el número 32 de este boletín, pues en el número anterior (33) se abordó el tema de “presupuestación en base a resultados en México” por considerarse que era un buen momento para ello dado que estaba en discusión el presupuesto de egresos para el año fiscal 2011.

[1] Del Villar Alrich, Rafael, Eduardo Martínez Chombo, Everardo Quezada González, Arcelia Rodríguez Aguirre. “Necesidad de Despliegue de una Nueva Red de Banda Ancha en México”. Diciembre de 2009.

to, es importante mencionar que recientemente, el Ejecutivo Federal decidió licitar dos hilos de la red de fibra óptica de la CFE en contratos de arrendamiento de largo plazo. Sin embargo para lograr el mayor efecto sobre el mercado, es necesario que se pongan a disposición un mayor número de hilos de fibra óptica a través de estos contratos.

Compartición de torres, ductos, postes y derechos de vía con tarifas orientadas a costos

La infraestructura instalada, como ductos, torres, postes, y el uso de derechos de vía, son recursos esenciales para la provisión de servicios de telecomunicaciones, dado que no son replicables por los competidores debido a su elevado costo y al largo tiempo que toma su instalación. Por ejemplo, la instalación de ductos representa hasta un 80.0% del costo total del tendido de una red de fibra óptica. El uso compartido de esta infraestructura reduce significativamente los costos de los operadores que tienen planes de expansión de sus redes.

El uso compartido de esta infraestructura es consistente con las políticas de planeación urbana de estados y municipios que buscan evitar la congestión de torres (lo que provoca incluso que no otorguen permisos), además de eliminar las molestias a la ciudadanía que ocasiona la realización de obras civiles.

Diversos países (Estados Unidos, Australia, Canadá, Alemania, España, Hong Kong, India, Italia, Japón, Francia, Portugal, Suecia y Reino Unido) ya tienen implementada esta política.^[2] En algunos casos, mediante la obligación de compartir esta infraestructura impuesta a todos los operadores; y en otros, sólo a los operadores de mayor tamaño. La regulación tarifaria para el arrendamiento de esta infraestructura es diversa. En Francia, Portugal e Italia, se realiza una oferta pública aprobada por la autoridad. En Canadá y Estados Unidos, las tarifas se determinan por la autoridad con base en modelos de costos; y en otros por la negociación, en donde la autoridad interviene si existe desacuerdo entre las partes.

Las autoridades mexicanas debieran entonces implementar una regulación para que los operadores arrienden su infraestructura de ductos, torres, postes, derechos de vía, entre otras, en condiciones equitativas, a los operadores que se lo soliciten. Todo esto bajo una estructura de tarifas basadas en un modelo de costos que permita a terceros el acceso a esta infraestructura y a

los operadores mantener los incentivos para invertir. El arrendamiento de la infraestructura instalada evitaría a terceros realizar inversiones innecesarias y permitiría a los arrendatarios contar con una fuente adicional de recursos.^[3]

Apertura a la inversión extranjera

Como ya se ha mencionado, la restricción en cuanto a participación de la inversión extranjera en las empresas concesionarias de servicios de telecomunicaciones (hasta 49.0%), salvo el servicio de telefonía móvil, inhibe la entrada de nuevos operadores y genera restricciones financieras innecesarias para los que ya existen. Por lo tanto, si se quiere enfrentar los fuertes cambios tecnológicos en el sector de las telecomunicaciones, los concesionarios deben poder contar con una estructura financiera flexible que les permita tener acceso a los mercados de capital necesarios para adquirir las tecnologías, y poder así ofrecer nuevos servicios.

Cabe señalar que 22 de los treinta países miembros de la OCDE carecen de restricciones a la inversión extranjera directa en el sector de telecomunicaciones. De hecho, sólo México Canadá y Corea tienen restricciones que impiden a nuevos operadores contar con participación extranjera mayoritaria. Los otros países de la OCDE que imponen restricciones lo hacen a la participación extranjera en los principales operadores, y no para los entrantes, precisamente por el beneficio que generan sobre los usuarios. Por tanto, se recomienda ya sea eliminar la restricción extranjera sobre todos los operadores, o al menos sobre los que no son operadores principales en los mercados de telefonía fija, telefonía móvil y banda ancha.

Tarifas de interconexión basadas en costos y capacidad

La tarifa de interconexión es uno de los elementos principales en la estructura de costos de los operadores, y repercute directamente sobre las tarifas finales al público, el desarrollo de la competencia, la telefonía y la banda ancha. Por tal motivo, el Plan Fundamental de Interconexión^[4] establece que las tarifas de interconexión deben estar basadas en costos. Así, abre la puerta a la interconexión IP y permite la interconexión por capacidad y no solamente por tiempo.

El crecimiento del tráfico de señales entre las redes está requiriendo mayores capacidades de interconexión por los operado-

^[2] Banco Mundial. *Information and Communications for Development 2009*.

^[3] OECD. "Developments in Fiber Technologies and Investment", Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, DSTI/ICCP/CISP4/FINAL, 2008.

^[4] COFETEL. *Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, 2009*.

http://www.cofetel.gob.mx/wb/Cofetel_2008/plan_tecnico_fundamental_de_interconexion_e_intero

res. Conviene, por ello, implementar nuevas modalidades de cobro de los servicios de interconexión, que se adapten a las necesidades de los operadores, como es la de establecer tarifas de interconexión basadas en capacidad (una renta mensual por una unidad equivalente a múltiplos de dos megabits por segundo para cursar cualquier cantidad de minutos que el operador interconectado requiera). Esta modalidad da a los operadores mayor flexibilidad para poder ofrecer mayor diversidad de paquetes a sus usuarios.

Libre acceso a contenidos, aplicaciones y servicios, y en el uso de equipos terminales

La eliminación de restricciones o limitaciones en el acceso a contenidos, aplicaciones y servicios tiene gran relevancia para la demanda y adopción de la banda ancha y, en general, el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. En este sentido cobran relevancia regulaciones en otros países que en su momento se establecieron para las redes de telefonía fija. La innovación y el desarrollo del sector, en particular del Internet, han estado estrechamente relacionados con la posibilidad de que los usuarios utilicen cualquier tipo de dispositivo terminal que no cause daños a la red (obligación impuesta por la FCC de los Estados Unidos en 1968 a AT&T), y permitir a los usuarios de telefonía fija contratar con proveedores de servicios de Internet sin tener que pagar una tarifa adicional al operador telefónico (FCC, Enhanced Service Provider Exception de 1983).

El permitir a los usuarios conectar cualquier dispositivo terminal que cumpliera con los requisitos técnicos de la red de telefonía fija propició el desarrollo de nuevos dispositivos como contestadores automáticos, faxes y, eventualmente, el desarrollo de módems para Internet. Fue, por tanto, una regulación que tuvo un profundo impacto positivo sobre el desarrollo del sector. Por su parte, permitir el uso de la red de telefonía fija por Proveedores de Servicios de Internet independientes de las redes telefónicas sin que éstos tuvieran que hacer un pago especial a los dueños de dichas redes, propició una gran innovación de servicios, contenidos y aplicaciones a través de Internet. Cabe destacar que a la fecha no se han establecido obligaciones similares para las redes de telefonía móvil, las cuales han tenido un crecimiento mucho mayor, comparado con el de las redes de telefonía fija, razón por la cual, estas restricciones adquieren hoy en día mucho mayor relevancia de la que tenían hace apenas unos años.

En las redes de telefonía móvil son comunes los acuerdos de exclusividad o cuasi exclusividad entre operadores de redes y proveedores de equipo, así como el bloqueo de los teléfonos celulares y asistentes digitales personales (PDA) por los operado-

res móviles. El bloqueo impide el uso de los equipos terminales en otras redes que no sean las del operador que presta el servicio. Este tipo de prácticas de los operadores de redes móviles existentes aumentan los costos que enfrentan los consumidores para cambiar de operador. Así, pareciera que se repite la historia de la telefonía fija, anterior a la década de los sesenta, cuando se restringía el uso de equipos en las redes de telefonía.

De acuerdo con la experiencia de la rápida adopción de Internet y de la historia en la regulación de la telefonía fija, resultaría conveniente asegurar una red de banda ancha que no restrinja los contenidos y servicios en la red, y que permita el uso de cualquier tipo de dispositivo que cumpla con las especificaciones técnicas de la misma red.[5] Estas políticas permitirían garantizar la adopción rápida y amplia entre la población del uso de la banda ancha, al mismo tiempo que darían lugar a una amplia competencia entre los productores de equipos, que eventualmente repercutiría en la reducción de precio de estos mismos equipos.

Contratación individual del servicio de banda ancha

Tecnológicamente, las redes de telefonía fija y móvil pueden prestar de forma independiente el servicio de banda ancha del servicio de telefonía. Actualmente es una práctica comercial común en varios países (Estados Unidos, Canadá, Francia, Austria, Bélgica, Italia, Holanda, Noruega, Suecia y Australia) que los operadores principales ofrezcan el servicio bajo esta modalidad. Esto incentiva la expansión de los servicios de telecomunicaciones, dado que un creciente número de consumidores que ya cuentan con servicio de telefonía móvil, prefieren no contratar la telefonía fija, pero sí el servicio de banda ancha fija.

Como ya se comentó, en México la venta atada del servicio de banda ancha con el servicio de telefonía fija desincentiva la decisión de los consumidores de acceder al servicio de banda ancha al tener que incurrir en el gasto adicional que implica la contratación del servicio telefónico, razón por la cual sería conveniente legislar para que se permita la contratación individual de este servicio.

Ello porque la banda ancha es un instrumento habilitador del crecimiento y desarrollo humano y de la competitividad de la economía mexicana en el mercado mundial, además de un instrumento de participación de la ciudadanía en los procesos democráticos.

Y precisamente por poseer todos estos atributos, en la siguiente entrega se continuará con otras propuestas que permitan ampliar la cobertura de este servicio en nuestro país.

[5] Foro Económico Mundial. *The Global Information Technology Report 2008-2009*.

México: el futuro después de 200 años de independencia.

La revolución que no evolucionó

Carlos Palencia Escalante

En el número anterior de Visión Global señalaba que el Porfiriato fue una época de reformas y el antecedente del llamado Desarrollo Estabilizador. Hoy toca el turno del proceso post-revolucionario y de la construcción del México moderno.

Si bien inmediatamente después del movimiento revolucionario persistieron intereses grupales muy marcados —petróleo y bancos— se dio paso a la conformación de instituciones que dieran sentido y forma al desarrollo económico y social. Se comenzó además con la propuesta de saneamiento fiscal y reordenamiento del incipiente sistema bancario.

Para lo primero se procedió a contraer la estructura gubernamental (Hacienda), reducir adquisiciones innecesarias, diversificar fuentes de ingresos y la instauración del Impuesto Sobre la Renta; aquí una acotación: quitando lo último, en la época actual que tanta falta hace esa visión.

Adicionalmente en materia fiscal se procedió a la exención de impuestos a grupos vulnerables e incluso por tipo de familia, la diferenciación de diversas clases de renta (capital y trabajo), la progresividad tributaria para apoyar una mejor distribución de la riqueza y la redefinición del gravamen sobre herencias y legados. También se definió el catastro nacional para efectos de pago por propiedad.^[1]

Respecto al sistema bancario, se procedió a la formación del Banco de México (anteriormente se había constituido la Comisión Nacional Bancaria) con el encargo de unificar la política cre-

diticia, definir un banco de redescuento, regular la emisión y circulación de billetes y monedas y el otorgamiento de préstamos al gobierno no excediéndose a sus reservas ni al diez por ciento del capital.

Siendo la intención el avanzar en las bases institucionales y de sustento al modelo de desarrollo; se promovió la infraestructura tanto en caminos como en ferrocarriles e indirectamente pues era por el lado del capital y empresas extranjeras, en el sector petrolero. Sin embargo, parte del esquema se tuvo que readecuar por el impacto de la Gran Depresión y por lo exacerbado de los intereses grupales. De ahí que diera paso a la expropiación de la industria petrolera y otras medidas complementarias para mantener al interior la estabilidad ante el embate de cuestionamientos y bloqueos internacionales sobre la medida adoptada.^[2]

El campo y la gente que vive del mismo ha sido otro factor clave en la economía mexicana. Al culminar el movimiento revolucionario era evidente un cambio. Obregón inició la reforma agraria o como se ha llamado la institucionalización de la Revolución. Dicha reforma, la creación de organizaciones populares y el interés por la educación pública buscaba impulsar la democracia, en su momento se entendió como socialización de la formación y por ello la creación del Instituto Politécnico Nacional.

Por esa visión años más tarde se planteaba un Plan Sexenal (regulador) para coordinadamente organizar el sistema económico y de ahí el político... o sería al revés: es una pregunta nada más. Bajo esa concepción se normarían las actividades industriales, se limitaría la libertad de competencia, se establecerían em-

^[1] En la década de los veinte del siglo pasado se argumenta que la principal fuente de ingresos estatales eran los derechos sobre propiedad territorial, en tanto para la Federación lo eran los aplicados al comercio y a la industria. Solís, Leopoldo "Evolución de la Economía mexicana" El Colegio Nacional, 1999.

^[2] Una de ellas fue la modificación al tipo de cambio, reorientación de la producción nacional para paliar la falta de acceso a equipo y maquinaria, así como la emisión de bonos y el manejo de las reservas internacionales.

presas para substituir importaciones, se evitaría la concentración de capital y se formarían consejos consultivos.

Pero volviendo al campo y centrándonos en el cardenismo, si bien se repartiría la tierra, eso o sería suficiente elemento para resolver el problema agrario. Se requería incrementar la productividad para que la tierra no sólo fuera un título de propiedad, sino la unidad generadora de riqueza, de ahí la idea de las cooperativas.

Pese a que predominó el interés en los sectores agrario y petrolero, se procuraba desarrollar la producción manufacturera, aunque orientada al mercado interno lo cual se hacía atractivo por la elevación de precios de productos importados a consecuencia de los aranceles y al tipo de cambio. Para tratar de completar el modelo, se requería infraestructura en materia eléctrica, por lo que para cubrir el vasto territorio nacional se constituyó la Comisión Federal de Electricidad.

Al paso de los años, la política economía favorecería a la industria de transformación como eje del desarrollo, eso sí, limitando la competencia de terceros al mantener una política de licencias y elevados aranceles a las importaciones. Para esa estrategia se instrumentaría el modelo de “Unidad Nacional” durante los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, alineando las políticas comercial, monetaria y fiscal.

Así, el llamado “desarrollo estabilizador” fue una orquestación económica que además permitió controlar el alza de precios y el tipo de cambio, lo que favoreció además el ahorro y la inversión. Entre los años 1958 y 1970 el PIB creció a tasas de 6.6 por ciento como promedio anual, en tanto que el incremento de precios estuvo por debajo de 4.5 por ciento. Hasta aquí podría decirse que las instituciones post-revolucionarias iban tomando forma y contribuyendo al desarrollo nacional.

Sin embargo, en la mitad de la década de los setenta al interior del país las definiciones cambiaron y a ello se sumó la coyuntura internacional, elementos que provocaron una nueva orientación para la economía mexicana pues la estabilidad se resquebrajaba. Se hacía evidente el efectuar cambios de timón al menos en lo que a apertura del sector industria a la competencia externa se refiere, pues no se había avanzado en cambio tecnológico. También se requería el cambio pues si bien el ingreso nacional había crecido la redistribución de la riqueza no se presentaba, como tampoco una política fiscal que atomizara la carga hacia una mayor base de contribuyentes



A partir de entonces, muchos conocemos o hemos vivido la historia: crisis recurrentes. Crisis en 1976, 1982, 1987, 1994, 2001 y 2008. Cada una con características y causas diferentes y en cuando menos una de ellas tenemos el “honor” de detonar una crisis de corte mundial. Los apretados sucesos de 1976 y 1982, tuvieron un origen externo reflejo de la desaceleración en la economía de los Estados Unidos y posteriormente de la mundial y, en el segundo caso, por el incremento internacional en las tasas de interés y la reducción del precio del petróleo. Sin embargo, la falta de un ajuste en la política económica mexicana, ha acentuado los problemas en vez de actuar como oportunidad de cambio.

La crisis de 1987 se generó por una burbuja bursátil en nuestro principal socio comercial, Estados Unidos, que se extendió en México, profundizando dificultades en una economía de por sí frágil. La de 1994 fue una crisis ocasionada por el propio auge del llamado milagro mexicano, la liberalización financiera y, posteriormente, el quebranto de la burbuja que ocasionó una dificultad bancaria.

Es cierto que México no desató la crisis pero la Gran Recesión de 2008 -con devastadoras consecuencias para nuestro país- nos debió haber obligado a reformular muchas políticas públicas —y también del sector privado— como se hizo en más de un país desarrollado y emergente. No obstante nos quedamos pasivos una vez más ante la coyuntura pues no quisimos reaccionar a tiempo y empáticamente a programas y políticas anticrisis de gobiernos como los de Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China o la Unión Europea en su conjunto.

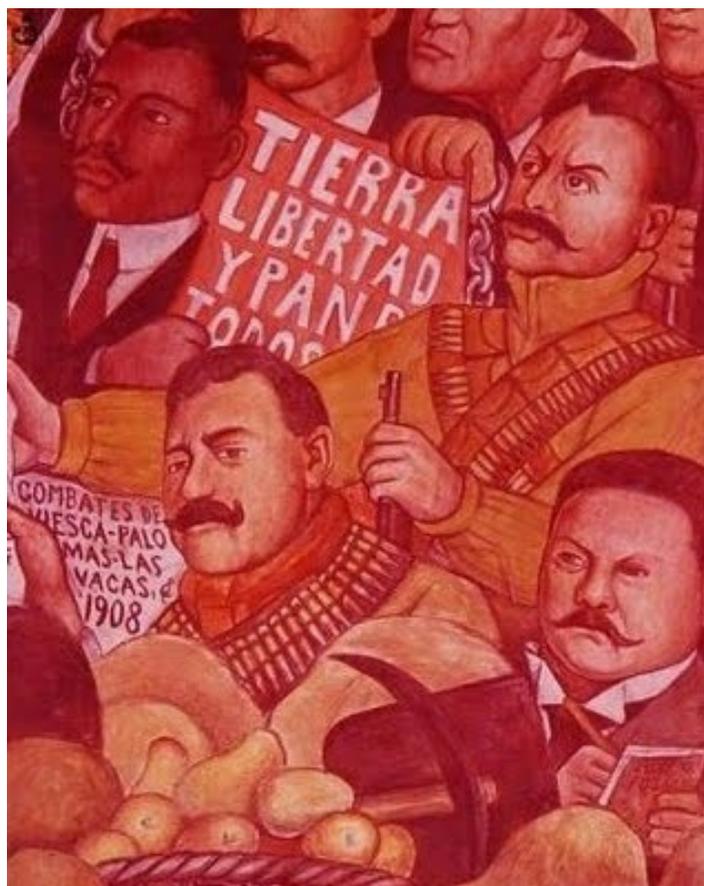
En otras palabras, pareció que la visión fue hacerle frente a la crisis, pero no la de aprovechar la coyuntura para promover las reformas estructurales necesarias y urgentes para apoyar el desarrollo social y el reposicionamiento de la economía mexicana incluso en el entorno internacional. Y esta aseveración me permite dar paso a los siguientes señalamientos respecto a por qué México no ha evolucionado como pudiera o debiera ser por el tamaño, ubicación y recursos con los que contamos.

Evidente es la pobreza que persiste a más de 100 años del movimiento emanado del campo y, precisamente es en el tema del campo en donde se mantiene la idea de que la propiedad de la tierra es sinónimo de generación de riqueza; falsedad evidente pues no se ha alcanzado un mecanismo de productividad pero, eso sí, un alto rentismo político.

Otro ejemplo es el petróleo. Décadas atrás se nos dijo que éramos dueños del petróleo y que estuviéramos listos para administrar la abundancia, lo cual no fue a favor del progreso nacional, sino de grupos de interés que no ven más allá de un razonamiento objetivo en el sentido de que es un recurso natural no renovable —muy codiciado en el mundo y agotándose a pasos agigantados— pero del cual no hemos sabido ni administrar ni generarle la mayor utilidad como bien público nacional.

Dos puntos más, ahora sobre el tema de capital humano. El mercado laboral está normativamente concebido con inflexibilidad, tanto para el trabajador como para el empresario, pero estricto —en el sentido de benéfico— eso sí para las concesiones sindicales bajo la bandera de derechos adquiridos. Y junto a ese modelo obsoleto, está el esquema educativo inadecuadamente diseñado para una mejora cultural y de superación personal, aunque del otro lado si celosamente estructurado para que los representantes del magisterio realicen negociaciones de prebendas políticas y económicas.

Y ahora el turno sobre un agente económico pocas veces mencionado, pero no por ello menos importante: el sector empresarial, la llamada iniciativa privada en cualquiera que sea la rama. Privan, desde la institucionalización revolucionaria, la protección de actividades e intereses particulares y/o grupales para obtener una mayor riqueza basada en la actitud despreocupada —la mayor de las veces— de los consumidores. Si mentalmente trans-



formamos este agente empresarial en el gobierno y concretamente hablamos de la Hacienda Pública y, modificamos la figura del consumidor por la del contribuyente cautivo, entonces nos encontraremos en mucho con la raíz del problema llamado empleo informal, de la elusión tributaria, de la demanda por mayores presupuestos públicos, por el costoso —e inadecuado y poco eficiente— sistema de salud y del resquebrajamiento del sistema de pensiones... entra otras muchas trabas al desarrollo: por eso intitulé **la Revolución que no evolucionó**. ☑