



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Las condicionantes de los bancos
públicos para fomentar el desarrollo: el
caso de la Financiera Nacional del
Desarrollo en México (2003-2016)**

TESIS
para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:
Germán Vargas Magaña

Directora de tesis:
Dra. Monika Ribeiro de Freitas Meireles



Ciudad de México
Diciembre de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Presentación y agradecimientos

La semilla de esta tesis se encuentra asociada a mi primera experiencia “laboral” dentro de la Financiera Nacional de Desarrollo (FND). El nombre correcto es servicio social, no obstante, mis funciones dentro del área de investigación, gracias a la confianza total de Patricia Aguilar M., se asemejaban a las de un funcionario de tiempo parcial.

La elección del lugar no fue arbitraria. Un mes antes en medio de una crisis por la indefinición de mi proyecto de investigación y en una especie de “coincidencia divina” —se juntó el proceso de la tesis con la oportunidad de realizar mi servicio social lejos de la fotocopiadora donde muchos de mis colegas experimentan sistemáticamente un lapso traumático por las montañas de documentos que les piden escanear— mi asesora, Monika Meireles, me recomendó que aprovechara la estancia dentro de la FND para realizar un estudio comparativo de la Banca de desarrollo en México y Colombia.

Quizás ahora sea evidente para el lector que parte de ese proyecto, la patita colombiana, se postergó. Una de las razones de este giro fue el choque frontal con la problemática del desarrollo y de la situación peculiar en la que México está girando desde hace bastantes años.

Al iniciar este proyecto no imaginaba encontrar un puente entre la fragilidad del modelo macroeconómico y el estado de la Banca de desarrollo. Después todo dio sentido, ¿qué viabilidad de desarrollo se puede buscar en el contexto de una fuerte restricción externa? Después de la crisis del 1982 la región se ha visto forzada no solo a tener una política subordinada a los sentimientos del casino global sino a construir políticas sin horizonte de largo plazo, marcos institucionales que inducen indirectamente la clausura de cualquier política pro desarrollo y su mutación a políticas asistencialistas que son cosméticas, temporales y que juegan con la vida incierta y miserable que sufren diariamente muchas personas en América Latina.

Hoy, después de bastante tiempo de reflexionar, termino esta tesis después de una contienda electoral donde la izquierda ganó las elecciones prometiendo no subir impuestos, respetar la autonomía del Banco de México, déficit cero, combate a la corrupción y proyectos de desarrollo de alto impacto social y ambiental diseñados por fuera de los intereses locales de las comunidades políticas y con sospechosas alianzas con actores empresariales enriquecidos en las sombras del sistema político mexicano. Cuando el desarrollo, quizás,

precisa justamente de lo contrario: requiere que las grandes empresas no despojen a las personas de su forma de vida por lo que quizás una mayor regulación como pagar impuestos, elevar salarios, aumentar transferencias, meta de inflación socialmente suficiente y transferencias no-condicionadas a proyectos sociales serían medidas que un gobierno podría experimentar para enfrentar la violencia económica que viven miles de ciudadanos y de refugiados diariamente.

Mi diagnóstico, como podrá entreverse a largo de la tesis, no es positivo. Creo que el mundo entendido por los “expertos” que nos gobiernan está generando un colapso creciente, también creo que esta degradación alcanza no solo a la gran empresa sino también al sector público en general.

También quiero incluir en esta presentación algunos agradecimientos. Primero reiterando que esta tesis no es mía. Durante todo el proceso tuve la fortuna de contar con la compañía de muchos amigos con quienes pude converger en muchas ideas. No imagino esta tesis sin el *symposium* permanente de la Romero de Terreros, sin los amigos anti-economistas que conocí en taxqueña, o los amigos de la Carmen Serdán, o los que quedan del CCH-Sur o de la Facultad, o los que se convirtieron en fraternos a partir de las bacanales de THC y Sierra Madre y recientemente en Rizoma, o en ausencia del seminario permanente de tesisistas dirigido por Monika en el Instituto de Investigaciones Económicas. Tampoco sin las pláticas cotidianas con los amigos fuera de los espacios rígidos que poco nos dejan imaginar. Por ello, esta tesis en muchos sentidos es una obra colectiva y una forma de compartir mi escucha de las ideas que fueron germinando por la conspiración continua de una multiplicidad de luciérnagas. Agradezco a cada una de ellas. Espero que haya logrado plasmar algunas de esas inquietudes. Me quedo satisfecho con lo construido, pero intentaré seguir escribiéndolas para entenderlas mejor. Y espero seguir contando con los amigos que ahora creo tener y con quienes me llena de alegría compartir la existencia y la curiosidad infinita.

Agradezco particularmente a los amigos que me han acompañado estos últimos años ya que sin sus energías, ideas y cuidados esta tesis tendría unos grados mayores de amargura. No imagino un horizonte sin aquellos amigos con los que comparto ahora fragmentos de vida.

A Gonzalo O., Marlene T. y Daniela B. por procurarme en los momentos más bonitos y también en los más trágicos. Y también por haber sido particularmente cercanos: de la noche terrible en el hospital hasta las noches largas en compañía de más amigos. Nunca dejaron de alegrarme. ¡Gracias por estar!. *Oh, I rely all of my life, All of my life, On my Ffriends.*

A Monika Meireles por su asesoría, amistad y su enorme valentía y amor para ser profesora. Este trabajo en buena medida hubiese sido una tortura, y quizás imposible para mí, en ausencia de personas tan bonitas como Monika y del cariño que tuvo al guiarme tanto académica como espiritualmente.

A Mónica Laura Vázquez Maggio, Juan Carlos Moreno-Brid, Santiago Gabriel Manuel Capraro Rodríguez y Sergio Cabrera Morales por aceptar ser sinodales de esta tesis y también por los distintos esfuerzos que hacen por la construcción de mundos mejores. Muchas ideas planteadas aquí sobrevienen de las distintas formas en que contribuyeron a mi formación: en clases, en comentarios al trabajo, en recomendaciones y también a través de sus esfuerzos individuales y colectivos de pensar y escribir caminos posibles para eliminar muchas de las miserias del presente.

A mi familia Vargas-Magaña-Aguilar-Fromenteu por ser tan poderosa y por su habilidad para encontrar puntos críticos además de saber sobrevivir en situaciones totalmente desfavorables.

A mis hermanas, en especial, por arrojar comentarios poderosos y palabras de un humor muy oscuro que hace infinitamente más entretenido releerme. Espero que esta sensación sea compartida.

Finalmente, quiero volver a expresar mi más profundo agradecimiento a mi directora de tesis, la Dra. Monika Ribeiro de Freitas Meireles y al programa PAPIIT “Crédito, dinámica bancaria y mercados financieros emergentes: financiarización y desarrollo en el siglo XXI” que ella coordina, con clave IA301018, por haberme acogido y ofrecido espacios invaluable de encuentro e investigación que indudablemente enriquecieron el presente trabajo.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS	I
INTRODUCCIÓN	1
1. DESARROLLO: LA LUCHA POR UN CONCEPTO EN 4 TIEMPOS	6
1.1 PREÁMBULO: DEFLACTANDO EL CONCEPTO	9
1.2 DE LA INVENCIÓN DEL DESARROLLO Y SU ASOCIACIÓN CON EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	12
1.3 EL ESTRUCTURALISMO Y EL DESARROLLO: SUBDESARROLLO COMO FENÓMENO HISTÓRICO Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL	23
1.4 DESARROLLO HUMANO: APUNTES EN TORNO A SU EMERGENCIA Y SU OPERATIVIDAD	37
1.5 DESARROLLO LOCAL PARA O POR LOS PUEBLOS: GLOSAS DESDE LAS ASIMETRÍAS DE PODER	45
1.6 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO: LAS CONDICIONANTES EN EL FOMENTO AL DESARROLLO	54
2. LA FND: ORIGEN Y MECÁNICA	59
2.1 ORIGEN DE LA FND	59
2.2 MECÁNICA DE LA FND: ORIGEN, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES	84
2.3 ESTADO DEL OBJETIVO DE LA FND: CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DEL “MEDIO RURAL” Y DE SUS UNIDADES ECONÓMICAS	88
2.4 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO: LA FND EN MEDIO DE UN NUDO GORDIANO DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, FALTA DE VISIÓN Y GLOBALIDAD NEOLIBERAL	93
3. DINÁMICA: APORTACIONES DE LA FND AL DESARROLLO	95
3.1 CONDICIONANTES ESTRUCTURALES A LA LABOR DE LA FND	95
3.2 LA FND: ¿ES UN CONTRAPESO O REPRODUCE LAS DEBILIDADES DEL SECTOR BANCARIO?	107
3.3 LAS PARADOJAS DEL MODELO AGROEXPORTADOR: ¿MERCADO EXTERNO O MERCADO INTERNO?	114
3.4 ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES	119
3.5 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO: LA FND SUMIDA ENTRE UN MARCO INSTITUCIONAL INADECUADO Y UNAS CONDICIONANTES ESTRUCTURALES ADVERSAS	126
4. CONCLUSIONES GENERALES	129
BIBLIOGRAFÍA	133

Introducción

El propósito de esta investigación fue esclarecer cuáles han sido las contribuciones de la Financiera Nacional de Desarrollo (FND) al desarrollo del “medio rural”. La idea central que queda después de hacer la investigación es que las contribuciones de la FND, como cualquier banco de desarrollo, parecen encontrarse limitadas por la concepción que se tiene de estas agencias dentro del arreglo institucional que se construyó en el contexto de la era post-Bretton Woods, sobre todo en los países periféricos donde existe una histórica, estructural y fuerte restricción externa al desarrollo. Y también donde las autoridades administrativas se han acoplado a las recomendaciones de organismos internacionales prácticamente sin ningún ejercicio abierto y democrático de decisión. La percepción es que se han autoimpuesto una camisa de fuerza.

En este contexto, coinciden muchas condicionantes, como son: i) una estrategia de desarrollo sin crecimiento ni desarrollo; ii) una dominancia monetaria (binomio de política de metas de inflación y restricción fiscal); iii) un nuevo consenso en torno a las funciones e institucionalidad de la banca de desarrollo —como bancos públicos enfocados en mercados con altas externalidades negativas—; iv) predominio de una concepción del desarrollo fuertemente asociada al crecimiento económico. Así, esta investigación arroja evidencia de que el diseño institucional generado a la FND al imponerle un horizonte estricto de finanzas “sanas” y cortar en gran medida el canal de financiamiento público ha forzado a dicho organismo a perseguir una racionalidad financiera que paradójicamente ha excluido de apoyo a las unidades económicas que más requieren de financiamiento, que mayor potencial de crecimiento contienen pero que no cubren en el corto plazo las garantías de retorno exigidas.

A lo largo de la tesis sostenemos que dicho marco limita seriamente la actuación de la banca de desarrollo al marco de la sustentabilidad financiera y subordina el *leit motiv* de la banca de desarrollo tradicional a un objetivo secundario. De este modo, las agencias son calificadas en la actualidad más por el cumplimiento estricto de lograr el propósito de sustentabilidad financiera que por su actividad de fomento al desarrollo.

Para argumentar lo anterior, este trabajo se encuentra organizado en cuatro capítulos: i) el primero constituye un esfuerzo por entender qué significa en la contemporaneidad el

concepto de desarrollo con el objetivo de vislumbrar cuáles son las condicionantes a las que se enfrenta cualquier actor colectivo, ya sea, público/privado/comunal para fomentar este proceso; ii) en segundo término se procedió a investigar el origen y la mecánica de la organización en estudio; iii) el tercer capítulo estudia la evidencia empírica que existe en torno a la actuación de dicho “organismo público de fomento al desarrollo”; y iv) el cuarto presenta conclusiones.

En este sentido, el primer capítulo ofrece un breve recorrido sobre el concepto de desarrollo que atraviesa por 4 narrativas distintas las cuales fueron elegidas por la relevancia que tienen para la región. Desde el inicio del uso generalizado de la categoría del desarrollo ésta ha tenido un impacto importante en la construcción de las agendas gubernamentales concernientes no solo a la política económica sino a la construcción de saberes. El desarrollo ha sido una promesa de muchos gobiernos latinoamericanos desde la posguerra. Sin embargo, su significado ha ido modificándose con los años. Y estas modificaciones de significantes lejos de representar una evolución lineal han sido resultado de cambios históricos complejos.

La tesis que se intentó demostrar en este capítulo es que los cambios de narrativas vistos en conjunto permiten reflexionar en distintas dimensiones cuales son las restricciones que enfrenta una agencia fomentadora del desarrollo, como la Financiera Nacional de Desarrollo, y por lo tanto donde se requiere poner atención y cuidado. Por ello, el capítulo uno finaliza con agendas futuras de investigación y con una serie de condicionantes a considerar para calificar si una agencia o, en nuestro caso, un banco público es capaz de contribuir a facilitar recursos que devengan en más *formas de vida* que sean “buenas y suficientes”.¹

¹ El sintagma de formas-de-vida se refiere aquí a la diversidad de comunidades políticas y formas de ser, habitar, relacionarse y de hablar que existen. Usar formas de vida en plural es una apuesta por el abandono de las palabras de uso común como “calidad de vida” o “nivel de vida” y optar por una perspectiva que asuma la contingencia que existe entre la diversidad formas de pensar y de ser. Una perspectiva que rechace la búsqueda de optimización y gestión a través del aparato burocrático centralizado que caracteriza a los Estado-Nación en el siglo XXI donde hay una generalizada ausencia de un diálogo y de construcción horizontal de políticas y transformaciones. La frase ampliamente citada del zapatismo lo resume: “un mundo donde quepan muchos mundos”. También es utilizada en plural para contraponerla frente a la vida de trabajo asalariado y de consumo que es producida y gestionada dentro del capitalismo: “La fuga en este sentido preciso constituye entonces la plena realización de la estrategia, en la medida en que por ella se llega a proponer una forma de vida contradictoria y alternativa a la forma violenta impuesta por el capitalismo tardío” (Ibañez-Drilliéres, 2017). Por otra parte, el concepto de Formas-de-vida es tratado dentro de cierta literatura de filosofía política de autores como Agamben (Agamben, 2017), también en autores latinoamericanos como R. Zibechi (2010) así como en textos que podrían aglutinarse en el género de “*ensayo-poético*” como *A nuestros amigos* (Comité Invisible, 2014), *Un habitar más fuerte que la metrópoli* (Consejo Nocturno, 2018), entre otros. En cuanto a los adjetivos de “buena y suficiente” se refiere a buscar un desarrollo que se construya teniendo como horizonte un concepto de “suficiencia antropológica” (Viveiros de Castro, 2011). En conjunto, la frase “facilitar recursos que devengan en más formas de vida que sean buenas y suficientes” significaría que los bancos públicos deberían de brindar recursos a las distintas comunidades que así lo manifiesten y que esto no suponga

Una vez que fueron identificadas las distintas condicionantes al desarrollo que existen, el capítulo dos intentó poner esos conceptos en operación con el objetivo de caracterizar el momento histórico en el que surge la FND y sobre todo a qué racionalidad responde. Por ello, en este capítulo se discuten las condicionantes de tipo estructural e ideológico que surgen en la era post Bretton Woods donde no solo se acentúa la restricción externa al crecimiento, sino que se construye un marco institucional que restringe de forma severa cualquier intento de intervención pública en los mercados.

La tesis que se busca demostrar aquí es que la FND, que inicia operaciones en 2003, surge con una losa institucional que le impide incidir en aminorar la condición del subdesarrollo. El horizonte de sustentabilidad financiera y la ausencia de estímulos fiscales la orillan a mimetizar los comportamientos de la banca privada, la cual en ausencia de incentivos de rentabilidad del sector “real” y de regulación ha contribuido a incrementar las brechas de desigualdad que caracterizan a la región desde tiempos coloniales.

El tercer capítulo, último de la investigación, constituye la parte más concreta de la investigación ya que se propone exponer de forma empírica algunos de los resultados teóricos de la primera parte y segunda parte. En esta sección el lector podrá encontrar información cuantitativa y cualitativa en torno a la operación de la banca en México, las finanzas públicas, la banca de desarrollo y la FND. Y también algunos aspectos de carácter institucional.

La idea eje de dicho capítulo es mostrar que la FND, al contar con una institucionalidad impropia de las necesidades que existen en un país con tantas brechas de desigualdad y espacios de miseria, lo que ha hecho en gran medida es contribuir a profundizar los problemas de México. Ofrecemos también algunas pistas de lo que consideramos son indicadores de que la FND ha mimetizado del comportamiento depredador del sector bancario mexicano; no obstante, como también se apunta, la investigación empírica y de carácter cualitativa apenas es emergente. Por lo que no se propone ni se debe concluir que la FND deba desaparecer. Lo que se propone es lo contrario: extender el interés a los bancos públicos en México, analizar la evidencia que ya existe, construir nuevas evidencias, debatir

una imposición en la forma política que deseen construir; una agencia facilitadora de crédito que incluya y fomente la diversidad de mundos que desde frentes como el zapatismo se ha denunciado tan abiertamente.

públicamente su pertinencia, sus resultados, sus formas de toma de decisión, y, en su caso, revisar y reformular el marco institucional que los regula.

Sobre esto último, en el capítulo de conclusiones ofrecemos nuestra interpretación. De forma sucinta ésta es que se requiere de más y más amplias investigaciones sobre lo que está sucediendo con la FND y en general con la banca de desarrollo en México. Ya que los resultados, aunque son compatibles con nuestra hipótesis y cubren más que parcialmente los objetivos de la investigación, requieren de mayor evidencia y más estudios que crucen la información cuantitativa, la cual es escasa en este país, con la información y perspectivas que poseen los actores involucrados en el proceso nacional de desarrollo rural. Creemos que hay una deuda de investigación en torno a la banca de desarrollo.

Sin embargo, una vez aclarado que es necesaria una problematización mayor, podemos apuntar que, si lo que encontramos es real, entonces estaríamos en un escenario donde la FND no solo estaría limitada en sus funciones desarrollistas sino que se trataría de un agente generador de más y peores problemas en el medio rural. Tal como afirmamos en la conclusión general, si esta investigación es correcta, entonces la FND se encuentra ampliando las desigualdades y las miserias propias de la condición característica del subdesarrollo.

Hipótesis

Esta tesis busca demostrar que los impactos de la FND en el fomento al desarrollo se encuentran altamente limitados por la función subordinada y empresarial que se le confiere en el marco del consenso de Washington y de la pérdida de soberanía monetaria post-Bretton Woods, con el agravante de que sus efectos están aún más constreñidos en su actuación que cualquier banco comercial.

Objetivo general

Mostrar que existen condicionantes que han imposibilitado que la FND, después de 12 años de operación, no haya impulsado el desarrollo local; los cuales son tanto de orden estructural como prejuicios tanto conceptuales como sobre la naturaleza de la intervención estatal en el desarrollo.

Objetivos específicos

- * Esclarecer y posicionarse frente a las narrativas que existen entorno al desarrollo, las cuales han ido mutando, y en cierto sentido complejizándose, de una asociación con el crecimiento a la incorporación del territorio como un entorno socialmente construido.

- * Presentar la historia y el funcionamiento de la FND con el fin de identificar cuáles son las restricciones administrativas, financieras, económicas y políticas.

- * Presentar algunas de las dificultades que enfrenta la FND para promover el desarrollo por los pueblos desde una perspectiva de la factibilidad, lo cual implica analizar no solo las restricciones económicas sino también las que son de un orden político-institucional.

- * Marginalmente, también se propuso contrastar el papel de la FND a partir de algunas de las experiencias nacionales e internacionales de otras agencias de desarrollo (públicas, privadas y comunales) que han logrado trayectorias exitosas de desarrollo local.

1. Desarrollo: la lucha por un concepto en 4 tiempos

“Nosotros estamos marcando las diferencias precisamente en el lado contrario: la diferencia cultural, la diferencia de la relación con la tierra, de la relación entre las personas, de la relación con la historia, de relación con el otro. Planteamos un mundo antitético al que representa Vicente Fox, y vamos más allá, porque nosotros decimos que en el mundo que proponemos también cabe Vicente Fox, mientras que en el mundo que él propone nos resulta muy claro que los zapatistas no caben.”

(Marcos, 2001)

“Si te están apuntando con un arma. Y tú vas a pedirle paz, lo único que vas a recibir en ese momento es una bala”

(Caminando hacia la autonomía. Documental sobre las luchas en el Istmo de Tehuantepec, 2015)

El desarrollo es una palabra común en la disciplina económica. Se utiliza sin discreción para hacer referencia a cambios cualitativos en la forma de vida de las personas, de las comunidades o de un país. El horizonte siempre es el desarrollo. Pero, ¿qué es el desarrollo? Y, sobre todo, ¿a qué condicionantes se enfrenta un actor cuando intenta fomentarlo?

En este primer capítulo de la investigación se encuentran expuestos 4 conjuntos de narraciones que disputan el concepto de desarrollo. Esto con un doble objetivo: i) reflexionar sobre un segmento de la diversidad de concepciones en torno a él y ii) tomar de esos 4 momentos lecciones que permitan imaginar una agenda de condicionantes a las que un actor público/privado/comunal deba prestar atención al momento de intentar inducir trayectorias de desarrollo.

El objetivo, por lo tanto, fue trazar una especie de arqueología del concepto con el fin de identificar algunas asociaciones que se han hecho con la palabra para finalmente, despojando de aquellos elementos más mecánicos y “fríos” del análisis económico y recuperando algunas aportaciones valiosas que se han hecho desde nuestro continente y también de otras latitudes, proponer una re-significación del concepto. Y a partir de ahí plantear cuáles son las condicionantes al desarrollo.

El capítulo se organiza en 5 partes. Un preámbulo donde se exponen algunas de las dificultades y riesgos que involucra el tratamiento del desarrollo y 4 momentos del desarrollo. El primer momento que se aborda es el de su invención y cercanía con el concepto de crecimiento económico (del cual hasta la fecha no se logra separar). El segundo constituye una reconstrucción de algunos de los cuestionamientos cepalinos a las teorías del desarrollo neoclásicas y keynesianas. El tercer momento se enfoca en identificar “la vuelta de tuerca”

de los discursos y la ilusión del desarrollo humano. Este cambio en las narrativas se da en el contexto de las mutaciones radicales a nivel global que comenzaron en la década de 1970. Modificaciones que abarcan desde la ruptura del viejo orden financiero y monetario internacional hasta el conjunto de innovaciones tecnológicas. El cuarto aborda algunos aspectos que han sido reunidos bajo el nombre de desarrollo local. Finalmente se presentan conclusiones donde se agruparán las condicionantes al desarrollo.

Cabe destacar que la elección de autores y de textos específicos, es decir, la elección de los cuatro momentos se hizo con base en una breve recapitulación que realiza Coq (2005). Dicho texto plantea que hay una evolución en el estudio de la problemática del desarrollo que va del paradigma de la simplicidad al paradigma de la complejidad: de la asociación del concepto con el crecimiento económico en los años cincuenta a la incorporación de nuevas dimensiones como las cuestiones estructurales en las décadas de 1960 y 1970, después la variable ambiental, y finalmente la dimensión espacial en un primer momento con lo regional y después con lo local. No obstante, en esta tesis se planteó únicamente explorar brevemente una parte de todo eso que se encuentra implícito en el planteamiento de Coq (2005). Se optó por posponer a una investigación futura aquellos temas considerados marginales en la agenda de política económica mexicana así como por los actores sociales rurales.

En este sentido se estudia el momento de su invención, lo que algunos autores llaman teorías clásicas del desarrollo (Ros, 2008), y esto por varias razones: i) antes de los años 50 era poco común escuchar discursos sobre desarrollo, ii) es en estos años que se desarrolla una fuerte crítica al liberalismo clásico y que se construye teóricamente una justificación a la intervención gubernamental en la dirección y planeación de las economías nacionales (Ahumada & García-Quero, 2017) y porque iii) sigue vigente cierta concepción del desarrollismo clásico en torno a lo que es el desarrollo –una concepción muy económica y asociada con indicadores cuantitativos como el PIB per capita-.

Después se presentan algunos conceptos que se relacionan con el estructuralismo latinoamericano. Esto se hace por dos motivos: i) existen pocos sistemas de pensamiento tan estructurados y contruidos en una zona periférica como aquel que se desarrolló en las filas de la Comisión Económica para América Latina (Pérez, 2015) y ii) es a partir de la concepción del estructuralismo que se construye una de las críticas de esta tesis en torno al

marco insitucional que rige la FND en la actualidad: en el contexto de una alta heterogeneidad estructural y de un país que no tiene una posición hegemónica dentro de la jerarquía de monedas no es muy acertado construir instituciones de fomento de la actividad productiva bajo una restricción presupuestal, un enfoque de demanda y con un horizonte estricto sustentabilidad financiera.

El estudio de lo relacionado con la sostenibilidad ambiental y del desarrollo sustentable no fue tratado en este capítulo ni en esta tesis porque si bien las autoridades administrativas de México han sido especialmente efectivas al momento de actualizar sus normativas ambientales éstas no han sido de carácter vinculativo ni se han concretado como prioridades presupuestales (Lezama, 2010).² Por otra parte, en cuanto a la perspectiva regional ocurrió lo mismo, si bien México en la época de mayor participación del gobierno en la economía, en consonancia con las perspectivas estructuralistas, tenía una política con carácter regional dicha política empezó a desmantelarse desde el sexenio de José López Portillo, desapareció completamente en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y reapareció hasta el plan nacional de desarrollo de Enrique Peña Nieto (SEDATU, 2015: 6-11). Un trabajo posterior deberá considerar si dichos discursos, tanto lo ambiental como lo regional, han vuelto a ser relevantes para el estudio de las políticas económicas.

Por otra parte, se incorporó el abordaje de la narrativa en torno al desarrollo humano la cual, de acuerdo al Centro de Estudios de Opinión Pública (2006), es central en la actualidad para comprender el enfoque que prima en la construcción de la política económica encaminada a fomentar el desarrollo social en este país.

También cabe apuntar desde aquí que la última parte de este capítulo que aborda el desarrollo local solo constituye un recorrido parcial en un solo subconjunto de todo lo que se ha escrito en términos del desarrollo local. Esto porque a la par que en este país se volvió hegemónica la política de estabilidad macroeconómica, así como el fuerte auge del gasto en desarrollo

² Las conclusiones de Lezama (2010) son determinantes en este punto: “La persistencia y, en algunos casos, el agravamiento de los problemas ambientales, del deterioro y daño ambiental no hay que buscarlos en lo jurídico y en lo institucional, sino en la escasa correspondencia entre un marco jurídico y un arreglo institucional sumamente avanzado y sofisticado, vestido y legitimado por un discurso ambiental de vanguardia, con una incapacidad para tomar acciones concretas o para hacer cumplir la legislación y normatividad existentes.”. Es decir, si bien en términos teóricos y discursivos el desarrollo sostenible es un tema recurrente, en esta tesis se optó por posponer su incorporación por considerarlo, con base en la evidencia de los expertos en medio ambiente, un tema marginal en la construcción de la agenda de políticas de desarrollo social.

social, también se volvió altamente visible después de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que en este país existen muchos actores marginales que no se encuentran contemplados en la elaboración de las políticas económicas. Esto orilló a la investigación a privilegiar el abordaje de aquellas narrativas de desarrollo local que se encuentran vinculadas con los procesos de resistencia indígena y campesina. *El desarrollo local para o por los pueblos* es el apartado que se elabora teniendo como horizonte las transformaciones que ha inducido (in)directamente el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 así como otras luchas por la autonomía.

En una futura investigación será ideal que se haga un abordaje mucho mayor, más abarcativo y también que esclarezca en términos teóricos e históricos cómo evolucionan las distintas teorías del desarrollo, cuáles son sus rupturas y además cuáles los diversos consensos intersubjetivos que se van construyendo.

1.1 Preámbulo: deflactando el concepto

Hablar de desarrollo en el siglo XXI implica “caminar en riesgo” ya que supone recorrer el “ruido” o “exceso de información” en torno a la palabra. Desarrollo ha sido la caja negra donde cabe crecimiento económico sostenible, sistemas productivos articulados en el territorio, reducción de la importancia relativa o dependencia del exterior, integración regional y baja desigualdad de ingresos, satisfacción generalizada de vivienda, alimento, salud, justicia, sustentabilidad ambiental, multiculturalidad, formas democráticas de gobierno, e infraestructuras institucionales, organizacionales y físicas que elevan la “calidad de vida”³. En el lenguaje ordinario y científico desarrollo se relaciona con los procesos a partir de los cuales un objeto, un sujeto o un hecho se despliegan en su máximo potencial.⁴

³ Desarrollo es de acuerdo a el tercer significado de la Diccionario de la Real Academia Española: “Evolución de una economía hacia mejores niveles de vida.” (Real Academia Española, s.f.); Abbagnano (1960), en su diccionario de filosofía, dice que es “el movimiento hacia lo mejor”; Myrdal (1974), economista heterodoxo que ganó el premio nobel de economía en 1974, define al desarrollo como “the movement upward of the entire social system”. Truman, en su famoso discurso de 1949, hablaba de progreso industrial para “elevar el nivel de vida” (Illich, 1996).

⁴ De acuerdo a Esteva (1996), “La palabra implica siempre un cambio favorable, un paso de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor. La palabra indica que uno lo está haciendo bien, porque avanza en el sentido de una ley necesaria, ineluctable y universal y hacia una meta deseable.”. Esta lectura post-desarrollista presente en Esteva, pero también en diccionarios de la lengua como la RAE o Abbagnano (1960) donde desarrollo es definido como un progreso a algo mejor o un desenvolvimiento de la potencia, permite abrir una nueva línea de reflexión en torno al vínculo entre desarrollo y de cierta constante dentro de la filosofía política occidental que abarca desde Aristóteles a Marx y al liberalismo político. De forma sintética, se podría sostener que la filosofía política occidental en su corazón contiene una concepción binaria del mundo donde hay una clara distinción entre dos polos: un mundo dividido en cosas y personas (Esposito, 2016). Un esquema binario que permite el dominio de las cosas por las personas. La política occidental presume siempre la existencia de dos pares, dos polos: lo que sí es político y lo que no lo es: polis-oikos; ciudad-campo; persona/esclavo;

No obstante, en general no se acota. No se define. Desarrollo es esa palabra mágica con la que se nombra el horizonte al que se aspira y que no se tiene necesidad de esclarecer cuál es. Pero desarrollo no es una palabra neutra. Forma parte del conjunto de palabras modernas que deberían de discutirse cada vez que se utilizan. El concepto ya sea entendido desde Truman o Furtado supone cierta homogeneidad y universalidad en las formas de vida. Presupone que en una comunidad política macro como lo son los Estados-Nación es viable ordenar las necesidades de acuerdo a un “interés social”. Evidentemente hay matices. Furtado criticaba el mito del desarrollo desde la periferia (Furtado, 1974). Truman (1949) defendía la posición hegemónica de los Estados Unidos. Pero en ambos, y en general en las narrativas del desarrollo, hay implicaciones políticas sobre la forma de organización a la que se debe aspirar.

El interés social, la utilidad común o el interés general son formas de enunciar un principio abstracto de horizonte común. La “utilidad común” aparece en el primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,⁵ en cada proceso de legitimación de los Estados Nación, cuando se decreta un Estado de Emergencia, cuando se trata de despolitizar a grandes segmentos de la población, cuando se aprueba una reforma económica y se ponen en marcha un conjunto de agencias socio-técnicas. También está explícito en las leyes que permiten la gobernabilidad en casos de excepción: cuando se encuentra en peligro el principio de interés común se prevén en la Constitución Política de México la expropiación, controlar los contenidos de la enseñanza pública, las concesiones, la suspensión de los derechos civiles, sociales, culturales y políticos.

De hecho, la historia económica de México puede también verse como la historia de la puesta en marcha de una multiplicidad de experimentos de gobernabilidad o, recuperando a Mitchell

persona/cosa; Experto/no experto; Desarrollo/Sub-desarrollo; Una lógica pastoral del poder donde se requieren espacios de excepción para organizar el poder. Por eso, algunas personas como Esteva o Escobar, le dan tanta importancia al discurso de Truman. Ese día Truman inauguró la asociación de desarrollo con progreso y su definición a través de un conjunto de expertos económicos, lo cual abrió el camino, la posibilidad, para la gestión de aquellos mundos que son considerados como subdesarrollados. Visto así, el desarrollo como dispositivo que divide el mundo recuerda el dispositivo de esclavo que abrió la posibilidad de la gestión de los negros por los blancos, así como las categorías decrecientes de calidades de ciudadanos que abrieron la posibilidad de negarle la participación en las votaciones electorales o de estudiar a las mujeres. En pocas palabras, si un proyecto como el nuevo aeropuerto es asociado con desarrollo, aquellos que osen estar en contra son considerados como peligros al progreso y automáticamente se activan muchas resistencias contra ellos.

⁵ Es curioso, pero sobre este primer artículo aparece lo que más tarde va a influir sobre el pensamiento de Sen, a través de su lectura de Rawls, en su justificación de la desigualdad. En dicha declaración se justifica la desigualdad en nombre de la utilidad común: “las distinciones sociales solo podrán fundarse en la utilidad común”.

(2005), de per-formatividad en nombre del interés social o general. Ese es el peligro del desarrollo: que es un discurso que en defensa de una idea de civilidad pretende dar forma o al menos intenta gestionar el mundo. Pero no hay un solo desarrollo (Arndt, 1981; Esteva, 1996; Edelman & Haugerud, 2005; Ahumada & García-Quero, 2017; Furtado, 1975; Cooper & Packard, 2005).⁶ Así como no hay una sola singularidad ni un agente representativo (como pretenden algunos científicos sociales).⁷ Lo que hay es un mundo fracturado por muchos mundos. Comunidades políticas infinitamente diversas y capaces de construir un habitar particular.⁸ Por lo tanto, tampoco hay un interés general. Ni puede haber un principio unificador. En cada conflicto socio ambiental actual lo que hay en disputa es el concepto del desarrollo. Es la forma de vida que se quiere. Así, en el Istmo de Tehuantepec está en disputa el desarrollo sustentable capitalista *vis a vis* una forma de vida comunal (Dunlap, 2018). O

⁶ Si consideramos el razonamiento de Crush (1995: 5): “The primary purpose of the development text (like most others) is to convince, to persuade, that this (and not that) is the way the world actually is and ought to be amended. But ideas about development do not arise in a social, institutional or literary vacuum. They are rather assembled within a vast hierarchical apparatus of knowledge production and consumption sometimes known, with metaphorical precision, as the ‘development industry.’ This industry is itself implicated in the operation of networks of power and domination that, in the twentieth century, have come to encompass the entire globe. As Claude Alvares (1992b:230) points out, ‘knowledge is power, but power is also knowledge. Power decides what is knowledge and what is not knowledge.’” Entonces no debería sorprender que existan una multiplicidad de teorías y significados: el poder se encuentra diseminado, las prácticas diferenciadas, los horizontes políticos son heterogéneos, y las teorías y definiciones de lo que es y no es desarrollo a veces se contraponen, se complementan o simplemente divergen sobre temas diferentes.

⁷ En la obsesión por el equilibrio, los economistas han elaborado modelos que en teoría demuestran que los mercados tienen mecanismos automáticos que convergen a una situación favorable para todos. Sin embargo, de esto solo existe una demostración formal que es la teoría del equilibrio general —fundamento de la mayor parte de los modelos neoclásicos y, por lo tanto, de los “teoremas del bienestar” y de muchas políticas económicas de la actualidad como por ejemplo los procesos de liberalización financiera (Panico, 2014)—, pero esta formulación obtiene equilibrios que no son estables con más de un individuo y con supuestos menos rígidos. Lo que ha llevado a los economistas a construir modelos con un solo “agente representativo” (Serrano, 2014). Lo problemático es que estos modelos se utilizan en las universidades, los hacen ocasionalmente en algunos bancos para planear nuevas medidas (p. ej. García-Verdú, 2010) y representan la máxima expresión del individualismo metodológico.

⁸ En esta tesis utilizamos el concepto *habitar* más que en su sentido moderno de “habitar una morada” (Real Academia Española, s.f.) en su origen etimológico donde presenta una cercanía con el concepto de hábito. Creemos que utilizar esta palabra en este sentido nos permite dialogar con un significado más profundo acerca del carácter contingente y siempre en (de)construcción de las personas, por lo que *habitar* es una palabra idónea para nombrar aquello que hace de un humano un artista al momento de construir su morada frente a la araña que se encuentra genéticamente programada para tejer su telaraña. *Habitar* también nombra la heterogeneidad: “no hay dos comunidades que hagan su hábitat de la misma manera”. Por otro lado, el *habitar* no se agota al “espacio que llamamos interior” ya que “la tierra humana se extiende a los dos lados del umbral (...) De este lado es el hogar; del otro los ámbitos de la comunidad” (Illich, 2008: 468). Por lo que no hay un habitar en donde la comunidad es destruida. Por lo anterior, consideramos que la palabra *Habitar* resulta importante para recuperar/construir un vocabulario que nos permita salir de las categorías conceptuales tradicionales que nos dificultan la formulación de nuevas preguntas. Hablar de *habitar* por ejemplo abre preguntas en torno a la vigencia/pertinencia de la visión del urbanista moderno. ¿Cómo pensar la metrópoli cerrada, con sus barrios cosmopolitas y gentrificados —que expulsan personas con ingresos bajos—, sus cámaras de vigilancia que aseguran el orden público y que todo transcurra conforme marcan los interpretes de la ley —policías—, o sus cinturones de ciudades-dormitorio y sus ciudadanos atomizados? Para más referencias en torno a habitar puede consultarse Agamben (2006, 2007); Consejo Nocturno (2018) Comité Invisible (2014) o Illich (2008). También para una síntesis del proyecto urbanístico moderno puede verse primer capítulo de Harvey (1998). Para un concepto similar puede verse la literatura en torno al concepto de *lugar* (Garzón, 2008).

en las luchas por la movilidad urbana de la Ciudad de México se encuentra en disputa el desarrollo de una vida motorizada *vis a vis* una más convivencial.

Por ello, el desarrollo, parafraseando a Gramsci respecto al derecho (Gramsci, 2009), requiere liberarse de todo residuo de “trascendencia y de absoluto”, de toda migaja de pretensión universal y de despotismo económico, de cualquier pretensión de crear un “tipo o nivel de civilización”, de su papel de educador -que es el principio de exclusión que ha operado durante muchos años en contra de todas las formas no-económicas (Fradin, 2015; Polanyi, 2007) que no logran gobernar y por tanto las excluye o las intenta modificar-, de todo intento de racionalización —que además es imposible según Majone (1975)—, de la “aceleración taylorista” o de su papel colonizador. Es decir, liberarse de todo rasgo represivo y sancionador. Y entonces construirse en el seno de las comunidades políticas en su relación con su territorio, con su historia y sus narrativas.

La apuesta es que, más allá de la inflación conceptual y del marco semántico que se asocia actualmente al desarrollo, la palabra contiene en potencia un proyecto político de fortalecimiento de la autonomía de las comunidades políticas.

1.2 De la invención del desarrollo y su asociación con el crecimiento económico

En este apartado se expone brevemente el momento de la invención y uso generalizado del concepto de desarrollo en las ciencias sociales. Y también de los límites que conlleva esta narrativa de la posguerra. Para ello se fragmenta en dos: a) la invención y después b) las críticas.

1.2.1 Invención

El desarrollo como categoría propia del discurso económico y político es relativamente novedoso. Su origen, según una amplia gama de publicaciones —como Sen (1998), Mallorquin (1998), Sunkel (1970), Esteva (1996), por enunciar algunos—, se sitúa en la época posterior a la segunda guerra mundial. Sin embargo, como sucede con la mayor parte de las categorías en ciencias sociales su significado ha ido mutando.⁹

⁹ Un aspecto interesante, que escapa al objetivo de esta investigación, es identificar por qué las narrativas del desarrollo desde su surgimiento han mostrado ser un poderoso “proceso unificador del mundo moderno” (Nandy, 2011: 87). Probablemente la rapidez de su expansión como idea-poder se deba, entre otras razones, a que formó parte del discurso de paz construido desde los Estados-Nación que lograron su hegemonía alrededor de las consecuencias de las dos grandes guerras del siglo XX —y las más destructivas de toda la historia de la humanidad—. Y también porque el desarrollo fue una

De las primeras asociaciones que se han hecho al término del desarrollo fue con respecto al crecimiento económico (Mallorquin, 1998; Sunkel, 1970). Desarrollo era entendido como crecimiento económico acelerado. Este binomio, del que difícilmente puede desvincularse al concepto —incluso el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es una medida de bienestar más compleja toma en consideración el PIB *per cápita*— se sostiene como consenso en parte porque la economía keynesiana se convierte en “nueva ortodoxia” (Pivetti, 2004) al existir en la época una necesidad de impulsar el crecimiento económico de las economías del norte y acelerar el camino al desarrollo en el sur ya que había un fuerte peligro geopolítico en el contexto de la guerra fría (Serrano, 2014) y también por el creciente optimismo de la posguerra en torno a la mejora de los indicadores económicos y de las técnicas de modelización económica las cuales funcionan mejor con el desarrollo de indicadores cuantitativos como el PIB (Bernstein, 1995).¹⁰

La asociación permite la distinción entre niveles de desarrollo a partir de medir las actividades económicas.¹¹ Y eso, en general, es asociado por las personas como mejores o peores condiciones de vida. Un país que tiene un PIB *per cápita* muy grande y/o crece más rápido generalmente es asociado con nociones como de país rico o desarrollado o emergente

categoría impulsada desde la “ciencia económica” que logró —a partir del impulso de las agencias gubernamentales (Bernstein, 1995)- una inclusión notable como razón de gobierno (Mitchell, 2005; Cahal Moran & Ward-Perkins, 2017). La invención del desarrollo probablemente no hubiera sido una idea tan fuerte sin estas dos condiciones.

¹⁰ En esta época existe un entusiasmo generalizado por la planeación a través de indicadores. La máquina de Philips puede ser un buen indicador de este ánimo de época: una máquina que estimaba flujos en la economía y entonces orientaba decisiones (Coyle, 2017).

¹¹ El PIB desde su aplicación ha sido objeto de discusiones (Coyle, 2017). Representa una aproximación a las actividades económicas de un país; sin embargo, una seria limitante es que solo contempla actividades que tienen precio y que son legales. Incorporar aquellas actividades ilegales a través de estimaciones (ver nota al pie 14) puede ser polémico dado que en realidad podría estar persiguiendo inflar cifras. Además, imputar precios a actividades o cosas que no lo tienen es un proceso polémico por razones políticas, culturales y de carácter moral. Tan sólo para la medición del *Trabajo de cuidado no remunerado* los ejercicios que cita Nieves Rico (2009) utilizan distintos precios: para Chile la remuneración media de trabajador no calificado y trabajador de servicios personales, para Guatemala el costo de remplazo de una trabajadora domestica, para Nicaragua en lo rural se utiliza el precio de ocupación agrícola y en lo urbano el precio de servicios personales, y para México el salario de actividad económica equivalente. Prescindiendo del debate que suscita diferenciar el tiempo y energía que las personas, familias y comunidades destinan para sí y por otra parte para la producción de mercancías para el mercado (Agamben, 2013), asignar valor-monetario a todo ese “trabajo oculto” que contribuye a la producción de “valores económicos” constituye un tarea que si bien en términos empíricos es compleja, el desafío mayor no es la técnica de estimación sino las implicaciones éticas y políticas de tratar el problema: por ejemplo ¿qué precio debería de utilizarse para medir el trabajo de cuidado de todas aquellas mujeres y/o hombres que en sociedades como la mexicana se ocupan de la administración de la casa, del cuidado de los afectos, del acompañamiento a la familia, de la participación en asambleas y trabajos colectivos, de la preparación de alimentos, de la enseñanza de lenguas y hábitos vernáculos —como el autocuidado, las historias, los hábitos, las técnicas, las experiencias—?

al desarrollo. Por ello, uno de los indicadores al desarrollo desde su surgimiento ha sido el Producto Interno Bruto *per cápita* de las naciones.

Es importante iniciar con esta asociación ya que, aunque este binomio de nivel de PIB *per cápita*-desarrollo es metodológicamente incorrecto sigue persistiendo en la actualidad tanto en organismos internacionales,¹² en los textos académicos de economía, como en el discurso público y en el “sentido común” del ciudadano de a pie.¹³ Incluso aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 y que se puede resumir en “El Estado para lograr el desarrollo nacional deberá, entre otras cosas, fomentar el crecimiento económico”.¹⁴

¹² Existen variaciones en las clasificaciones y también intentos bastante desarrollados de homologación de criterios, pero en general las instituciones utilizan y clasifican países por nivel de PIB *per cápita*, esto ocurre así en el Banco Mundial, en el Fondo Monetario Internacional y en los departamentos enfocados al desarrollo de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2014; Banco Mundial, s. f.; Fondo Monetario Internacional, 2018; UNCTAD, s. f.). Sin embargo, conforme han avanzado los años, dichas instituciones advierten explícitamente que no es el único elemento a tomar en consideración. Por ejemplo, la UNCTAD (2015) para los menos desarrollados además de la media del nivel de PIB *per cápita* de los últimos tres años en precios por paridad de compra (para que sean comparables internacionalmente) también contempla una interesante batería de indicadores de desarrollo humano y una de vulnerabilidad económica la cual a su vez contempla un índice de exposición de la economía —población, marginalidad, concentración en las exportaciones, tamaño del sector primario y una *proxy* medioambiental— y un índice de shock —el cual penaliza a través de agregar un indicador de estabilidad del comercio externo, víctimas de desastres naturales y estabilidad de la producción agrícola—. Todo lo anterior no suena mal, no obstante, quedan dudas de su aplicabilidad. En México, por ejemplo, tan solo los censos agropecuarios de que se disponen datan de 2007. Se había planeado uno para 2017, pero el INEGI se quedó sin presupuesto para ello y desfaso su entrega a 2020 (El Heraldo, 2017).

¹³ Existen pocas obras tan ilustrativas como la de Varoufakis (2017) para mostrar la importancia que tiene el ciudadano de a pie en la elección de trayectorias económicas. Varoufakis escribió un entrañable proceso kafkiano donde muestra su paso por el gobierno de Syriza en Grecia cuando se intentó obtener un pacto más justo con la Troika aprovechando la coyuntura histórica que propició la primavera griega de 2015; el texto muestra una “conspiración sin conspiradores”, un puente difuso/endeble entre las preferencias electorales, el rumbo de la economía y los grados de libertad que tiene un gobierno soberano para construir un programa económico alternativo al *mainstream* y en contra de una elite sedimentada y atrincherada que es capaz de poner en peligro la vida de miles de personas con tal de preservar sus privilegios. Una guerra librada por métodos pacíficos, por la política, y con una artillería legitimada en modelos econométricos con supuestos olímpicos y visiones sesgadas de cómo funciona una economía monetaria de producción. En ese sentido, es que creemos relevante mencionar que existe este binomio crecimiento económico-desarrollo en la mente de los ciudadanos. Más aun, sostenemos que una obra que pretenda hablar sobre políticas económicas y desarrollo no puede prescindir, sin perder matices, de intentar diagnosticar que es lo que el ciudadano de a pie piensa: son las masas de electores las que han postergado el régimen económico que persiste en la actualidad. Contrapuesto al optimismo de Keynes respecto al peso de las ideas, Gramsci opinaba que era “un absurdo” de ciertos “intelectuales (...) creer que una concepción del mundo puede ser destruida por la crítica de carácter racional” (citado en Pivetti, 2004). En este sentido, creemos que en la definición del crecimiento económico y del desarrollo se juega el futuro de la democracia. Y por ello creemos que es muy sintomático que el crecimiento económico es parte de la agenda de cualquier partido político que busca aspirar a ganar las elecciones. Y esto es así es porque ese crecimiento se asocia con mejores “niveles de vida” o con más desarrollo cuando no siempre se da así. De hecho, cada programa económico que se firma tiene como horizonte el incremento acelerado del PIB porque si se crece para el ciudadano común esto significa que las cosas marchan bien. No es anodino que el tercer “rescate” a Grecia —para Varoufakis ese tercer *Memorando de Entendimiento* era una traición y un acto de humillación para el pueblo griego— empezará con la solicitud de apoyo a los socios europeos para restaurar el “crecimiento sostenible” en Grecia. Ese es el emblema siempre: en nombre de un supuesto crecimiento económico que se asocia con más desarrollo todo es permitido.

¹⁴ El artículo completo es el siguiente: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege

El nivel del PIB y su crecimiento en el tiempo no son indicadores que deban abandonarse o perderse de vista. El crecimiento del ingreso tasado por habitante (*PIB per cápita*) es un indicador del ritmo en que crecen las actividades productivas legales y con precio. Y utilizar la variable del PIB no es del todo metodológicamente incorrecto: el PIB medido por cualquiera de los tres métodos es la forma más aproximada con que se cuenta para medir las actividades productivas formales y legales.¹⁵ No obstante, lo erróneo es la asociación que esta variable tiene con el desarrollo: aunque el discurso ha avanzado mucho el nivel de PIB *per cápita* se mantiene como una de las variables más utilizadas para diagnosticar economías.

Lo curioso es que esta idea, el binomio PIB *per cápita*-desarrollo, es bastante antigua. Más allá de que no se hablara de desarrollo, podemos encontrar que uno de los fundamentos de la clasificación de las Naciones Unidas o del Banco Mundial con los países en *economías en desarrollo de bajo, medio y alto ingreso* se encuentra en uno de los textos que formuló Petty en 1690 titulado *Aritmética Política* (Sen, 1998). En él Petty introduce una de las ideas ejes más influyentes de la economía moderna, a saber, que la felicidad de cada hombre en particular puede estar asociada con el hecho de que haya crecimiento económico acelerado. También que el grado de conocimiento que se tenga de las actividades que hacen los pueblos, del territorio, de los almacenes, del comercio, etc. es un aspecto crucial para la elaboración de políticas con el objetivo de mantener la unidad, la industria y la obediencia al fin de lograr “the common Safety, and each Man’s particular hapiness” (Petty, 1690; mayúsculas en original). Esta percepción fue compartida por los “científicos sociales” posteriores a Petty y permanece hasta la segunda guerra mundial.

Por ello, en los textos de la primera generación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como Furtado, Pinto, entre otros, el diálogo lo establecen en

esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo” (artículo 25 de la Constitución).

¹⁵ Dos aclaraciones son necesarias. Primera: en el informe comandado por el presidente N. Sarkozy, que se introduce más adelante en el texto, se detallan los límites del PIB y cualquier investigación económica que tenga como punto de referencia ese indicador debería de tomar en consideración (al menos los temas “clásicos” del PIB). Segunda: en la actualidad existen propuestas y también ejemplos de grupos de países que han empezado a incorporar las actividades productivas ilegales y también las que son legales, pero no tienen precio (como el trabajo doméstico, entre otras.). Un caso icónico fue el *boost* de crecimiento que tuvo el PIB de Europa luego de incorporar cambios metodológicos que incorporan nuevas actividades económicas (Eurostat, 2014). Hubo países, como España, donde la prostitución y la venta de drogas aportaba más al PIB que aquellas actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Nuevamente, no se trata de una apreciación moral sobre las actividades, el problema, como lo apunta el informe de la comisión Fitoussi-Sen-Stiglitz y demás economistas, es que el PIB es uno de los indicadores que más se utilizan para identificar problemas en la política económica; así como también se utiliza en los indicadores de desarrollo.

contra de la visión marginalista, de las teorías del crecimiento y, especialmente, con la teoría clásica del desarrollo quienes sostienen implícitamente esta idea, además de que difícilmente antes del discurso “desarrollista” de Truman era posible encontrar obras económicas que llevaran por título desarrollo (Arndt, 1981; Sunkel, 1970; Mallorquin, 1998).¹⁶

Por otra parte, aunque el objetivo de este capítulo no persigue hacer un estudio sobre la evolución de las teorías existentes en el área de economía del desarrollo, es importante señalar que, aunque se coincidía en la época en el crecimiento económico como imperativo la teoría clásica del desarrollo que fue desarrollada en esos años no constituye un bloque de ideas homogéneo: convergen en algunos puntos y difieren en el tratamiento y en las políticas. En lo que concierne a las convergencias, a nivel general, es posible encontrar cierta compatibilidad dentro del proyecto desarrollista anglosajón: todos comparten una crítica al liberalismo económico clásico y a la necesidad de construir una infraestructura física, organizacional e institucional pública que posibilite el crecimiento económico a través de coordinar los mercados y facilitar recursos financieros y técnicos para salir de la trampa de la pobreza.

Una breve síntesis, con base en Ahumada & García-Quero (2017), sería la siguiente: i) en lo que respecta a Nurkse el problema principal era combatir el círculo vicioso de la trampa de la pobreza en la que típicamente se encontraban las economías subdesarrolladas. Este combate tendría que lidiar con la baja tasa de acumulación que era resultado principalmente del patrón primario de especialización y del consumo suntuario de las élites. Por lo que Nurkse pensaba que sería necesaria una reforma tributaria que incrementara los ingresos fiscales a partir de grabar a las élites y así poder canalizar mayores recursos a una banca de desarrollo que a su vez facilitara recursos al sector industrial con el horizonte de modificar el patrón de especialización. ii) Rosenstein-Rodan agregaría al planteamiento la necesidad de incorporar al gobierno no solo como un promotor de reformas e inversor, sino también como el único actor institucional que “potencialmente” tiene la capacidad de coordinar y

¹⁶ Un aspecto que le llama la atención a Arendt (1981), es que el término de *desarrollo* no tiene un significado técnico en el diccionario de inglés de Oxford, sino que las distintas acepciones van relacionadas con las matemáticas, la biología, la música o la fotografía. Algo que no ocurre por ejemplo con la palabra de crecimiento. Esto es algo que también llamó la atención de Ivan Illich (1980): “Until then [se refiere al punto 4 del discurso de H. Truman el 10 de enero 1949] we had used "development" to refer to species, to real estate, and to moves in chess. But since then it can refer to people, to countries, and to economic strategies. And in less than a generation we were flooded with conflicting development theories”.

organizar el concierto de inversiones. En su ausencia, la coordinación de los actores privados en países pobres desembocaría irremediamente en equilibrios sub-óptimos con altos costos de producción y con un horizonte de corto plazo. Por lo que para salir de la trampa de pobreza, además de gravar y de una banca pública, también se plantea la necesidad de contar con un actor público capaz de coordinar decisiones que orienten inversiones de largo plazo y generen ese “gran impulso” que saque de la trampa de pobreza. iii) Hirschman, por otra parte, plantearía un abordaje distinto. Si bien comparte el aspecto de las fallas de coordinación, no sería el “gran impulso” de Rosenstein-Rodan a secas en inversiones complementarias sino que habría la necesidad de plantear la construcción y el impulso de encadenamientos productivos “hacia adelante” y “hacia atrás” que posibilitaran la movilización de distintos tipos de actores y capacidades de un territorio y que además, al mover una heterogeneidad de capacidades, facilitaría un mejor proceso de distribución de la riqueza —no sería únicamente el enclave el que acapararía los progresos de la actividad.

No obstante, en lo que sí adolece esta primera ola de teóricos sobre el desarrollo es en compartir una narrativa tildada por sus críticos de *economicista* por su tendencia a i) asociar crecimiento con desarrollo, y por ii) la concepción del desarrollo como un proceso diacrónico de evolución progresiva por etapas —por. ej. a la Rostow con el paso de la “sociedad tradicional” a la “era del consumo”—.

Sotelo (2005), por ejemplo, explicando a Rostow considera, a partir de la lente de Marini, que el común denominador de las teorías del desarrollo hasta nuestros días en algunos autores comienza con esta ola de obras seminales donde se sientan las bases para concebir linealmente al proceso de desarrollo, una especie de *continuun* donde existe una idea clave del *take-off* que consiste en despegar de las condiciones del subdesarrollo para alcanzar la “plenitud del capitalismo”. También considera que esta concepción abre las puertas para una concepción cuantitativa del desarrollo donde indicadores como el “índice de alfabetización, nutrición, natalidad y mortalidad, ingreso per cápita, niveles de pobreza, tasa de formación de capital fijo y productividad” marcan el *nivel* de desarrollo: bajo, medio, alto en la metodología de los organismos internacionales.

Estas consideraciones han llevado a algunos autores como Mallorquin (2012) a tratar al desarrollismo anglosajón como “discurso teleológico por excelencia” donde autores como

Nurkse, Lewis, Rosenstein-Rodan, Hirshman, Rostow y Gerschenkron comparten un “imaginario del crecimiento” (Ahumada & García-Quero, 2017: 280) además de valoraciones eurocentricas y por lo tanto moderno-coloniales.¹⁷

1.2.2 Críticas

La siguiente idea intuitivamente puede tener sentido: si el PIB cuantifica el consumo de una sociedad X y crece rápido, entonces, probablemente, en términos materiales, esa sociedad X se encuentra sistemáticamente mejorando la “calidad de vida” de las personas.

El problema de esta noción es que se trata de una relación espuria. El hecho de que una economía tenga un crecimiento acelerado puede estar asociado al crecimiento del empleo tanto como al crecimiento de la devastación ambiental (Furtado, 1975). De hecho, existe una buena cantidad de literatura que se muestra muy escéptica al respecto de las bondades del crecimiento económico *per se* (Sen, 1998; Campos-Vázquez y Monroy-Gómez, 2016; Stiglitz, Sen, y Fitoussi, 2008; Myrdal, 1974; Furtado, 1975).

La asociación de desarrollo con crecimiento económico *per cápita* puede, según Sen (1998), tener, al menos, cinco problemas: i) deja de lado los problemas de la distribución y de la

¹⁷ En general, la ciencia hegemónica es escrita en inglés: el 97% de 7 millones de artículos publicados entre 2005 y 2010 están en inglés, y según el índice internacional de citas de artículos científicos, el *Science Citation Index*, el 95% de los artículos especializados se escribe en inglés y cerca de la mitad es escrita por nativos hablantes (Escalante, 2017). De este monoligüismo, la disciplina económica es un ejemplo canónico: al mundo anglosajón de economía poco le importa lo que se escribe en otros idiomas. Por lo que no debe sorprender la dificultad de inserción de nuevas categorías construidas lejos de sus *think tanks* y de sus revistas de alto prestigio. Entrar en ese mundo es una tarea compleja: hay que escribir en su idioma, reconocer sus categorías, trabajarlas, convencerlos de que se comprenden y luego intentar salir de ese vocabulario. Por otra parte, su enseñanza se ha estandarizado a tal punto en que parece existir a nivel global una hegemonía conceptual y editorial “basada en unos cuantos libros de texto, principalmente de autores de EUA” (Montoya, 2012). Por lo que no es una sorpresa encontrar que muchos prejuicios del mundo anglosajón en torno a las lógicas de otros países, de otras regiones y de otros modos de vida se repitan. En particular, respecto a países “periféricos”. Por lo que es importante reconsiderar a la economía como una productora de “aparatos de saber” capaz de producir normalizaciones, racionalidades y conducir conductas con los sesgos típicos de un sistema de pensamiento eurocéntrico. Es importante enfatizarlo en la forma de Marglin (2008): “Economics is not only descriptive; it is not only evaluative; it is at the same time constructive —economists seek to fashion a world in the image of economic theory.” Por otra parte, es sintomático que incluso cuando se coinciden en algunos diagnósticos son los autores anglosajones los que más peso tienen. Un ejemplo fue la reseña que Furtado escribió a Hirschman: “Al analizar el interesante libro de Hirschman, no podemos dejar de reflejar sobre un punto. Gran parte de lo que está dicho en el libro ya fue dicho y repetido por economistas latinoamericanos. (...) el autor casi no cita la bibliografía latinoamericana, y en particular, las contribuciones de la CEPAL. Como es bibliografía muy bien conocida por Hirschman, que abrió los ojos para los problemas del subdesarrollo en América Latina, cabe deducir que existe el propósito de ignorar la contribución del órgano que actuó como auténtico pionero en el campo de los estudios del subdesarrollo” (Citado en Mallorquin, 2012: 159). En otras palabras, lo que queremos destacar es que la originalidad y los prejuicios del desarrollismo anglosajón son dos aspectos que deberán abordarse en una futura investigación. Considerando la obra de Grosfoguel (2016), una futura investigación podría preguntarse hasta qué punto la actitud de Rostow al poner como última etapa la sociedad de alto consumo —una especie de epitome del credo utilitario-individualista— no es sino la cara de un proceso mucho más profundo de un racismo epistémico. Profundo respecto a que es una actitud que frente a lo desconocido impone barreras para la construcción y la defensa de mundos plurales —ver apartado 1.6—.

pobreza, ii) las externalidades y las cuestiones que no son parte del mercado, iii) los sesgos implícitos que hay en la elección de los precios del mercado, iv) da una imagen incompleta de la vida de las personas, v) que el PIB *per cápita*, a lo mucho, puede reflejar una cierta cantidad de bienes que termina siendo una aproximación insuficiente para tener alguna noción sobre el acceso real que se tiene a los bienes.

El primero de los problemas es, en términos de la disciplina económica, una de las ideas que tradicionalmente han generado gran interés teórico y empírico, y que en la discusión reciente de las políticas económicas se ha revitalizado, sobre todo a partir de la experiencia de la trayectoria de China que combinó un crecimiento vertiginoso con una fuerte reducción de los niveles de pobreza.¹⁸ Uno de los puntos centrales del debate es esclarecer si el crecimiento económico tiene una relación lineal con la distribución: si a mayor crecimiento económico hay mejoras en la distribución del ingreso y/o en los niveles de pobreza. Sin embargo, como lo demuestra la literatura empírica puede haber un crecimiento pro-pobre como el de China o uno anti-pobre como el de la India (Bhaduri, 2007; 2008). Es decir, la idea de asociar al desarrollo con el crecimiento por los aspectos distributivos depende de más factores que no son visibles si se considera únicamente la evolución del PIB.¹⁹

El segundo de los aspectos concierne a un tema crucial que ha sido adoptado recientemente como agenda principal de investigación de un sector muy amplio de economistas (Fine & Milonakis, 2009). Las externalidades son un problema para el economista por, al menos, dos razones (Ackerman, 2004): i) son muchas y ii) existen externalidades invaluable. En otras palabras, los economistas típicamente realizan pronósticos o estimaciones monetarias a partir de cantidades que presuponen son objetivas. Y aquellas cosas que no tienen un precio como un bosque o la contaminación se les ha intentado asignar un precio para incorporarlos en la generación de una política. Sobre esto se han desarrollado métodos de valoración económica de aquellas cosas que no tienen precio. No obstante, la literatura económica ubica dos problemas: que hay muchas externalidades y que, sobre todo, las cosas presentan un valor de uso y un valor de no-uso. Para calcular el valor económico del valor de uso existen muchos métodos (precio hedonístico, entre otros), sin embargo, no es así para el valor de no-uso,

¹⁸ Sobre la cual se ha generado una literatura de “crecimiento pro-pobre” (Campos-Vásquez y Monroy-Gómez, 2016: 142).

¹⁹ El tema distributivo fue una de las temáticas que se desarrollaron al interior del pensamiento estructural –latinoamericano durante el siglo veinte (Pérez Caldentey, 2015). Ver siguiente sub-apartado.

como el de existencia, para el cual solo existe el método de valoración contingente. El cual presenta un problema fundamental: es altamente subjetivo. Entonces, dado que la medida del PIB es incapaz de tomar en cuenta las externalidades se debe tomar con mucha precaución.²⁰

El tercer problema es un lugar común en la disciplina. Existe una imperfección y desfase entre los indicadores y los conceptos teóricos. Sen resume este problema en que “la valoración de las mercancías en el PIB va a reflejar los sesgos que los mercados tienen”. Los sesgos generan distorsiones en las decisiones económicas. Basta recordar el informe final de la comisión Boskin (*Advisory Commission To Study The Consumer Price Index*, 1995) entorno a los sesgos al alza respecto a la medición del costo de vida vía el índice de precios al consumidor. El problema radica en que, dado que la economía es dinámica, los indicadores constantemente mantienen sesgos en la medición de los precios relativos.

El cuarto y quinto problema que identificó Sen en su artículo se encuentran relacionados con las conclusiones generales del Informe de la Comisión Sarkozy, que formalmente se llamó *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, el cual fue conducido de forma conjunta por Stiglitz, Fitoussi, Sen, entre otros, en 2008 a petición de Sarkozy en Francia. En él, una de las conclusiones es que se debe enfatizar en el bienestar ya que “parece incrementarse la brecha que existe entre la información agregada contenida en el PIB y lo que realmente cuenta para el bienestar de la gente común”.

Sin embargo, pese a que las críticas anteriores son insuperables, con especial importancia la referida a las externalidades invaluable, ha sido complicado eliminar el sentido común del ciudadano de a pie cuando piensa en desarrollo. Es prácticamente irremediable que las personas que leen noticias económicas no dibujen una sonrisa de optimismo cuando les dicen que el PIB anda creciendo rápidamente.

²⁰ En Scheinvar Akcelrad (2012) se pueden ubicar más problemas tanto teóricos como empíricos. El autor coincide con que uno de los problemas subyacentes en los métodos de valoración ambiental es que las técnicas que existen implican juicios de valor de “personas que viven en el presente en modernas sociedades urbanizadas y no toman en cuenta las valoraciones de los diferentes sectores afectados, mucho menos la importancia del bien para el futuro, además, ciertos beneficios son difíciles de cuantificar en términos monetarios, no pueden captar la complejidad y heterogeneidad —biofísica, social, institucional, etcétera— de un territorio.” (Scheinvar Akcelrad, 2012: 56)

Por lo que respecta a la academia y a los organismos públicos/privados enfocados al desarrollo es difícil reconocer hasta qué punto el crecimiento económico o el nivel del PIB *per cápita* sigue siendo una variable de primera importancia.

Aún más, después de la crisis del 2008, en un contexto global donde han resurgido muchas discusiones de la posguerra en torno a salir de la trampa del lento crecimiento. La “crisis existencial” de la macroeconomía ha desempolvado las discusiones sobre cómo superar el fantasma del *estancamiento secular* porque una la combinación de bajo crecimiento con creciente desigualdad es “moralmente inaceptable” y de “extrema peligrosidad políticamente” (Blanchard O. , 2015).²¹ El crecimiento económico es visto como un indicador “crucial” para asesorar en la toma de decisiones por lo que se buscan sustitutos (p. ej. Wise, 2018).

Un interesante estudio que analiza artículos publicados por revistas mexicanas de economía del 2000 al 2017 arroja resultados sugerentes en torno a la centralidad que tiene el crecimiento en el vocabulario del economista contemporáneo. El artículo, escrito por Campos Vázquez & López-Araiza B (2018), hace un análisis de las palabras más repetidas en resúmenes y las contrasta con las palabras más repetidas en 33 entrevistas a otros economistas. El resultado es preliminar dado que existen otras revistas como *Ola financiera*, *Problemas al desarrollo*, entre otras, donde podría haber otro tipo de resultados, pero, a reserva de que se realicen más aproximaciones este artículo puede considerarse como un primer acercamiento a un uso del lenguaje, a un vocabulario y a un horizonte teórico donde el crecimiento tiene una centralidad. Además, muestra que lo que está publicado no coincide con aquellos problemas que los economistas consultados consideran más importantes para un “desarrollo incluyente” —es sintomático de la ambigüedad conceptual subyacente a la

²¹ Es necesario aclarar este punto. Después de que la crisis financiera rompiera la ilusión de “la gran moderación” (Pérez Caldentey, 2015) ha ocurrido una renovación de los enfoques que en palabras de Blanchard se lee así: “The financial crisis raises a potentially existential crisis for macroeconomics.” (...) As a result of the crisis, a hundred intellectual flowers are blooming. Some are very old flowers: Hyman Minsky’s financial instability hypothesis. Kaldorian models of growth and inequality. Some propositions that would have been considered anathema in the past are being proposed by “serious” economists (...) there is a clear swing of the pendulum away from markets towards government” (Blanchard O. , 2015). Entre esos debates lo que parece curioso (y por eso fue resaltado) es que la desigualdad ha vuelto a ser un tema de moda, el crecimiento se mantiene como imperativo y los viejos debates que favorecieron a los incrementos de la desigualdad como síntoma de un sistema que distribuye eficientemente a los más productivos ahora es matizado cuando no es simplemente olvidado: parece ser que ahora el consenso es que hay un nivel donde la desigualdad empieza a ser peligrosa.

palabra de desarrollo que los autores tuvieron la necesidad de agregarle la palabra incluyente—.

Grafica 1. Nubes de palabras en resúmenes y economistas consultados

a) Resúmenes de artículos académicos

b) Economistas consultados



Fuente: Tomado de Campos Vázquez & López-Araiza B (2018).

Nota: Crecimiento se refiere a crecimiento económico.

No obstante, también es cierto que pocos economistas en la actualidad sostendrían que crecimiento es equivalente a desarrollo. Igualmente es indiscutible que en el contexto mexicano de *estancamiento (des)estabilizador* —de bajas tasas de crecimiento, aumento de los niveles de deuda externa, inflación por encima de la meta y alta volatilidad del tipo de cambio (ver apartado 2.1.1)— es necesario reactivar la política macroeconómica en un horizonte que combata la fábrica de violencia que es la desigualdad y la miseria por lo que no se debe concluir que en esta tesis se afirma que el crecimiento del PIB no importa. Importa construir un tipo de crecimiento que no genere más violencia, desigualdad, destrucción ambiental y etnocidio. Tarea nada sencilla desde los modelos abstractos de la teoría económica —ver sección b del apartado 2.1.1—.

Lo único que se intenta argumentar es que es necesario matizar la importancia del PIB en el desarrollo, sobre todo en entornos donde no se está familiarizado con la jerga económica. Esto es así para cualquier disciplina: es normal que los médicos, los abogados, los biólogos,

etc., tengan su propio lenguaje, el problema con ello es que las disciplinas, como productoras de saber, son conductoras de conductas: normalizan, agencian comportamientos y gestionan poblaciones. Por lo que si para muchos economistas, políticos y medios de publicidad de esta “econocracia” los cambios en el PIB significan el “corazón de la economía” (Cahal Moran & Ward-Perkins, 2017). Luego, muy probablemente, el corazón será confundido con la finalidad, es decir, con el desarrollo —el cual, sostenemos, es más un camino que debe ser definido pluralmente en y desde las especificidades y heterogeneidades de cada territorio—.

1.3 El estructuralismo y el desarrollo: subdesarrollo como fenómeno histórico y heterogeneidad estructural

El siguiente segmento presenta algunas de las problematizaciones al concepto de desarrollo que realizó la generación fundacional de la CEPAL y de algunos tratamientos más recientes. Probablemente la forma correcta de abordar al pensamiento estructuralista sea a partir de una presentación individual de los distintos autores más prolíficos de la CEPAL, y con ello nos referimos a lo que algunos autores nombran como la *orden cepalina*. No obstante, para el objetivo de esta investigación ese tratamiento es innecesario ya que lo que se pretende abordar son solo algunas de las evoluciones en la concepción del desarrollo para poder distinguir cuáles son las condicionantes a las que se enfrenta una agencia gubernamental como la FND que pretende apoyar las actividades económicas que favorezcan el medio rural. Por ello, en este apartado nos enfocamos solo en 2 categorías que se considera que forman el centro de gravitación de la narrativa influida por la CEPAL y que creemos tienen una relación directa con el territorio: subdesarrollo y heterogeneidad estructural. Advertimos que esta elección se debe al objetivo general que persigue esta tesis.

1.3.1 La CEPAL

La emergencia del discurso del subdesarrollo como un proceso particular y no como una etapa necesaria, las categorías de dependencia, intercambio desigual, las explicaciones sobre el origen estructural de la inflación, de la sistemática propensión a tener desequilibrios en balanza de pagos, entre otras, no son únicamente construcciones teóricas de los problemas del desarrollo para los países periféricos. No son tampoco una evolución del concepto de desarrollo. Ni son parte del programa político de la nueva hegemonía “estadunidense” después de la segunda guerra mundial (como algunos teóricos insinúan). Las nuevas

asociaciones al desarrollo tienen poco que ver con el punto IV del presidente Truman donde, para muchos, se inaugura el problema del subdesarrollo.²² La CEPAL y sus categorías son el clima político de la posguerra.²³ Y son una muestra del surgimiento de un esfuerzo institucional y continental por pensar los problemas de la región con “cabeza propia”.

La CEPAL fue una consecuencia inesperada para la ONU. Una comisión económica para América Latina no era parte del programa original de las Naciones Unidas. Y probablemente sin el apoyo político del que gozó hubiese desaparecido después de los 3 años de prueba.²⁴ Era difícil suponer que los marxistas brasileños, un delegado francés —en contra indicación de su cancillería— y el presidente Getulio Vargas terminarían aliándose para mantener a la CEPAL —aun en contra de las objeciones de la delegación estadounidense—.

Por lo anterior, no es casual que de la CEPAL emergieran importantes ideas que la literatura ha nombrado, a veces sin el debido rigor, como el pensamiento estructuralista que, con toda su diversidad, ha sido desde el principio un saber incómodo. Incluso las construcciones teóricas llegaron a ser incómodas para la misma CEPAL y para los gobiernos “progresistas” que las soportaban.²⁵

²² Para muchos autores, entre ellos Escobar (2007), el 20 de enero de 1949 con el anuncio de Truman —presidente de los Estados Unidos— inició una nueva era en “la comprensión y el manejo de los asuntos mundiales”, en particular del mundo del “subdesarrollo”. Esta poderosa influencia ha llevado a algunos intelectuales latinoamericanistas, y probablemente de otras latitudes, a ver con desconfianza el proyecto reformista y socialdemócrata que se plantea desde organismos asociados a las Naciones Unidas como lo es la CEPAL. Lo que lleva a autores a descalificar rápidamente, y sin el debido rigor, grandes esfuerzos continentales tal como lo hace Díaz Fariñas (2013) al decir que el estructuralismo es “una ideología burguesa creada en América Latina para reformar y modernizar el capitalismo”. Esas visiones son muy simples para lo que sucedía en la CEPAL. Precisamente el carácter reflexivo de dicha institución atrajo grandes mentes como Noyola para construir teoría y recomendaciones que impactaran en mejoras en las formulaciones de políticas y disminuyera el sufrimiento de la región. Aunque cabe resaltar que hay también contradicciones dentro del organismo que expulsaron a mentes comprometidas como el mismo Noyola que en 1978 renunció a la CEPAL porque nunca pensó que sus “estudios tuviesen un valor puramente académico.” ya que él se sentía seguro de que “llegaría el momento en que se podrían llevar a la práctica los métodos preconizados en estos estudios.”, la desilusión de pensar que no fue así y su acercamiento a la revolución cubana lo llevó a renunciar a la estabilidad y seguridad que le daba fungir como funcionario público internacional y lo acercó al equipo de asesores del Che Guevara y también a su prematura muerte en un accidente de avión (Meireles & Correa Prado, 2010).

²³ Hernán Santa Cruz (1987 y 1995) expone algunos de esos elementos: la disputa al interior de las nacientes Organización de las Naciones Unidas y de su Consejo Económico y Social; los movimientos y asociaciones estratégicas entre países; el respaldo de actores políticos de forma inesperada; la alianza estratégica entre distintos segmentos.

²⁴ Para mayores referencias pueden consultarse tanto la entrevista a Celso Furtado que se encuentra en Mallorquín (1995) como los textos de Hernán Santa Cruz (1987 y 1995).

²⁵ La CEPAL en 1955 generó “reglas de publicación” las cuales son recordadas por Celso Furtado como el “espíritu restrictivo”. Esto debido a que esas normas se inventan luego de la publicación de una obra de Furtado que iban “más allá de la tesis de Prebisch a favor de la industrialización” (Mallorquín, 1999). Más allá de esta anécdota, sería interesante rastrear aquellas investigaciones de teóricos cepalinos que no fueron publicadas por alguna razón de carácter político.

Entender las aportaciones del pensamiento estructuralista al desarrollo, por la imbricación que existe entre poder-saber, representa un problema de investigación difícil de concluir.²⁶ Por ello y dado el objetivo que persigue esta investigación, como se mencionó anteriormente, esta sección presenta solo 2 categorías esbozadas por la generación fundacional de la CEPAL.

1.3.2 Subdesarrollo

Lo primero que debemos plantear es la singularidad del subdesarrollo de la que escribe Furtado en el capítulo IV de *Desarrollo y subdesarrollo* (1964) —un texto temprano de la trayectoria del autor—. El discurso del desarrollo desde su invención planteó una separación entre países desarrollados y los no desarrollados. El problema, escribe Furtado, es que los textos que se revisan en las universidades —y menciona autores post keynesianos que en la actualidad han recobrado visibilidad—²⁷ adolecen de una comprensión histórica del fenómeno del subdesarrollo y han pretendido entenderlo erróneamente a través de modelos abstractos. Una crítica interesante que tendría que reconsiderarse actualmente, dado que la tendencia predominante en la disciplina económica es hacia la construcción de un lenguaje autorreferencial, monolingüista, escolástico, con preponderancia de las explicaciones cuantitativas a partir de modelos cuantitativos y con un rizoma creciente a colonizar el objeto de estudio del resto de las ciencias sociales.²⁸

Para el estructuralismo, a diferencia de las concepciones convencionales de corte “etapista”, el subdesarrollo no es una etapa sino es “lo que sigue al desarrollo” (Stavenhagen, 1965). Es el “proceso particular resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en

²⁶ La fertilidad teórica de la CEPAL trasciende a esta institución. Es un problema metodológico elegir con cuál de las 5 etapas del pensamiento de Prebisch nos quedamos: la primera entre 1943-1949 lejos de sus “responsabilidades públicas”, la segunda entre 1949-1960 ya en la CEPAL con consideraciones entorno a la industrialización, las relaciones con los centros y la planeación, la tercera en el primer lustro de la década de 1960 en torno a las fallas de la industrialización, la inflación y las disparidades del ingreso, la cuarta como funcionario de la UNCTAD o la quinta en busca de nuevas perspectivas donde ve a la intervención militar como una opción de los países centro para preservar su hegemonía-. ¿El Celso Furtado de la *Dialéctica del desarrollo* o el de *Brasil en una encrucijada*? ambos separados por un golpe de Estado y por la pérdida de optimismo-. El Juan Noyola como funcionario de la CEPAL o como el militante de la Revolución Cubana. Es decir, con las estructuras de pensamiento más optimistas con las posibilidades del desarrollo o con las que ven en las asimetrías de poder un obstáculo muy alto.

²⁷ Menciona autores keynesianos que generaron textos seminales de las teorías keynesianas del crecimiento endógeno -N. Kaldor, Sir Roy Harrod y E. Domar-.

²⁸ Sobre esto hay mucho escrito. Empezando por los trabajos de Joan Robinson que decía que la economía se había convertido en una rama de la teología (1969). También puede verse la asociación internacional de estudiantes de economía contra estas características (International Student Initiative for Pluralism in Economics, 2014). O también Fernando Escalante (2017), Moral, Earle y Perkins (2016), Nadal y Ackerman (2013), Ben Fine (2009), entre otros.

las estructuras arcaicas” (Furtado, 1964: 176). Es variado. Es una combinación tóxica de heterogeneidad estructural con dependencia tecnológica y, por lo tanto, de tendencia a presentar desequilibrios en la balanza de pagos, “excesos de mano de obra”, economías de enclave y de asimetrías de poder -que juegan un papel importante en la definición de las prioridades nacionales-.²⁹ El subdesarrollo es aquella economía donde puede haber crecimiento económico y procesos de industrialización sin mayor participación de los desposeídos en el ingreso y en los beneficios de la mayor productividad —paradoja de esencial importancia para Furtado— (Furtado, 1999; Mallorquin, 2012). Es esa economía india que puede tener tasas de crecimiento de 7% y al mismo tiempo tener nulo crecimiento del empleo formal y mantener la situación en que 3 de cada 4 indios tengan un ingreso diario menor a 2 dólares (Bhaduri A. , 2008). El subdesarrollo es compatible con un “crecimiento depredador” y con un “terrorismo desarrollado” (Bhaduri A. , 2007). El subdesarrollo y el desarrollo son fenómenos históricos complementarios y que no son susceptibles de convertirse en modelos abstractos ni de pretensión universal.

1.3.3 Del dualismo económico a la heterogeneidad estructural

Otra categoría de la CEPAL que incomoda a los planteamientos tradicionales y que se relaciona directamente con el territorio es el fenómeno de la heterogeneidad estructural; sin embargo, para entender su relevancia es necesario retomar las visiones del subdesarrollo como economías duales. Dicha forma de abordaje en dualidades está presente al menos desde 1953 y ha sido una de las aportaciones con mayor relevancia para la economía del desarrollo. Por lo que la literatura que lo aborda es amplia, heterogénea y compleja.

Algunos de los trabajos en torno a la dualidad económica ubican a Boecke como el primer autor que aporta directamente a este concepto en un texto de 1953 titulado *Economics and Economic Policy of Dual Societies* (Ghosh, 2007; Singer, 1999). En dicho texto, Boecke —basado en su experiencia como funcionario internacional en Indonesia— realizó los primeros apuntes en torno a una teoría sobre un “dualismo social” el cual para él resultaba del choque/aparición del capitalismo en sociedades pre-capitalistas. Boecke, lejos de proponer

²⁹ En *Dialéctica del desarrollo* (1965), Furtado plantea que no hay desarrollo sin proyecto social. Y, en este sentido, cuestiona que las primeras acciones del Brasil encaminadas a una estrategia de sustitución de importaciones —idea recurrente en los textos cepalinos— fue llevada a cabo no por una voluntad política de favorecer a los sectores sociales depauperados y afectados por las condiciones económicas sino porque buscaban favorecer a la oligarquía cafetalera que estaba siendo afectada por la baja en los precios del *commodity*.

una teoría des-colonial, lo que enfatizó en su monografía fueron las diferencias entre Este/Oeste. Diferencias por ejemplo que se manifestaban en necesidades limitadas en el Este con curvas de oferta negativas, toma de riesgos y la práctica ausencia de una búsqueda por las ganancias, en contraste con el Oeste donde parecen existir necesidades ilimitadas y estructuras e instituciones capitalistas bien sedimentadas —léase Robbins y su definición de economía como la disciplina de la administración eficiente de los recursos escasos para necesidades ilimitadas.³⁰ Las reflexiones anteriores llevaron Boecke a decir que: “El gesto más amable que podría realizar Occidente respecto a las áreas subdesarrolladas es dejarlas solas; cualquier esfuerzo a partir de la imagen de Occidente solo puede desembocar en un aceleramiento de su retroceso y decadencia” (citado en Ghosh, 2007: 7; *traducción nuestra*).³¹

Es interesante que el antecedente directo de las economías duales sea un teórico que parece ir contra la marea desarrollista de la posguerra: mientras Boecke parece desconfiar en los parametros de Occidente en materia de acompañamiento al subdesarrollo, Truman y los expertos del desarrollo de esa época parecen estar convencidos de lo contrario. Un texto de un par de años atrás es particularmente significativo en este sentido:

“Hay un sentido en el que *el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas*; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y *grandes masas de personas*

³⁰ Es interesante esta caracterización, quizás poco apropiada para los tiempos actuales de la aldea global, porque es muy útil para plantear un puente con otras formas de pensar, ya que dicho enfoque dual contiene mucha similitud con varios de los planteamientos que provienen, por ejemplo, de la disciplina de la antropología con trabajos como el de Levi-Strauss que distingue entre sociedades frías/calientes: donde la historia es más o menos acelerada, así como hay diferentes entropías —generación de desorden— sociales; para Levi-Strauss nuestras “sociedades calientes” se caracterizan por fabricar mucho orden característico por ejemplo de la ciencia y tecnología pero al costo de mantener jerarquías sociales muy acentuadas y una producción de desorden muy grande contrapuesto a las sociedades frías donde existen relaciones más igualitarias pero aparentemente una débil producción de orden (Lévi-Strauss, 2013: 71-78). También tendría un paralelismo con el trabajo de Illich y su crítica a las sociedades modernas y sus programas de ciencia y tecnología por el fenómeno paradójico de la contra-productividad que se genera por un desarrollo tecnológico muy alejado de la forma de vida que tienen las personas —el debate entre ciencia para/por el pueblo de la década de 1970 es muy ilustrativo al respecto—: la racionalidad occidental tiende a hacer crecer el tiempo que se le destina al mercado, lo cual puede llevarnos a un punto donde los sistemas podrían colapsar si no se encuentran formas de detener aquellos procesos que parecen ser ingobernables y que están acabando con el habitar de las personas y de las comunidades en múltiples dimensiones —ambiental, cultural, política y espiritualmente— (Agamben, 2013). Otros debates como las *Sociedades del Don* de Mauss o el papel de la *reciprocidad* en Polanyi también pueden ser complementarios en esta reflexión (para un resumen puede verse *Graves, Brown, Mauss, Sorel* en Graeber (2011) o *Fetichismo y antropología* en Jappe (2016) donde se encuentran plasmadas las líneas generales de una antropología reciente que busca, entre otras cosas, esclarecer muchos de los conceptos que los economistas han utilizado sin el debido rigor y sin tener suficiente información sobre el pasado tales como el concepto de escasez en sociedades nómadas, el dinero, el trabajo, la naturaleza humana u “hombre económico”, el trueque, el concepto del don, del gasto, entre muchos otros).

³¹ El original en inglés es: “the kindest thing the Western world can do for underdeveloped areas is to leave them alone; any effort to develop them along Western lines can only hasten their retrogression and decay”.

incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico.” (ONU, 1951; citado en Escobar, 2007: 50; *énfasis nuestro*)

El siguiente autor que se reconoce en la literatura es Lewis, y contrapuesto a Boeke, este académico sienta las bases para una nueva literatura sobre los problemas del subdesarrollo y en torno a posibilidades de solución. Lewis en 1954 escribe una contribución seminal a la economía del desarrollo en un artículo titulado *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. En dicho escrito se encuentran los elementos básicos a partir de los cuales se han desarrollado una multiplicidad de trabajos sobre dualismo económico desde múltiples propuestas metodológicas y enfocados a diversos niveles y objetos de estudio: modelos duales de capitalismo/subdesarrollo, formal/informal, moderno/tradicional, industria/agricultura, buenos-trabajos/malos-trabajos, entre otros (Ghosh, 2007; Fields, 2007; Lewis, 1979; Sotelo, 2005).

El modelo de Lewis de 1954 planteó la dinámica de un sistema dual caracterizado por la existencia de un sector capitalista y uno de subsistencia. El capitalista se define como esa parte de la economía que reinvierte las ganancias como capital y ocupa mano de obra asalariada. El sector de subsistencia como aquellos espacios donde la productividad marginal es igual a cero y hay una oferta ilimitada de mano de obra. El modelo asume que el sector capitalista, conforme crece, va absorbiendo la mano de obra del sector de subsistencia, la cual es atraída por los salarios ligeramente más altos que ofrece. El límite de la acumulación se da cuando deja de existir un excedente de mano de obra. Esto puede ocurrir por razones extraeconómicas como una “plaga bubónica” hasta una “revolución social” o por la razón económica de que los salarios reales pueden crecer al punto de reducir el nivel de ganancias en la cual toda es consumida y no queda nada para reinvertir.

Lewis, a partir de este modelo, sentó los precedentes para el surgimiento de una multiplicidad de artículos y también influyó en el vocabulario posterior para el tratamiento de temas sobre sistemas productivos heterogéneos. La literatura que ha retomado esta forma de análisis ha sido muy extensa y se ha desarrollado tan rápidamente que, incluso Lewis, 25 años después de su contribución seminal, en 1979, retoma algunas de las críticas y aclara/matiza/problematiza aspectos que se originaban a partir de su modelo de 1954. Los

enfoques que han surgido son tan diferentes que abarcan desde planteamientos neoclásicos (véase algunos ejemplos en Ghosh, 2007), post-keynesianos, como el modelo de *acumulación por desposesión* (Bhaduri, 2014; Bhaduri, 2017), dependentistas (Sotelo, 2005) y, por supuesto, también forman parte del vocabulario del estructuralismo latinoamericano.

No obstante, Lewis con su modelo abstracto abre la puerta para que surjan interpretaciones dentro del dualismo económico que llevan a conclusiones fatales que se expresan en *clichés* que concluyen en que los países subdesarrollados tienen un lado bueno y un lado malo. Al caracterizar el sistema como una coexistencia de un sector tradicional, arcaico, y primitivo, frente a un sector moderno, urbanizado, dinámico, etc. se permite que algunos teóricos y expertos-del-desarrollo concluyan que, para lograr un desarrollo pleno, se debe desaparecer el sector tradicional. Un poco como la novela de *Dr. Jekyll y Mr. Hyde*, estos economistas ven al subdesarrollo como mezclas de dos mentalidades: una mentalidad atrasada y poco racional frente a otra que sabe administrar sus placeres y que constituye una vanguardia científica y tecnológica que hace prosperar al país. Por lo que en sus diagnósticos suelen presentar a los países subdesarrollados no como unas economías plenas de desigualdades sino como economías duales de innovadores/tradicionales —tal como se muestra en las conclusiones del grupo de expertos de la ONU citado arriba—.

En la India este cliché, según Bhaduri, existe como las “dos Indias”:

“the India that shines with its fancy apartments and houses in rich neighbourhoods, corporate houses of breathtaking size, glittering shopping malls, and hi-tech flyovers over which flows a procession of new model cars. (...) And then there is the other India. The India of helpless peasants committing suicides, dalits lynched regularly in notso-distant villages, tribals dispossessed of their forest land and livelihood, and children too small to walk properly, yet begging on the streets of shining cities. Something stalks the air.” (Bhaduri, 2007: 552).

Bhaduri explica en éste y otros trabajos cómo la alianza entre el Estado, las grandes corporaciones y el Banco Mundial ha degenerado en unas reglas del mercado que favorecen el crecimiento depredador y etnicida que caracteriza a la India actualmente (Independent people’s tribunal on the World bank In India, 2008; Bhaduri, 2007, 2008, 2011, 2014, 2017).

Y muestra las interconexiones entre la “India-fancy” y la “India-de-los-desplazamientos-forzados”: las corporaciones aliadas con el gobierno han construido políticas y reglas que han ido destruyendo paulatinamente la forma de vida de muchas comunidades. Catástrofes que van de la privatización de las semillas que desembocó en el suicidio de al menos 150,000 indios hasta actos tan cínicos y violentos como la privatización de las tierras afectadas por los tsunamis con el pretexto de combinar un proyecto de desarrollo urbano con uno de reconstrucción de emergencia en el cual se planeó relocalizar a más de 35,000 familias fuera de los territorios costeros de alto valor y cerca de la playa, donde vivían de la pesca, hacia otras ciudades —quizás como el prototipo de la *Ciudad de Dios* (Meirelles & Lund, 2002)— donde las mujeres, el sector más afectado, han tenido que empezar a vender su cabello, sus órganos y a prostituirse en orden de sobrevivir.

En términos generales, lo que se identifica es que los enfoques de dualismo económico, aunque son muy diversos, podrían dividirse en dos bloques para simplificar el análisis: por un lado, las narrativas que enfatizan las diferencias y por el otro las que, además de revisar las diferencias, se enfocan más en las interconexiones.

Las formulaciones que analizan países como si fueran 2 países en uno se agruparían en el primer bloque —aquellas que enfatizan las diferencias—. Estas perspectivas al construir el problema únicamente identificando las diferencias implícitamente asumen una jerarquía: Moderno/Tradicional; Buenos-trabajos/Malos-trabajos; Desarrollado/Subdesarrollado; Capitalista/Subsistencia, etc.

Postulado de esta forma, está claro que el siguiente paso es abrir la puerta a interpretaciones engañosas como las que tienen ciertos círculos conservadores que promueven, a veces sin ser conscientes, soluciones aporofobias y de *limpieza social* como construir debajo de puentes viales ministerios públicos en las zonas de bajo poder adquisitivo y centros comerciales y salas de conciertos en las zonas de alto poder adquisitivo —al respecto se puede ver el caso Ciudad de México y su política de recuperación de espacios públicos (Mendoza, 2014)—. O, en casos más extremos, esterilización a los pobres o a los desempleados (Raventós, 2014, 2018).

En México un caso reciente de este tipo de análisis lo encontramos en un informe de 2014 del Instituto Global McKinsey titulado *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. Según dicho informe, la razón central del estancamiento económico y

de las mejoras en los “estándares de vida” se encuentra en que México presenta graves problemas de productividad que pueden ser trazados en lo que ellos llaman los “dos Méxicos”. El de la economía moderna con alta productividad *vis a vis* el de la economía tradicional de baja productividad.³²

El informe dice cosas como que hay “dos velocidades”, que los *méxicos* se mueven en “direcciones opuestas”, que el crecimiento del sector moderno se ha visto “eclipsado por la debilidad del sector tradicional”, y por si fuera poco repiten el diagnóstico erróneo y convencional en torno al “imperativo del crecimiento de productividad” —ver sección b del apartado 2.1.1— y por supuesto también reproducen las recomendaciones típicas de las últimas décadas: políticas de seguridad y certidumbre para los negocios, flexibilización del mercado laboral, atacar “los incentivos de informalidad”, incrementar los años de escolaridad, etc.

Es sugestivo que el informe no se haya detenido a explorar las posibles interconexiones entre sectores como podría ser la estructura oligopólica de los mercados, el poder de mercado de las transnacionales, las asimetrías de poder que toman forma en la posibilidad de acceder a ciertos mercados, de transgredir ciertas leyes, de movilizar o evadir tramites, de posicionarse en el mercado, de acceder a la publicidad, a contratos con el gobierno, etc.

El informe también pudo haber explorado las complementariedades entre lo informal/formal, así como los efectos de política macroeconómica en todo este ambiente adverso para las PyMes que no tienen los *skills* y la mentalidad del empresario moderno (*sic*). Pero decidieron no hacerlo y quedarse en el nivel de análisis donde describen el sector de éxitos y el de fracasos.

Al respecto, es interesante rescatar la historia reciente de San Pedro Tlanixco, un poblado del Estado de México que es catalogado como “poblado terrorista” porque se han opuesto a distintos proyectos económicos que buscan privatizar su agua, sus tierras, y que indirectamente a contribuido a incrementar la migración y a destruir su salud. Este caso en Tlanixco podría encajar con los supuestos de un modelo *a la* Lewis donde floricultores del

³² La definición del informe de los dos Méxicos es ilustrativa de lo que Stavenhagen nombraba como la primera tesis equivocada de América Latina. La transcribimos para facilitar la argumentación posterior: “a highly productive modern economy and a low-productivity traditional economy. The two Mexicos are moving in opposite directions: while the modern sector flourishes, competes globally, and raises productivity rapidly, in traditional Mexico (with very small, often informal enterprises), productivity is plunging. Traditional Mexico is creating more jobs than modern Mexico and therefore shifting labor from high productivity work to low-productivity work” (Bolio *et al*, 2014: ii).

“grupo Atlacomulco” —sector capitalista/moderno— ofrece un salario diario de 150\$ —ligeramente superior del salario mínimo— a todos aquellos habitantes nahuas de Tlanixco —sector de subsistencia/tradicional— que quieran trabajar para ellos. El problema del estudio se complicaría si se agregan las consecuencias de salud que les genera a los trabajadores la presencia productos químicos los cuales les provocan enfermedades lentas y silenciosas, o los bebés malformados que han nacido, o la débil regulación ambiental y social, o la presencia de la policía —que ya lleva 6 encarcelamientos de inconformes—, entre otros elementos que interaccionan en este “poblado terrorista” (Velásquez, 2011).

Ese es el inconveniente del dualismo del primer bloque que, enfocándose en las diferencias, no construyen una interpretación que dé cuenta del complejo proceso social y, por ende, se llegan a interpretaciones y soluciones incorrectas como las del informe citado arriba. Por lo que algunos autores han preferido abandonar la palabra *dualismo* y sustituirla por el concepto de heterogeneidad estructural. Dicho concepto constituye una refinación del dualismo económico que ya en vocabulario estructuralista era mencionado como “dualismo estructural”. Decimos que constituye una mejora conceptual porque el *dualismo* es una forma de enunciación que provoca equívocos. No todos los autores cepalinos abandonaron su uso, pero si se puede decir que varios de ellos reflexionaron en torno a la palabra de dualismo ya que les causaba conflicto. Furtado, por ejemplo, en un texto universitario de 1967 titulado *Teoría y política del desarrollo económico*, después de revisar el modelo de Lewis y hacer consideraciones con base en el ahorro “oculto” de Nurkse, plantea que:

“la palabra dualismo da lugar a confusión, pues parece sugerir que los dos modos de producción existen en un mismo espacio, pero independientemente uno del otro, o que el sector atrasado tiende necesariamente a ser absorbido por el más dinámico, vale decir, capitalista. Ahora bien, lo que caracteriza al dualismo es exactamente la interdependencia de los dos modos de producción. (...) Así el excedente creado en sector capitalista depende fundamentalmente de las condiciones de vida en el sector no capitalista. El estudio del dualismo consiste exactamente en descubrir esas interdependencias. Sin embargo, sería erróneo imaginar la liquidación del dualismo (...) sería causa suficiente para hacer desaparecer el subdesarrollo. (...) La eliminación del subdesarrollo estuvo siempre acompañada de un ascenso creciente a la autonomía de las decisiones de la colectividad local con respecto a la utilización de los flujos generados por el sistema productivo, inclusive el excedente.” (Furtado C. , 1967: 189-190; énfasis nuestro)

Furtado, así como otros autores cepalinos como Pinto o Noyola, parecen ser particularmente conscientes de la necesidad de construir un vocabulario propio latinoamericano. La heterogeneidad estructural sería ese concepto que permitiría trascender varios de los problemas que conllevan las expresiones de “dualismo estructural”, u otros semejantes, ya que dicho concepto, de acuerdo a Rodríguez, tiene la ventaja de superar “la connotación de atraso social (...) que acompaña al concepto de dualismo” (citado en Mallorquin, 2013: 97) además de que tiene en potencia la posibilidad de “suplantar ‘la teoría del subdesarrollo’ por una teoría de heterogeneidad económico-social” (Mallorquin, 2013: 104).

Sin embargo, el concepto de heterogeneidad estructural no fue planteado por Furtado, ni tenemos claridad de si abandona en algún punto de su trayectoria el concepto de “dualismo estructural”. La originalidad proviene de un texto de Pinto de 1965 titulado *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano*.

Volviendo a la tesis de dos-países-en-uno, implícita en el informe del instituto McKinsey, que además de ser un *cliché* del pensamiento económico tradicional que el pensamiento económico latinoamericano criticó de forma sistemática, decimos que es peligrosa porque, según Stavenhagen (1965), asume implícitamente, al menos, tres cosas: i) que los dos polos son resultado de procesos históricos distintos; ii) que ambos polos no se influyen entre sí; y iii) la connotación valorativa de atraso que acompaña a la caracterización de economías “tradicionales” (esta es una crítica importante de autores pos desarrollistas como Esteva y Escobar y también de otros como Nandy, Illich y el pensamiento tardío de Furtado —aquel que critica el mito del desarrollo—).

Pinto en 1953 dice en torno a la primera consideración que “más que una dualidad, [lo que] se perfila es una extraordinaria heterogeneidad histórica” en que conviven diferentes estructuras económico-sociales diferenciadas culturalmente, por tipo, tamaño de organización y objetivos de la producción, integradas a diversos espacios, segmentos del mercado, diferentes técnicas y formas de producción, diferentes hábitos, etc. Es decir, no hay una dualidad entre modernidad y tradición como en la tesis convencional sino un devenir histórico complejo y pleno de emprendimientos productivos que responden racionalidades distintas.

Por eso, para Mallorquin (2013) el concepto de poder es central en la definición del concepto de heterogeneidad estructural y su posible sustitución por una teoría de la heterogeneidad económico-social que permitiría superar las presunciones “etapistas”, también implícitas dentro de la “teoría del subdesarrollo”, al momento de considerar una multiplicidad de actores y territorios diferentes en lugar de una dicotomía jerarquizada, por otra parte la noción de heterogeneidad permitiría superar cierto determinismo tecnológico subyacente en algunas lecturas evolucionistas como Chena (2010) o Cimoli (2005), entre otros, los cuales plantean una noción de heterogeneidad estructural muy asociada a la diferencia radical de productividad entre regiones/sectores/empresas/etc. Trascender de este determinismo tecnológico evitaría pensar que el horizonte al que hay que caminar es homologar dichas productividades.

Finalmente, la incorporación del poder en el centro de la definición de heterogeneidad estructural permitiría pensar más allá de la dimensión económica, lo que significa voltear a pensar políticamente e institucionalmente las asimetrías de poder entre unidades productivas, las colisiones, los enemigos, la construcción de las políticas públicas y su implementación, el grado de agencia de los actores productivos en presencia de otros actores que se desempeñan en otras dimensiones —ambientalmente, en la defensa de los derechos humanos, como vigilantes de procesos administrativos, etc.—. Es decir, repensar el concepto de la heterogeneidad estructural no como algo exclusivamente económico sino como una palabra que nos permite dialogar con el complejo proceso que involucran las acciones sociales.

Por lo anterior, es natural que otra característica del abordaje metodológico implícito en lenguaje estructuralista plantee, según Pérez Caldentey (2015), al tiempo como histórico — un abordaje compartido con posturas post keynesianas— en contraste con los modelos axiomáticos atemporales, con las posiciones de equilibrio temporales o *steady state*, típico de los modelos neoclásicos (Pérez, 2015: 55). Es decir, las nociones cepalinas explícitamente trabajan con la irreversibilidad de los procesos económicos al considerar un tiempo histórico.³³ Además de que las elaboraciones teóricas generalmente eran posteriores a los

³³ Al respecto Pérez (2015) dice lo siguiente: “la mayor parte de los modelos son atemporales o consideran el tiempo solo a partir de una perspectiva lógica; es decir que operan en un contexto de tiempo lógico. Esto implica que pasado, presente y futuro se determinan de manera simultánea; el equilibrio es un concepto mecánico y las posiciones de equilibrio se caracterizan por el uso del estado de equilibrio o *steady state*. (...) En contraposición a este concepto, los economistas heterodoxos ubican la noción de tiempo histórico. (...) En otras palabras, el tiempo es irreversible y es casi imposible o muy

acontecimientos históricos—. Lo cual supone un punto de partida más realista al incorporar la complejidad de adoptar/modificar las trayectorias de desarrollo: los resultados en materia económica y social son dependientes de la combinación de trayectorias que se decidieron en el pasado.

El segundo aspecto que la noción de heterogeneidad estructural trabaja es el de retroalimentación entre la “dualidad estructural”. Según Pinto, las naciones subdesarrolladas, al tener una heterogeneidad histórica tendían a presentar problemas de concentración en el ingreso y en los “frutos” del incremento de la productividad. Éste podría constituir un hecho estilizado del desarrollo. Es decir, se puede afirmar que existe una regularidad empírica que, en ausencia de una política con enfoque territorial, las regiones con mejores niveles de productividad tenderán a aumentar la brecha respecto a las regiones que cuentan con bajos niveles de productividad.

Esta regularidad empírica puede encontrar una explicación teórica en aquellos trabajos que han trabajado con la noción de causación circular acumulada, la cual fue introducida por Myrdal en 1957:

“In the normal case a change does not call forth countervailing changes but, instead, supporting changes, which move the system in the same direction as the first change but much further. Because of such circular causation as a social process tends to become cumulative and often gather speed at an accelerating rate”. (citado en Panico & Olivella, 2007: 187)

Myrdal, con esta concepción, facilita la construcción de teorías en torno al crecimiento económico desequilibrado diferenciando los efectos de retroceso (*backwash effects*) de los de difusión (*spread effects*). De acuerdo a Myrdal, los primeros tienden a prevalecer sobre los segundos en los países subdesarrollados, lo cual estaría en la base de la explicación de la reproducción del subdesarrollo y el crecimiento desequilibrado. Y, por lo tanto, pone al centro del escenario al gobierno como ese actor institucional que podría facilitar recursos y coordinar políticas que “neutralicen los efectos indeseados de la causación acumulativa y prevengan el crecimiento de la desigualdad” (Panico & Olivella, 2007: 189; *traducción nuestra*).

costoso revertir las decisiones de los agentes. Además, las decisiones muchas veces son cruciales.” (Perez Caldentey, 2015: 55).

Para México existen muchos estudios empíricos que corroboran este proceso: la ausencia de políticas certeras con un enfoque territorial³⁴ han provocado que el proceso de causación circular acumulativa continúe generando crónicamente una mayor desigualdad regional, la formación de nuevos núcleos de convergencia y un uso inadecuado del “capital natural” (p. ej. Asuad y Quintana, 2010; Levy *et al*, 2003; Ros, 2015).³⁵

Un primer acercamiento a la desigualdad regional en México a través del componente de ingreso del índice de desarrollo humano a nivel municipal nos arroja un país dividido en Norte- Sur. Como se muestra en el Mapa 1, los municipios iluminados en gris claro tienen menor ingreso que los de color oscuro. Así, es posible observar en el mapa que el color claro se concentra en la parte sur del país (aunque también en la parte norte y centro hay un número considerable de municipios de ingreso bajo) y el color oscuro se concentra primordialmente en la parte centro y norte.

Mapa 1. México: Índice de ingreso a nivel municipal, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos calculados por el PNUD 2014.

³⁴ Por enfoque territorial aquí se comprende una política cuyo contenido tenga en consideración un concepto complejo de territorio el cual puede ser concebido como “un constructo socio-cultural y como sistema complejo determinado y a su vez determinante del entorno bio-físico” (Torres Salcido, 2017: 20). Lo que significa, en otras palabras, es que dicho enfoque territorial debe considerar la interrelación entre factores bióticos y abióticos, infraestructuras físicas, organizacionales e institucionales, actores, redes, localización, aspectos culturales, económicos, políticos y jurídicos, etc.

³⁵ También se puede consultar Valdivia y Delgadillo (2013), y para un tratamiento estructuralista se puede ver Cimolli y Pocile (2012) y Cimoli (2005).

Estos resultados han orientado numerosos análisis que recuperan las nociones de heterogeneidad estructural de la CEPAL. Basta con mencionar aquí un esfuerzo reciente de una agencia gubernamental por establecer un mapa de regiones funcionales que, en el texto metodológico de dicho mapa, elaborado por la SEDATU, está escrito:

“a la luz de una interpretación histórica de desarrollo económico característica del pensamiento latinoamericano de esos años, se hizo evidente que los desequilibrios regionales constituían un aspecto inherente al proceso mismo de desarrollo y no un fenómeno sintomático de la transición entre un estadio de subdesarrollo y otro de desarrollo.” (SEDATU, 2015)

Es interesante la conclusión si se ve en retrospectiva. El texto y el mapa se publicaron en 2015: cincuenta años después de la publicación del texto de Pinto. Además, se hace en un momento donde las teorías del desarrollo latinoamericanas han perdido visibilidad y legitimidad. La narrativa posterior a la crisis de 1982 había sepultado a la perspectiva estructural. La que ahora regresa en diversos foros.

1.4 Desarrollo humano: apuntes en torno a su emergencia y su operatividad

Hasta aquí en los apartados anteriores lo que desarrollamos fueron dos tendencias en la conceptualización del desarrollo: i) su origen o invención, y ii) algunas partes de la problematización construida desde la “periferia” —principalmente desde la generación fundacional de la CEPAL—. Este apartado se referirá al giro abrupto en las narrativas del desarrollo después de la década de 1980 a partir de la introducción y uso generalizado de la noción de desarrollo humano y la cual creemos que, al ser una teoría con vestimenta universal y compatible con el precepto individualista que caracteriza al momento cultural neoliberal (Escalante, 2015), funciona perfectamente como caballo de Troya para dismantelar las críticas al desarrollo hechas en la posguerra construidas desde las periferias.

La tesis es que, de forma contemporánea al fin de las soberanías monetarias, con la caída del sistema Bretton Woods y la liberación de los tipos de cambio (Pivetti, 2010; Taylor & Eatwell, 2006), se puso en marcha una nueva “gubernamentalidad” con tecnologías de gobierno más sutiles que han alterado, marcado una discontinuidad en, la concepción del desarrollo. Ahora, el desarrollo es entendido como altos niveles de escolaridad, alta

longevidad y altos ingresos —esa caja negra donde caben los objetivos del milenio—. ³⁶ Lo cual deja de lado en varios sentidos las distintas expresiones de la concentración del poder en las que se habían enfocado las narrativas de la posguerra.

Se puede decir, por ejemplo, que en esta nueva conceptualización se difuminan las categorías que introdujo la CEPAL: los problemas de la desigualdad en ingreso y regional, las asimetrías de poder, etc. Decimos que se difuminan porque se cambia de perspectiva: para el enfoque centrado en las capacidades-humanas el objetivo no es la igualdad de resultados sino de oportunidades por lo que la desigualdad es concebida más como una consecuencia que como un resultado. Este detalle haría a los enfoques de las últimas décadas como los de Sen o de los organismos internacionales compatibles con la esencia neoliberal. ³⁷

Nuestra hipótesis es que existe una especificidad de la política en el neoliberalismo, que radica en que ha renivado su forma de intervención y que ha ampliado su poder e influencia y el desarrollo definido a partir del enfoque de capacidades y libertades, solo es el epifenómeno de la actitud de la época. En lo que sigue intentaremos argumentarlo con base en la literatura existente que retoma principalmente trabajos de Foucault y los estudios críticos en torno a la seguridad humana, así como de otros autores interesados en esclarecer la historia de las tecnologías de gobierno.

1.4.1 Límites del desarrollo humano

Un aspecto que resalta de esta nueva hegemonía conceptual (Álvarez Leguizamón, 2008) es que comparte el rasgo con la primera, la del desarrollo asociado con el crecimiento económico, de ser parte de un programa gubernamental. Es decir, el desarrollo humano, al menos desde 1990 con la publicación del primer informe mundial de desarrollo humano,

³⁶ Los objetivos de desarrollo sostenible son una especie de palimpsesto donde los funcionarios de la ONU van actualizando la lista de deseos y también la lista de espera: cada 15 años el *deadline* se posterga otros 15 años.

³⁷ Escalante (2016), en una conferencia sobre Neoliberalismo, en el minuto 7:40, aventura 5 rasgos del “momento cultural neoliberal”: a) la crítica del Estado y a sus sistemas representativos y la exaltación de las instancias privadas; b) se acepta el desmantelamiento de los bienes públicos (privatización/desregulación de los mercados, etc.); c) existe una exaltación del individuo y una degradación de los sujetos colectivos; d) la justificación de la desigualdad (es “justa” y necesaria para compensar a los que más se esfuerzan): ciertos niveles y ciertas desigualdades incentivan la eficiencia y la productividad, *ergo*, el crecimiento económico; e) la idea del Estado de Derecho como algo justo *a priori*: lo que es legal se debe de cumplir. Lo que decimos es que Sen tanto como en el discurso de la desigualdad de los organismos internacionales se comparten algunos de estos rasgos en mayor/menor medida: hay en sus escritos cierta “fantasía de sociedad meritocratica” además de que, según Shani (2012), “like neoliberals, proponents of human development share a preference for democratic governance, the rule of law and the recognition of basic human rights as providing the best framework for the smooth functioning of markets and, therefore, the expansion of individual choice” (Shani, 2012: 105). Una futura investigación podría indagar en torno a esta hipótesis.

forma parte de un marco promovido efusivamente por agencias internacionales, como la ONU, que ha pretendido darle forma al mundo de las últimas décadas; la centralidad que contiene el discurso del desarrollo humano en las libertades instrumentales —como libertades políticas, servicios económicos, garantías de transparencia, oportunidades sociales y seguridad protectora— es compartida por la visión del mundo hegemónica en la gubernamentalidad neoliberal (Campana, 2013).

Sostenemos que esto ha ocurrido así no tanto por tratarse de un discurso centrado en la “libertad” de las personas sino porque ha mostrado ser flexible y funcional para las “transformaciones estructurales” requeridas desde la década de 1980 al enfocarse completamente en el individuo y promover el desarrollo de la capacidad individual de agencia: el discurso del “empoderamiento” que está de moda en la actualidad es compartido por neoliberales como por proponentes del desarrollo humano.³⁸

Esto plantea una primera problemática, que el discurso el desarrollo humano tenga un carácter ambivalente le permite acercarse y alejarse del neoliberalismo: frente a las consecuencias materiales del neoliberalismo —como el incremento de la desigualdad y miseria en niveles considerados graves— han surgido muchas voces críticas desde la óptica del desarrollo humano y, al mismo tiempo, a ambas narrativas se las une por su “creencia en la importancia de las decisiones individuales y de la necesidad del buen funcionamiento de los mercados” (Shani, 2012: 105).

El discurso del desarrollo humano encaja bien ahora que, tanto en la teoría como en los discursos públicos, las historias que predominan se han vuelto a concentrar en el actor racional que calcula costos y beneficios antes de intervenir, en el actor que en promedio no se equivoca.³⁹ Presenta una alternativa teórica en esta nueva época donde está de moda hablar

³⁸ El desarrollo humano en la actualidad reviste también el apellido de sostenible, sin embargo, por las razones explicadas al principio del capítulo, así como por cuestiones de tiempo y espacio se deja de lado su análisis. Una futura investigación podrá abarcarlo conjuntamente.

³⁹ Los nuevos discursos, desde el *public choice* hasta el desarrollo humano, tratan con aquellas categorías que no pueden asociarse directamente con asimetrías de poder. Lo cual no implica que no existan tratamientos sobre la desviación del poder como la corrupción. Sin embargo, cualquier anomalía es tratada como una externalidad que es producida por causas ajenas al mercado o por intervenciones gubernamentales ineficientes. La pobreza es reducida a un problema de capacidades y elecciones y no de violencias históricas.

de política social con transferencias condicionadas, de guerra contra la pobreza y de instituciones “débiles” y “fuertes”.

Ahora, los nuevos administradores públicos construyen sus discursos y sus planes conceptualizando a la violencia económica como una consecuencia de la asimetría en el acceso a la educación, al sistema de salud, de incentivos erróneos que desembocan en informalidad o que generan corrupción; también propiciada por una falta de gobernanza, de inserción equivocada al espectáculo de la globalización y de políticas que no fomentan el crecimiento o conservación de alguna variante de “capital” (de cualquier variante de capital: social, humano, de género, político, cultural, natural, etc.). De hecho, el crecimiento y el desarrollo ahora solo dependen de un stock grande de capital.⁴⁰ En conclusión: los pobres son pobres porque no tienen recursos ni capacidades (Spicker, Alvarez Leguizamon, & Gordon , 2009: 91).

Que el desarrollo humano sea promovido como un discurso de carácter universal resulta también problemático: por un lado, al cuestionar las medidas típicas de bienestar permite la generación de críticas a la gestión pública y, por otra parte, su uso intensivo ha removido indirectamente el tratamiento diferenciado que se promovió desde los países periféricos en la pos guerra.

Es decir, si seguimos la sugerencia de Escalante (2016) de tratar al neoliberalismo como una ideología que implica una transformación cultural podremos ver la transición más claramente al momento neoliberal. En este sentido, el mundo de la posguerra podría entenderse como un laboratorio de discursos caracterizados por una creciente ola de demandas que clamaban por una corresponsabilidad mundial en torno a los problemas que generaban miseria. La resolución del 12 de diciembre de 1973 que llevó el nombre de la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados* es un ejemplo paradigmático de esta actitud: nunca antes en la historia se había logrado la aceptación generalizada de un documento que plateara obligaciones a los países ricos respecto a los países pobres.⁴¹

⁴⁰ Implícita a esta novedosa retórica donde cualquier cosa es susceptible de convertirse en capital va también la noción de sustitución. Todo análisis económico del costo-beneficio se construye de esa forma: podemos sustituir capital x si se incrementa más que proporcionalmente cualquier otro tipo de capital

⁴¹ En las disposiciones finales de dicha carta, artículo 31 y 32, afirma que todos los Estados tienen el deber de contribuir a la expansión equilibrada de la economía mundial teniendo en consideración la situación económica de los países en desarrollo y también afirma que ningún Estado podrá emplear medidas económicas políticas ni de ningún tipo “con objeto

El neoliberalismo supuso la bancarrota de esa visión. Las nuevas narraciones sepultaron al estado socialdemócrata interventor junto a las visiones en torno a nuevo orden económico internacional de corresponsabilidad entre desarrollados y subdesarrollados —donde los países centro tendrían una responsabilidad mayor al ser acaparadores y opositores a muchas de las políticas que podrían permitir la autonomía del resto del mundo en la toma de sus decisiones nacionales—. En su lugar, los autores que predominaron fueron los que iban minando ese estado cultural y político anterior. En especial, los discursos que más atención recibieron son los que exaltaban al individuo y su capacidad de agencia, la iniciativa privada y la ineficiencia del sector público. En México hasta la palabra *pueblo*, que tenía un sentido de “comunidad nacional legítima”, desaparece de los medios de comunicación y en su lugar aparece el término, con cepa empresarial, de *sociedad civil* —síntoma de la neoliberalización del sentido común— (Leal Martínez, 2014).

El desarrollo humano facilita este movimiento al formar parte de una nueva agenda cultural que, en conjunto con el discurso del desarrollo sostenible, promueve valores y políticas que funcionan como una contra-crítica al discurso de modernización nacionalista de la posguerra que ponía el énfasis en los procesos de descolonización e independencia política (Shani, 2012). El desarrollo humano es por ello muy conveniente para continuar con los procesos políticos de transformaciones estructurales, ya que provee de un enfoque que al mismo tiempo de seguir apostando por el crecimiento incorpora otras dimensiones como la salud y la educación sin recaer en la apuesta nacional desarrollista de una intervención gubernamental generalizada: el estado solo tendría que ocuparse de los excesos que generara el sistema a través de una política social enfocada en medidas de reducción de la pobreza a través de un enfoque centrado en capacidades. En esta nueva forma de entender la intervención del estado hay cambios importantes: i) la población es reconfigurada/entendida en los términos del manejo de riesgos de los negocios y son vistos como emprendedores sociales y ciudadanos activos, y ii) la naturaleza de las intervenciones públicas tendría que estar encaminada a crear oportunidades y capacidades para que los empresarios-de-sí-

de coaccionar a otro Estado para obtener de él la subordinación de sus derechos soberanos o conseguir ventajas de cualquier naturaleza.”

mismos se prueben y mejoren sus capacidades de autosuficiencia a nivel individual y colectivo (Duffield, 2007).

Las últimas décadas representan un deslizamiento total, al menos, para las democracias occidentales en su concepción del desarrollo (además de los importantes cambios en otros aspectos).⁴² La globalización neoliberal en nombre del desarrollo han implicado en muchos aspectos el fin de la democracia y la legitimación del gobierno de los expertos . El fin de la política elaborada por sujetos colectivos y su sustitución por el ciudadano empoderado articulado en colectivos o sociedades —término empresarial—. Han marcado el fin del desarrollo como un fenómeno colectivo, social, y éste ha empezado a ser tratado como un tema de capacidades individuales y de libertad individual de elegir.

Ahora, de acuerdo al discurso del desarrollo humano, las acciones públicas deberán buscar “ampliar las opciones a las personas” sin obstaculizar el devenir del mercado. El desarrollo es la libertad – dice Sen (2000) –. Pero ¿Qué es libertad para la ONU?: capacidad de decidir. Las políticas en teoría se encuentran encaminadas a crear un ambiente donde esas potencias sin singularidad (humano sin historia) puedan desenvolverse plenamente. Ahora el desarrollo se va a medir “multidimensionalmente” y se va a encontrar muy asociado al número de escuelas, de sistemas de salud, de “instituciones fuertes” que acompañen el empoderamiento de las personas —al pequeño empresario de sí mismo—. Políticas que fomenten, sobre todo a partir de incentivos indirectos el capital humano, el de género, el cultural, etc.

En este marco, la elección racional, otra visión instrumental de la toma de decisiones, es central. Dado que se supone a los humanos como príncipes maximizadores que actúan a

⁴² Algunos ejemplos: en el terreno de la política macroeconómica hemos pasado de la predominancia fiscal a la predominancia monetaria. Expresada en regímenes monetarios de metas de inflación y complementados por reglas fiscales (Pérez, 2015). La gestión pública sufrió la “segunda revolución burocrática”: se trató de la introducción de instrumentos técnicos de “racionalización de la acción pública” que asume una postura en torno a la toma de decisiones mucho más centrada en indicadores económicos subsumiendo la importancia de los aspectos políticos (Lascoumes & Galès, 2014). También, se llevó a cabo la primera ronda de reformas radicales a las Políticas Públicas basadas en los economistas de la elección racional. El New Public Management. La toma de decisiones empieza a tener cierto fundamentalismo en el mercado. La acción pública empieza a estar cada vez más asociada con los análisis costo/beneficio (incluso en las políticas donde existe una alta incertidumbre de información como lo es el combate al cambio climático y los problemas ambientales —véase Ackerman (2004)—. De igual forma, comenzó un movimiento generalizado en la gestión pública en la vía de racionalizar la toma de decisiones a partir de modelos estadísticos, ignorando los “límites materiales y éticos” de estas técnicas cuando se aplican al campo de los “fenómenos sociales” (Vargas & *et al*, 2014). Por otra parte, los Estados empiezan a desarrollar cada vez más sus funciones de control/regulación/inspección (Lascoumes & Le Galès, 2014: 124). Y, al mismo tiempo, dejan de llevar a cabo otras funciones: se privatizan un gran número de empresas públicas y se abren nuevos espacios para la acumulación de capital.

beneficio personal, ergo, "con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo" (Sen , 2000: 28)

Ahora, la nueva administración pública lidia con una "libertad económica" condicionada. Lo que busca es "administrar y organizar las condiciones en las que se puede ser libre": su objetivo es influir en lo que elija la población. Para Sen, muy en la moda de los *economistas del comportamiento* (Escalante, 2017), la política debe ayudar a que las personas construyan su "capacidad de elegir" y esto pasa por superar/matizar las subjetividades —el sentido de pertenencia a un grupo/territorio/religión/identidad—.

En consonancia con esto, el Banco Mundial en un informe de 2006 sobre desarrollo y las futuras generaciones dice:

"Youth is when people begin smoking, consuming alcohol and drugs, engaging in sex, (...) behaviours that persist and affect their future health (...) Because the (sometimes catastrophic) health consequences of these behaviours show up only later in life, they are much more difficult and expensive to treat than to prevent. But for many young people, the search for a stable identity, combined with short time horizons and limited information, encourages them to experiment with activities that put their health at risk (...) Reducing risk-taking among youth requires that they have the information and the capacity to make and act on decisions. Policies can do much to help young people manage these risks, especially if they make young people more aware of the long-term consequences of their actions today" (Citado en Chandler, 2013: 82)

El informe del Banco Mundial y Sen, de fondo, lo que plantean es una reforma del mismo ser humano. El desarrollo sería ese estado mental del gobierno de sí mismo. Por lo tanto, la política encaminada al desarrollo deberá buscar construir ese ser humano metropolitano con identidad múltiple "capaz de elegir". Esta imagen del ser humano es la que induce a Chandler (2013) a preguntarse dónde quedó el humano en los enfoques centrados en el humano.

Incluso se puede afirmar que en el discurso del desarrollo humano hay una semilla de *gobernanza* de los actores lo que implica que se está de acuerdo en la necesidad de que la política pilotee a las personas a través de influir en sus intereses.⁴³ Una política que construya

⁴³ Puede objetarse que este es el principio del Estado Liberal: la libertad constreñida entre los consensos de hierro y de cristal. Sin embargo, aunque es cierto que el principio de soberanía está presente en el Estado Moderno desde su surgimiento, en la actualidad la especificidad se encuentra en que esta gobernanza es más sutil. Mientras que el liberalismo clásico lo que pretendía era la contención del poder del Estado para permitir la libertad económica, el neoliberalismo lo que busca es construir una política activa que desemboque en un orden legal que mantiene una intervención jurídica del Estado que vigila la "libertad económica"

subjetividades asociadas al tipo ideal de individuo racional que busque el incremento de su capital: individuos empoderados capaces de elegir.

El neoliberalismo y el desarrollo humano en realidad están planteando un vínculo paradójico: al mismo tiempo que promueven la libertad también promueven la generación de más y mejores mecanismos de control que gestionen indirectamente los comportamientos individuales. Los individuos que creen en el discurso del desarrollo humano que se centra en capacidades terminan concibiéndose como capital en potencia. Resultado idóneo de la biopolítica neoliberal colonial⁴⁴ de la era de los Massive Open Online Courses (MOOCs), de las redes de pequeños emprendedores que promueven el autoempleo y dentro de la filosofía promovida por las megaempresas con mensajes de superación personal: *el Just do it* de Nike y el *i am what i am* de Reebok.

Por otro lado, el desarrollo humano constituye una visión fundamentalista del mercado que convive al mismo tiempo con el vaciamiento de lo público, lo que no significa una reducción de la influencia del poder del Estado, sino de una reducción de su fundamento público. Convive con un Estado que permite la ampliación de los poderes económicos de las empresas, sobre todo de los grandes “competidores”, a partir de la ampliación de su influencia. Las libertades políticas son subsumidas a las libertades económicas. Y esto en entornos de alta desigualdad se traduce en una influencia *ad infinitum* de los grandes corporativos. Atenco, los “pequeños atencos”, la presencia paramilitar en Chiapas o en Oaxaca, el asesinato de los normalistas, los encarcelamientos y asesinatos de activistas promovidos por los dueños de proyectos extractivistas, entre otros, son solo algunos de los elementos de este Estado fuerte profundamente anti-democrático.

Las “cruzadas” económicas que se hacen en nombre del desarrollo humano, a partir de la puesta en marcha de agencias socio-técnicas, implícitamente constituyen procesos de homogeneización: buscan reformar las conductas individuales e institucionales en la vía de

⁴⁴ Una sugerencia de definición es la que construyen de Spicker, Álvarez lequizamòn, & Gordon (2007) en su glosario: “forma particular de gubernamentalidad, promovida por el Imperio y los organismos supranacionales de “promoción del desarrollo”, ahora humano”. Se trata de un estilo particular de intervención de tecnologías biopolíticas/focopolíticas neoliberales –sobre territorios y grupos de personas particulares–, no solo de los llamados ciudadanos sujetos a nuevas formas de soberanía biopolítica o de poblaciones en términos genéricos, sino de los llamados ‘grupos objetivo’ o ‘target group’, los más pobres de entre los pobres, ciertos grupos étnicos y ciertas clases sociales que son excluidos de medios de subsistencia básicos pero para quienes se promueven políticas llamadas de desarrollo “humano” y que dicen ser ‘multiculturales’ y ‘participativas’” (Spicker, Álvarez lequizamòn, & Gordon, 2007: 31).

ampliar el proceso de construcción de un “hombre económico”.⁴⁵ Estas cruzadas son legitimadas bajo el ropaje de ampliar el desarrollo humano que es medible en términos de infraestructuras: más carreteras, más servicios públicos, más ingreso es más desarrollo.

Y, sin embargo, lo más miserable del neoliberalismo es que su política económica y social, en nombre de los derechos humanos y de su desarrollo “óptimo”, ya ni siquiera es aquella de las garantías universales y de la promoción del empleo formal a partir de la planificación de la economía, sino aquella que deja actuar al mercado. A la nueva política social lo único que le preocupa es mantener una línea base de inopia que además siempre es definido por sus instituciones y “expertos”: quienes marcan los umbrales de quien es pobre y no-pobre; los asistidos y los no-asistidos. Una numerología perversa sobre la miseria que hace taxonomía de los pobres: está el pobre hambriento, el pobre sin techo, y el miserable.

1.5 Desarrollo local para o por los pueblos: glosas desde las asimetrías de poder

El último conjunto de narrativas que exploraremos en este capítulo son englobadas en los planteamientos de desarrollo local. Sin embargo, existe una problemática con esta forma de categorizar: los discursos del desarrollo local contienen dos tendencias que suelen estar en tensión: i) los que tienen un enfoque más gubernamental y ii) los que se construyen alrededor de experiencias de resistencia, con un corte generalmente de oposición a los mecanismos de control gubernamental y habitualmente contra las estructuras de decisión verticalmente organizadas. En este texto nos concentramos en los segundos porque creemos que después de haber recorrido a grandes rasgos tres discursos distintos, pero abiertamente gubernamentales quedan en duda algunas limitantes de las narrativas tradicionales del desarrollo: en las tres narrativas que se revisaron hay una fuerte creencia en que el desarrollo comandado por una administración elegida democráticamente puede llevar a procesos con

⁴⁵ Dos aclaraciones son necesarias: i) tomamos prestado el término de cruzadas de la principal política social de la administración vigente —la cruzada contra el hambre— porque nos parece muy sintomático que el gobierno federal haya decidido nombrar a su principal política contra el hambre a partir de un término que tiene como significado principal una: “Expedición militar contra los infieles, especialmente para recuperar los Santos Lugares, que publicaba el papa concediendo indulgencias a quienes en ella participaran.” (Real Academia Española, s.f.). ii) Creemos que si el gobierno le llama a su principal política social “cruzada” entonces es posible agrupar al conjunto de acciones de política económica y social que emprende bajo los términos de “cruzadas económicas” además de que es un término que utilizan en su Plan Nacional de Desarrollo: “Es por ello que el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo es llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio. Además del crecimiento económico o el ingreso, factores como el desarrollo humano (...) [que] forman parte integral de la visión que se tiene para alcanzar dicho potencial.” (Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, 2013: 20).

menor violencia (Mallorquin, 2012)⁴⁶. Por ello, ahora, para matizar la visión entorno al desarrollo y la visión un tanto normativa que se tiene del gobierno, puede ser valioso recuperar aquellas experiencias que han tenido una relación conflictiva con las formas dominantes de control: las diversas trayectorias de desarrollo local construidas desde dentro de las comunidades en el corazón de las asimetrías de poder.

También creemos que es una necesidad justificada por el contexto particularmente dramático que se vive actualmente en México, donde sobrevivimos desde hace muchos años las consecuencias de un “terrorismo desarrollado” a la Amit Bhaduri (2007): un patrón donde el crecimiento económico reproduce la condición del subdesarrollo, donde las reglas del Estado se modifican/cumplen/(des)activan en función de las grandes corporaciones, o donde se ofrecen grandes porciones de tierra a grandes corporaciones *so* pretexto de proyectos estratégicos llamados Zonas Económicas Especiales, Parques industriales, carreteras, autopistas, aeropuertos, segundos pisos, etc. Es decir, un patrón de capitalismo liderado por las grandes empresas (*corporate-led capitalism*) que convive armónicamente con un corporativismo de gran empresa dirigido por el Estado.⁴⁷

1.5.1 Desarrollo local por los pueblos

En este marco de degradación cultural y ambiental, que se acentúa en el contexto actual de la expansión descontrolada de las Altas Finanzas, han surgido muchas voces en América Latina que plantean un alejamiento con la forma tradicional de pensar lo económico, la política y lo político (ver Escobar, 2017). Narraciones que son muy amplias y muy divergentes entre sí porque además responden y se construyen desde territorios y necesidades diferentes: un debate extenso y diverso que podría nombrarse como Pensamiento Crítico Latinoamericano (PCL).⁴⁸ Narraciones que, en todas sus diferencias, contienen un aspecto

⁴⁶ En dicho texto Mallorquin dice: “[El estructuralismo latinoamericano] originalmente desarrolló su perspectiva desde el Estado, hoy debe repensar y recuperar las estrategias desde ‘abajo hacia arriba’”.

⁴⁷ Si bien el corporativismo en México es asociado con una alianza entre Estado-a clases subalternas, lo que Bhaduri señala es que en el contexto de la Globalización Neoliberal la alianza que teje el Estado es con las grandes corporaciones. Un hecho particular de México es que esta alianza con la gran empresa a veces toma la forma de una alianza con sectores que pertenecen a una economía de muerte. El caso de los desaparecidos de Iguala, por ejemplo, nos recordó que es altamente difusa la línea que separa a las autoridades legales/ilegales: la forma de estudiantes desaparecidos por policías municipales que pertenecían a la nómina del narcotráfico.

⁴⁸ Una diversidad tal, en palabras de Escobar (2017: 45), que abarca: “las críticas de la modernidad y la teoría decolonial; los feminismos autónomos, decoloniales, comunitarios, de mujeres indígenas, y afrodescendientes; la diversa gama de debates ecológicos y de economías alternativas, incluyendo la ecología política, la economía social y solidaria, las

convergente: no ven al desarrollo como imperativo o concepto trascendente sino como algo siempre en disputa, en constante transformación y definición desde cada territorio.

Es decir, lo que aprendemos de aquello que se nombra como PCL es una especie de perspectiva del desarrollo como algo volitivo y situado. Volitivo por que debe depender de las voluntades y procurarse mediante la participación horizontal de todas las personas que serán afectadas por esas definiciones de trayectorias y situado porque existe una necesidad de incorporar el territorio como categoría esencial de análisis y porque si bien, en general, el PCL ha dado muestras de trayectorias potentes de desarrollo, en estas experiencias “no encontraremos uniformidad ni caminos contundentes sino experiencias diversas, algunas defensivas y otras resilientes, todas endógenas, conscientemente autónomas, muchas de ellas decoloniales” (Larroa Torres, 2017: 11).

Lo que sí encontramos es una multiplicidad de formas de relacionarse y hacer experiencia, también de habitar-resistir, de hacer política, contra la violencia del “terrorismo desarrollado” —que busca el exterminio de las lógicas no gobernadas— frente al que las comunidades se han tenido que organizar en Autodefensas comunitarias, en Acciones directas, en Marchas de sacrificio (como la cruzada del Movimiento por la Paz que recorrió el país o la Marcha del silencio de los Zapatistas), en Cortes de rutas y acampadas, en Coordinaciones y otras formas flexibles de articulación (como la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales), en la elaboración consultas masivas, en los Levantamientos, insurrecciones y rebeliones como el EZLN (Zibechi, 2017).

Estas formas de acción tienen varias características que las distinguen de las formalidades existentes dentro del Estado Moderno y su Estado de Derecho. En este texto solo enfatizamos

economías comunales y los comunes; las posiciones autonómicas; otras y nuevas espiritualidades; y las diferentes propuestas de transiciones civilizatorias, interculturalidad, el posdesarrollo, el Buen Vivir, y el postextractivismo. Más importante aún, toda la genealogía y catálogo del pensamiento crítico latinoamericano hoy en día tiene por fuerza mayor que incluir categorías, saberes y conocimientos de las comunidades mismas y sus organizaciones como unas de las expresiones más potentes del pensamiento crítico.” Si bien Escobar nombra estas tendencias como parte de un pensamiento latinoamericano hay muchas de ellas que tiene raíces o que también se construyen en otras latitudes. Además de que la palabra de *crítico* es muy soberbia, hay construcciones teóricas que no están contempladas aquí como *críticas*. Pero se decidió conservar esa forma de enunciación para mantener fidelidad con la fuente que se cita. Además de considerar que quizás tenga una razón no esclarecida para nombrarlo así.

dos: i) son resistencias ilegales y legítimas al mismo tiempo; y ii) son formas colectivas de organización que involucran formas muy diversas de relación.

La primer característica se refiere a que generalmente son formas de resistencia por fuera del marco legal, que usualmente son silenciadas y reprimidas, pero que sean ilegales plantea una paradoja en torno al origen de la soberanía.⁴⁹

Son formas que generalmente son precedidas de fuertes lazos comunitarios o que son un punto crítico de la formación de nuevas organizaciones. De hecho, lo que caracteriza a las formas de resistencia popular es que no solo se tratan de luchas por los derechos individuales y no solo se lucha por un ideal sino más por la defensa de otra forma de vida y también que son resistencias que son fuertes porque se hacen desde un habitar particular. Las luchas más representativas no son las que hacen en una marcha multiclases con el permiso de los granaderos sino aquellas que se hacen desde una forma de vida, aquellas que se juegan la vida contra un megaproyecto que las va a despojar de sus fiestas, de sus hábitos, que va a empobrecer sus tierras y poner en peligro su forma de estar en el mundo.

Este hecho es vislumbrado por la literatura que no comparte el sesgo economicista implícito en la epistemología de la “ciencia económica” donde, en su peor versión, todo se busca internalizar vía métodos de valoración monetaria.

Por ejemplo, un proyecto reciente de Pie de página (Pie de página, 2017) que comparte su escucha en torno a resistencias contra megaproyectos que ponen en crisis no solo su reproductibilidad económica —que de acuerdo a Bataille (1987) es la parte menos importante del gasto en las personas—⁵⁰ sino su forma de vida nos permite ubicar que la maquinaria-

⁴⁹ Graeber (2015) lo resume en su ensayo sobre Batman y el problema constituyente: “Así que las leyes surgen de una actividad ilegal. Esto crea una incoherencia fundamental en la idea misma de gobierno moderno, que asume que el Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la violencia (sólo la policía, o los guardias de las prisiones, o la seguridad privada debidamente autorizada, tienen derecho legal a darte una paliza). Es legítimo que la policía use la violencia, ya que están haciendo cumplir la ley; la ley es legítima porque está arraigada en la Constitución; la Constitución es legítima porque proviene del pueblo; el pueblo crea la Constitución por actos de violencia ilegal. La pregunta obvia entonces, es: ¿Cuál es la diferencia entre “el pueblo” y una simple turba furiosa?” (Graeber, 2015).

⁵⁰ Bataille en *La parte maldita* propone dividir el gasto de las personas en dos: la parte racional/productiva —el mínimo necesario para la conservación y reproducción de la vida— y la parte maldita destinada a gastos improductivos —el lujo, los juegos, los placeres, el sexo, etc.—. La característica que diferencia al gasto improductivo es que, mientras más perdida y más grande es, adquiere un sentido de mayor importancia. Los diamantes son un ejemplo muy directo: mientras más riqueza se derroche cumplen mejor su función “sacrificio ostensible”. ¿Qué cultura sería la mexicana sin las fiestas populares, sin la ofrenda a los muertos, sin los mayordomos? Es necesario no perderlo de vista ya que muchos economistas en las discusiones sobre megaproyectos piensan que la dificultad radica en pagarles a las comunidades el *precio justo* por

del-desarrollo se presenta bajo tres formas: i) promesa/engaño de mejoras técnicas, ii) imposición a través de métodos legales y iii) despojo a través de métodos extralegales — violentos— como encarcelamientos infundados, desapariciones y desplazamientos forzados y asesinatos.

Son luchas que no solo se construyen desde una cepa de “izquierda” que pone los ojos en la producción y la distribución, sino que también cuestionan el ejercicio de la soberanía y que también defienden otras formas de relacionalidad: desde la fiesta del santo hasta formas de curarse, vestirse, crecer, comer; formas vernáculas que escapan a la óptica utilitarista.

Resistencias que defienden el territorio porque en él se construye su forma de vida:

“recuperar la tierra para recuperarlo todo [...] por eso tenemos que pensar con nuestra cabeza, hablando nuestro propio idioma, estudiando nuestra historia, analizando y transmitiendo nuestras propias experiencias, así como las de otros pueblos” (citado por Escobar, 2017).

La relacionalidad o comunalidad es central aquí (Manzo, 2011; Escobar, 2016, 2017): más allá de la separación entre humanidad y naturaleza —persona/cosa— sostenida por una gran cantidad de escritores lo que hay en el desarrollo local de algunas comunidades rurales en México y América Latina es una constitución mutua donde se da una relación compleja y el territorio deja de ser recipiente sino el lugar donde se manifiestan y toman forma las diversos de contactos y encuentros donde están en juego las plantas, los paisajes, los amigos, las historias, etc. Y contrario a la lógica jurídica del derecho moderno donde una forma de vida puede ser corregida con los incentivos económicos adecuados lo que está muy vivo dentro del pensamiento latinoamericano es que esta relacionalidad no es objetivable ni mercantilizable ni sustituible por alguna variante de capital: los economistas querrían reducir un lugar a una acumulación de distintas variantes de capital, el pensamiento de la región combate esta ficción. El lugar es habitable y no seccionable en distintas formas de capital.

La comunalidad, de acuerdo a Manzo (2011), es el modo de vida de los pueblos indios:

“el propio movimiento indígena nacional se ha considerado a la comunalidad algo más que un sistema de relaciones intra e intercomunitarias inherente a la existencia y espiritualidad de los pueblos indígenas. Además de los 5 elementos que Juan José Rendón considerara

desaparecer. Además de que uno de los riesgos implícitos en cada proyecto de desarrollo —tema subvalorado por los expertos— es la pérdida del dinamismo social dentro de la comunidad.

fundamentales de la comunalidad, a saber: la fiesta, la tierra y el territorio, la milpa, el trabajo y la asamblea,⁴⁵⁴ también destacan otras relaciones características en esos ámbitos como: la reciprocidad, la colectividad, el parentesco, las lealtades primordiales, la solidaridad,⁴⁵⁵ la horizontalidad, la autosuficiencia, en un marco de autonomía y de respeto a la madre tierra.” (Manzo, 2011: 413)

En este sentido, el desarrollo por los pueblos sería el que se gesta desde un habitar; desde relaciones de cercanía. Formas de vida articuladas y en constante transformación donde existe una fuerte presencia de vínculos afectivos tanto entre seres humanos como entre seres vivos, así como con paisajes; leyendas, tradiciones, formas de hacer. Formas comunitarias de decidir y de actuar en el mundo.

El desarrollo planteado de esta forma se presenta como una idea vaga sobre el horizonte a seguir. Lejos de las fórmulas que se construyen en nombre de los demás, o de pensar a través de los ojos de algún autor, pensarlo desde y por los pueblos es construir al desarrollo como algo volitivo y situado que implica incorporar la heterogeneidad económico-social que caracteriza a cada región. Por lo que será fundamental que dicha diversidad sea aceptada políticamente. Nada más lejos de la actualidad donde las consultas son solo un mecanismo de gobernanza que aparece en el manual de buenas prácticas para el despojo.

Al respecto, es muy significativa y vergonzosa la observación filtrada que redactó la directora del departamento de Normas Internacionales del Trabajo —órgano adscrito a la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— al gobierno de Honduras donde recomienda modificar la redacción del *Anteproyecto de Ley de la Consulta* para aclarar que “la Consulta no implica derecho a veto”. Lo que implica esto es que la OIT está dando el visto bueno a la instrumentación de la consulta como herramienta de buena gobernanza y no para garantizar el derecho a consulta y rechazo de los pueblos el cual está asentado en el acuerdo 169 de la OIT (Bessi, 2018). Es lamentable porque la postura de la directora simplemente ratifica lo que ya se temía: las consultas que organizan los gobiernos solo sirven para justificar los proyectos que generan buenas ganancias. Las cuales, por si fuera poco lo anterior, tienen un *modus operandi* bastante macabro y violento: antes de las consultas las empresas y los gobiernos interesados van a la población para regalarles cosas a las personas, prometen mejoras técnicas, intimidan y/o asesinan a los que están en contra, crean campañas publicitarias de engaño, entre otras (Avispa Midia, 2018). Entonces, ¿qué futuro nos espera

si los pueblos que protegen el 80% de la biodiversidad con menos del 11% de las propiedades que están defendiendo en un contexto de guerra abierta contra ellos?

Por ello sostenemos que el futuro del desarrollo por los pueblos no es compatible con la certeza que quieren los inversionistas trasnacionales ni con las políticas amigables con los mercados. El enfoque *market-friendly* que el Banco Mundial definió en 1991 es particularmente útil para ilustrar esta incompatibilidad. El Banco Mundial escribe:

Put simply, governments need to do less in those areas where markets work, or can be made to work, reasonably well. In many countries, it would help to privatize many of the state-owned enterprises. Governments need to let domestic and international competition flourish. At the same time, governments need to do more in those areas where markets alone cannot be relied upon. Above all, this means investing in education, health, nutrition, family planning, and poverty alleviation; building social, physical, administrative, regulatory, and legal infrastructure of better quality; mobilizing the resources to finance public expenditures; and providing a stable macroeconomic foundation, without which little can be achieved. (Banco Mundial, 1991).

De alguna forma, México ha hecho muchas cosas en este sentido y ahora tenemos una de las formas más violentas de Estado y de desarrollo. Los pueblos a este camino lo han visto como un intento renovado de colonización (ver por ejemplo Marcos, 2003). Existen vínculos, aunque pocos explorados (por ejemplo Nadal, 2011), entre la estrategia de estabilidad macroeconómica y la necesidad de atraer capitales a costa de lo que sea y de quien sea. La degradación de sistemas ecológicos, así como el deterioro de la salud de los pueblos rurales son solo algunas de las consecuencias de la violencia del desarrollo para los pueblos. Y no podría ser diferente, ya que la democracia es incompatible con el *desarrollo para los pueblos* (Nandy, 1995, 2004, 2011). Por eso cada que una comunidad se defiende se activan todos los dispositivos⁵¹ del Estado-market-friendly para silenciarlas (Avispa Midia, s.f.; Subversiones, s.f.; Pie de página, 2017; Temper & Martinez, 2015; Tribunal permanente de los pueblos. Capítulo México, 2014).

Por lo que se debe impulsar la construcción de otra política. Una nueva acción pública pensada desde el desarrollo local por los pueblos la cual tiene que ser aquella donde tanto el diseño como la implementación se construya desde la perspectiva de los que se busca apoyar, sobre la base de las necesidades que las comunidades dicen tener y a partir de una actitud horizontal y de respeto con las diferentes formas de vida. Por lo que existen muchos retos

⁵¹ Para una discusión completa sobre el uso de la palabra dispositivos puede verse Agamben (2006).

intelectuales y políticos que deben de superarse: i) terminar con la construcción de la otredad que desde tiempos coloniales ha tendido a presentar lo que es no-occidental como inferior: la imagen construida del indígena en las políticas que supuestamente los busca incorporar es un ejemplo de esta democracia de ciudadanos de calidades diferentes (Martínez, 2017); ii) el proceso de construcción de políticas públicas, tanto en su diseño como implementación, necesita considerar que hay visibles sesgos en los criterios de selección de las personas que pueden ocupar cargos determinantes por lo que una política necesaria implicaría trascender del paradigma tecnocrático del “experto”; iii) los procesos de consulta deben de ser efectivos, deben de cuidarse las formas en que se llevan a cabo y necesitan ser generalizados a cada política o proyecto que suponga una transformación cultural y material; iv) salir del reduccionismo economicista en el que se traspone o se sustituye el estudio de un problema por la simple medida de los procesos o síntomas en los que se supone se manifiesta la vulnerabilidad: esto implica construir políticas no únicamente sobre la base de indicadores cuantitativos como el índice de marginalidad sino a partir de un análisis situado de cada geografía que involucre la batería de indicadores cuantitativos así como la percepción de las personas; v) el punto anterior lleva a pensar que una política de desarrollo productivo no necesariamente tenga que estar ligada al mercado —este punto estaría ligado con la teoría por construir de la heterogeneidad económico-social.⁵² Una política donde los futuros plantíos de marihuana de Vicente Fox (*sic*) no supongan el exterminio de toda la heterogeneidad de formas de vidas.

1.5.2 Desarrollo para los pueblos

Era la madrugada del 4 de mayo del año 2006. Un operativo de tres mil policías, respaldado por el futuro presidente de México, se dirigía a San Salvador Atenco. El motivo: detener el bloqueo que los pobladores de Atenco mantenían en la carretera Texcoco-Lechería en protesta por la construcción del nuevo aeropuerto y por el modo violento de promoverlo. Saldo: 26 mujeres violadas, dos jóvenes muertos, 200 campesinos humillados, golpeados y encarcelados, muchos amedrentados, muchas casas destrozadas por dentro y también robadas

⁵² Idea clave para pensar más allá de la dicotomía ciudad-campo, además de que para el caso de la agricultura en México es necesario tenerlo en cuenta considerando que hay más de 4 millones de unidades productivas que dependen marginalmente de los ingresos del mercado. Polanyi (2007), así como la antropología económica citada anteriormente, enseña muchos elementos para construir una alternativa no centrada en la dinámica mercantil.

por operativos de seguridad del Estado de México, una campaña estigmatizante de una protesta legítima de pobladores en defensa de su forma de vida. Quien esté al tanto de las noticias en México podrá confirmarlo: en nuestro país los muertos y el desarrollo coexisten y se retroalimentan (Hernández, 2012; Marcos, 2003; Zibechi, 2017). Ese es el rostro del Estado en América Latina promoviendo una infraestructura en nombre del bien público o del “interés nacional”.

El *modus operandi* del “desarrollo”, cuando ha sido planteado desde una estrategia gubernamental, parece funcionar más como un dispositivo al margen de los pueblos: un conjunto de acciones decididas por fuera de las comunidades encaminadas a modificar/transformar/construir formas de vida para ser gestionadas gubernamentalmente. Un *desarrollo para los pueblos*: una estrategia política cargada de una batería de acciones económicas que se deciden dentro de una estructura organizativa vertical alejada del objeto/territorio/pueblos/personas que intentan afectar.

El saldo de esta forma de *desarrollo para los pueblos*: México en 2018 se vislumbra más como un territorio lleno de fosas clandestinas, de activistas, periodistas, estudiantes, “daños colaterales”, indígenas y pobres perseguidos y asesinados, de trata de mujeres y migrantes, de estado de sitio; desarrollo con desigualdad extrema (Esquivel, 2015), ecocidio (Toledo, 2015) y una guerra civil no aceptada públicamente (Hernandez, 2014). México es un “hervidero” de conflictos ecológicos y sociales causados muchos de ellos por el fantasma del desarrollo *a la* primario exportador, *a la* sustitución de importaciones o *a la* neoliberal (primario con secundario exportador).

Si bien cada modelo merece sus matices, lo que sí se puede decir es que México y América Latina desde el siglo XIX hasta la actualidad han sido víctimas de la prevalencia de un “paradigma desarrollista”, *desarrollo para los pueblos/desde-arriba*, caracterizados porque los “recursos naturales” han sido codiciados y generalmente poseídos/utilizados a beneficio de grandes corporaciones transnacionales o bajo los intereses de países centrales a costa de la paulatina degradación de la megadiversidad de formas de vida de nuestros territorios y a pesar de las consecuencias depredadoras: “pérdida de soberanía alimentaria, deforestación, erosión de los suelos, escasez de agua limpia, degradación ambiental y, por consiguiente,

pobreza rural y urbana, desempleo, marginalidad, desigualdad, exclusión, criminalidad, y descomposición social (Larroa Torres, 2017).

1.6 Conclusiones del capítulo: las condicionantes en el fomento al desarrollo

En este capítulo hemos intentado mostrar que “hablar de desarrollo” es un camino sinuoso que implica reconocer dentro del “exceso de ruido” aquellas concepciones que nos permitan transformar las formas de interactuar con el mundo que actualmente predominan. El mundo que reina, como el EZLN afirmaba en 2001, que se ha propuesto destruir la diversidad de formas de vida debería estar en vías de destrucción; sin embargo, se encuentra más afincado que nunca. Y dentro de su corrupción, en su dimensión lingüística, el desarrollo ha jugado más como un dispositivo que facilita la degradación. Nuestra intención fue esclarecer esta corrupción del lenguaje y rescatar aquellas ideas que ayudan a pensar mundos sin miseria.

En este sentido, la propuesta de este capítulo fue tomar al concepto del desarrollo, por su calidad de palabra universal y problematizarla en varios sentidos:

Primero en una perspectiva histórica del concepto: de su invención, es decir, de uso intensivo en los discursos académicos y políticos, posteriormente en su investidura dentro del “estructuralismo latinoamericano”, después el cambio de perspectiva en su versión de Desarrollo Humano y finalmente en algunas narrativas que aquí se nombraron como desarrollo local por los pueblos.

De esta arqueología conceptual incompleta queda una imagen del concepto de desarrollo como un discurso vivo y siempre en disputa: aquel(los) actor(es) que logre(n) generar un consenso intersubjetivo alrededor de sus premisas será(n) clave(s) en la conducción del devenir de una comunidad de personas; independientemente de la escala, los discursos generan formas y cambios en la realidad y pueden modificar también las relaciones de poder y esto es así porque el desarrollo como discurso y proceso social implica cambios en la jerarquía de ideas, ergo, cambios en la valorización de la forma de vida que se tiene y que se busca.

También en este recorrido por cuatro momentos quedan varias aristas que desarrollar: indagar otros momentos p. ej. qué papel juega la dimensión ambiental en su versión del desarrollo sustentable; qué papel juegan las mayores agencias internacionales en cada una de estas definiciones o los actores locales; cuáles son las divergencias entre autores que típicamente

se enmarcan en un mismo paradigma p. ej. Celso Furtado *vis a vis* Raúl Prebisch o Mahbub ul Haq *vis a vis* Amartya Sen; cómo influyó el contexto histórico en cada etapa: el estructuralismo latinoamericano en la pos guerra, el desarrollo sustentable y desarrollo humano en el contexto del agotamiento de la etapa desarrollista, fin de Bretton Woods, etc., o las luchas por el territorio, que siempre existieron, pero que a finales del siglo pasado retomaron visibilidad y en varios países de América Latina se convirtieron en actores estratégicos para presionar cambios de gran escala en los sistemas políticos; entre otras.

Un segundo eje de este capítulo fue el de reconocer dentro de esos 4 momentos distintos conceptos o problemas que permitieran generar una visión más global sobre qué es el desarrollo, cómo se entiende, qué problemas se han visualizado, cómo se entiende la política que fomenta el desarrollo, cuáles son las convergencias y divergencias, etc. La cuales serán consideradas en los siguientes capítulos cuando se trate de evaluar a la FND como banco público en su calidad de agente fomentador del desarrollo.

De este segundo eje surgen las siguientes condicionantes (no están ordenadas por jerarquía sino por orden de aparición en el capítulo):

El desarrollo siempre es una cuestión ambigua: aunque sobre el desarrollo se ha escrito tanto y es parte de la jerga de cualquier economista y funcionario público, el concepto de desarrollo no es susceptible de definirse. Quienes lo han intentado, connotados especialistas, han caído en definiciones llenas de inconsistencias filosóficas. Cuando Chambers dice que el desarrollo es un “cambio bueno” (Chambers, 2004) o Myrdal lo define “rigurosamente” como “movimiento hacia arriba del sistema social entero” (Myrdal, 1974), lo que hay implícitamente es un desplazamiento de saberes y se asume que aquellos temas de carácter cultural, espiritual, histórico, etc., son irrelevantes.

El desarrollo no es crecimiento económico. Tal como se ha apuntado en la segunda sección, la asociación de desarrollo con crecimiento es muy antigua y persiste en la actualidad, y, a pesar de que ha sido ampliamente criticada y abandonada por muchos autores, el binomio existe en el sentido común como en el grueso de debates y documentos que hablan de desarrollo. Esto es particularmente preocupante dado que el crecimiento económico, medido por el PIB, puede representar una catástrofe para el desarrollo: un “terrorismo desarrollado” (Bhaduri, 2007).

El desarrollo no es completamente medible: si bien la noción de desarrollo está fuertemente enlazada con el desarrollo de la estadística y más en el contexto actual (la creación de datos en la actualidad es avasallante), algo que se vislumbró durante la investigación fue que hay límites éticos a la medición del desarrollo, en esto coincidimos con el informe que realizaron Stiglitz, Sen, & Fitoussi (2008); sin embargo, divergimos en sus conclusiones pragmáticas, según el informe, dado que no existen valoraciones totales y objetivas debemos usarlas con precaución pero usarlas, eso, de acuerdo a nuestra investigación, abre la puerta a que se comentan injusticias con vestimenta de discurso científico tal como está documentado por (Scheinvar, 2012) o (Ackerman, 2004), para el caso de la sustentabilidad. De acuerdo a dichos autores la valoración ambiental, más la que está en términos monetarios, imputa valores a la naturaleza que no consideran la complejidad y heterogeneidad del territorio por lo que han servido más para abrir mercados de naturaleza y justificar el despojo. En ese sentido su incorporación al *stock* de indicadores económicos puede ser parte de una grave ilusión que facilite la subestimación los impactos medioambientales tal como está sucediendo en muchos espacios de México, donde la capacidad de carga de los ecosistemas ha sido superada por el cinismo empresarial y gubernamental que permite que se realice un ecocidio a gran escala. Por ello, no coincidimos con el informe de Stiglitz-Sen-Fitoussi y por el contrario sostenemos que lo que primero que hay que hacer es parar de alimentar la ilusión de que estamos midiendo correctamente el bienestar. Hay veces que los pueblos en lucha han recurrido al sabotaje de evaluaciones de impacto ambiental porque para lo que los economistas es un análisis de costo-beneficio para ellos es la defensa de su forma de vida.

Desarrollo y subdesarrollo no son lo mismo: esta conclusión podría llamarse “de regreso al pasado”, algo particularmente cierto casi para cualquier concepción económica del mundo –dixit Keynes- y también del pensamiento humano –dixit Illich-, pero lo que se quiere enfatizar es que, si bien desconfiamos en la visión normativa al gobierno subyacente en los primeros escritos de la orden cepalina (Prebisch, Furtado, Pinto, Noyola) hay un conjunto de categorías y concepciones que son indispensables para pensar “un mundo donde quepan muchos mundos”. Lo que el estructuralismo latinoamericano hizo fue inaugurar una etapa del pensamiento latinoamericano que dio cabida a un replanteamiento total de la forma de concebir el conocimiento y, en nuestro caso, el desarrollo. No es lo mismo pensar el desarrollo desde el centro o la periferia, desde la ciudad o las zonas suburbanas; difiere en

términos del poder político y económico, pero también, agregamos, en términos de las formas de relacionalidad y de habitar el territorio. Además de que el concepto de heterogeneidad estructural puede ser central para la construcción de otra política económica que piense más allá de los términos duales de subdesarrollo/desarrollo: una política de la heterogeneidad económico-social.

La definición de desarrollo es una cuestión política: el que se defina en la actualidad principalmente a través de 3 indicadores como son el ingreso per cápita, la longevidad y la escolaridad tiene que ver con el consenso académico y sobre todo institucional que impera. En palabras más mundanas, aunque para un economista la forma de vida de dos pobres es similar si reciben menos de X dólares no es lo mismo si uno de ellos vive en la miseria urbana atormentado diariamente por un sinfín de violencias al pobre que simplemente no percibe casi nada del mercado (ni salarios ni parte de su dieta) porque consigue lo que necesita para vivir de su trabajo en la tierra (recordemos que en México la mitad de las unidades productivas rurales —casi 4 millones de unidades productivas (INEGI, 2007)— son unidades que dependen marginalmente de sus ingresos de ventas y primordialmente de la autosuficiencia).

Desarrollo que se quiere no se lleva a los pueblos sino se hace por los pueblos: con esto queremos decir que para que el desarrollo no genere más miseria éste debe ser endógenamente y autónomamente construido; el desarrollo que se quiere es situado y volitivo.

En este sentido, los bancos de desarrollo que se necesitan requieren entonces no solo pensar a partir de las lecciones del estructuralismo latinoamericano, sino que necesitarían replantear su forma de intervenir. Las comunidades en México, más en el sur, requieren de agencias que les faciliten procesos no que les impongan formas de vida. Esto implica que no se busca que las instituciones públicas se pongan a ilustrar a las comunidades cómo saber elegir, sino que a través de un diálogo abierto y horizontal se faciliten técnicas y recursos, o que nivel legal e institucional se pongan barreras a la gran empresa, es decir una intervención que no busque imponer trayectorias sino que se dedique a reducir las asimetrías de poder entre unidades las cuales han sido señaladas por las resistencias indígenas y campesinas como una parte fundamental del problema. En Tlanixco, el poblado terrorista reseñado arriba, los

nahuas no están pidiendo la educación del gobierno, solo le están pidiendo que detenga los procesos que les va a quitar su territorio, su agua y forma de vida. En Chiapas el EZLN no está pidiendo la salud ni la educación del gobierno sino la des-paramilitarización de la zona, así como el alto a los ataques que reciben. Entonces, se vuelve fundamental pensar y construir un Estado que intervenga sin buscar imponer la modernización para todos y sin considerar la heterogeneidad económico-social de cada territorio, la cual incluye la multiplicidad de tradiciones, cultura, historias y horizontes políticos. Enfoque diametralmente opuesto a las políticas que ven al individuo en abstracto y como una colección de distintos capitales que hay que desarrollar.

Bancos de desarrollo que comprendan al crédito como una “espada de dos filos”: donde un movimiento virtuoso podría ayudar a construir o fortalecer organizaciones en la vía de una “suficiencia antropológica” donde se elija libremente y colectivamente que forma de vida se considera buena y suficiente. O un movimiento negativo que podría continuar con el proceso de expoliación que actualmente sobrellevamos y que cada día cobra más vidas en la forma de levantones, desaparecidos y destazados; una política mal hecha de créditos puede inducir suicidios masivos como sucede en otros países como la India. Nosotros creemos en la primera, la política de créditos que fomente el desarrollo como suficiencia antropológica, endógenamente construido y que puede ser apoyado por agencias que sean sensibles a la diversidad de formas de vida y que puedan construir y no imponer consensos que sean suficientemente amplios para que incluyan la heterogeneidad de formas de pensar, de estar y de hacer que existen en nuestro país.

2. La FND: origen y mecánica

Hemos sido un ejemplo vivo de lo que ocurre cuando esa masa enorme, volátil y especulativa de capital recorre el mundo en busca de altas tasas de interés, paraísos fiscales y supuesta estabilidad política y cambiaria. Descapitalizan a países enteros y causan estragos en su camino. El mundo debe ser capaz de controlarlos. Es inconcebible que no podamos hallar la fórmula que, sin coartar tránsitos y flujos necesarios, permita regular un fenómeno que daña a todos.

(Lopez Portillo, 1982)

La idea central de este capítulo es que el desenvolvimiento de la economía mundial de las últimas décadas ha desembocado en la construcción de un marco institucional inadecuado para impulsar el desarrollo, esto es de particular relevancia en el contexto mexicano que históricamente se ha caracterizado por combinar algunas de las miserias más aberrantes del capitalismo contemporáneo. En esta investigación se considera que la transformación del mundo de las finanzas en un “casino global” ha repercutido en la capacidad de construir estrategias de desarrollo con objetivos domésticos de una forma más acentuada en el contexto de la periferia. Lo anterior es de particular importancia si se considera que la FND se crea en 2002 -en el marco de la austeridad fiscal, de una política monetaria muy restrictiva y conservadora, de una banca de desarrollo orillada a ser un actor secundario y de un paradigma anti-banca de desarrollo tradicional.

Por lo anterior, en este capítulo se discute de forma combinada el origen, la organización, las características, las funciones y la población objetivo de la FND. Para ello se divide en 3 grandes bloques, el primero se ocupa del origen para entender el contexto en el que surge y cuál es la implicación de esto. En el segundo bloque se describen las características y el funcionamiento de la FND en el marco de esa nueva forma de concepción de la banca de desarrollo. En el siguiente bloque, se realiza un diagnóstico del medio rural a partir de datos empíricos utilizando algunos conceptos del capítulo 1. Finalmente, se ofrece una conclusión de los argumentos desarrollados en el capítulo.

2.1 Origen de la FND

Las historias constituyen la forma en la que los seres humanos almacenamos un poco de la experiencia de estar vivos. Las ciencias sociales podrían verse de esta forma como un cúmulo de historias vistas de una forma más rígida: las historias que se cuentan aquí, en las “ciencias sociales”, contienen un requerimiento: que se cuenten en un orden rígido. No es común

encontrar historias *a la Carpentier* donde la narración va de la muerte a la juventud. Una historia en el orden de *Viaje a la semilla* sería desacreditada por desordenada. Siguiendo esta analogía, lo que hemos hecho hasta ahora en esta tesis es trazar una historia sobre el concepto de desarrollo y, en específico, sobre las condicionantes de un banco público para fomentarlo. Por ello comenzamos con una especie –trunca- de arqueología del concepto. Lo que ahora procede es contar la historia de la FND y trazar en que aspectos se conecta con nuestro concepto de desarrollo. Para ello, comenzamos con el origen. En esta primera parte de capítulo se hace una breve revisión de los cambios en la gestión macroeconómica, la institucionalidad monetaria y en el margen de maniobra de la política fiscal que se originan del proceso de liberalización y dominancia financiera. A partir de eso se reflexionan desde las transformaciones históricas fundamentales con el fin del régimen de Bretton Woods, pasando por las distintas generaciones de reformas estructurales y constitucionales que han dado paso a la construcción de una estrategia sin desarrollo y sin crecimiento en México. El siguiente apartado, se dedica a examinar como en la trayectoria histórica reseñada anteriormente el papel de la banca de desarrollo fue significativamente trastocado, de tal forma que en la actualidad esta tiene su modelo de negocio mucho más asemejado a las operaciones de la banca privada tradicional lo cual estaría planteando una especie de privatización de lo público —respondiendo más a la premura por rentabilidad que a los objetivos de desarrollo nacional lo que hay entonces es un alejamiento de su función social. Finalmente, el siguiente apartado se dedica al origen, ese año 2002, en el que surge la FND sustituyendo a esa vieja banca de desarrollo que había acompañado al desarrollo rural desde la década de 1920.

2.1.1 El Desarrollo acotado por la dominancia monetaria y un falso positivo: metas de inflación, regla fiscal y la fallida estrategia de crecimiento

El mundo cambió radicalmente durante la década de 1970. Para los países de ingreso medio y bajo comenzó una nueva época marcada por una creciente fragilidad financiera. El término de los acuerdos de Bretton Woods dio paso a un incremento del riesgo global financiero. Para la mayoría de los países “en desarrollo” este cambio ha representado el fin de su soberanía monetaria con implicaciones negativas en los grados de libertad para construir una política macroeconómica alternativa (Taylor & Eatwell, 2006; Pivetti, 2010). En general, se ha acentuado la vieja tendencia de los países en desarrollo a tener políticas macroeconómicas

pro cíclicas con una dinámica de lento crecimiento.⁵³ Y el espacio político para cualquier modificación de la estrategia macroeconómica no es muy amplio —las modificaciones deben contar con una orientación que favorezcan los consensos que prevalecen en los inversionistas internacionales. A estas nuevas circunstancias se sugiere —ampliando la definición de Pérez (2015)— como un régimen de dominancia monetaria: un estado de las políticas económicas donde impera un fundamentalismo en los mecanismos de “ajuste” de los mercados, donde la política macroeconómica solo puede tener un papel estabilizador y, por lo tanto, de soberanía nacional restringida a los “sentimientos”⁵⁴ de los mercados.

La argumentación de este apartado para facilitar la lectura se encuentra estructurada en tres partes. La primera plantea la fragilidad financiera a la que se enfrentan los países en desarrollo y la forma en la que han tenido que modificar su política macroeconómica desde 1971. La segunda presenta la estrategia de crecimiento que se deriva desde algunas variantes de los *economics*⁵⁵ y que comparte la administración pública de México desde hace algunas décadas. Y la tercera sintetiza la relación entre la dominancia monetaria y la estrategia de crecimiento adoptada.

La idea central es que en el marco de la libre movilidad de capitales los países en desarrollo, como México, tienen que enfocar su política macroeconómica a estabilizar las variables que interesan al sector financiero; esto es mantener una estrategia de estabilidad de precios con flotación espuria y restringir la política fiscal. Este fenómeno termina por limitar la estrategia de crecimiento de la mayor parte de los países y también afecta directamente en la creación y funciones que puede tener la banca de desarrollo.

⁵³ En Ocampo y Vos (2008) se identifican 3 fuertes factores que influyen esta prociclicidad de las políticas para América Latina: “the pass-through of capital account volatility to the domestic business cycle, including through policy responses; the macroeconomic effects of financial liberalisation in a context of underdeveloped domestic financial markets; and the institutional framework and restrictive rules guiding fiscal and monetary policies” (Vos & Ocampo, 2008)

⁵⁴ Se encuentra entre comillas porque se parafrasea a las palabras que muchos economistas utilizan para describir a los mercados con palabras que típicamente se utilizan en contextos humanos plenos de afectos pero que muchos economistas los utilizan *a diestra y siniestra* para describir los mercados (p. ej. “espíritus animales” en J. M. Keynes, “sentimientos” de los mercados en Ocampo y Vos (2008).

⁵⁵ De acuerdo a Vadillo (2012: 56): “es usual denominar ‘economics’ al conjunto de variantes neoclásicas a las que es común el axioma de la eficiencia de los mercados. En orden de aparición: la síntesis neoclásica de Hicks y Modigliani (cincuentas y sesentas), el monetarismo de Friedman (setentas), el *supply-side economics* con la teoría de las expectativas racionales y del ciclo real (ochentas), la nueva teoría del crecimiento (noventas) y también la serie de variantes secundarias (incluso “keynesianas”): teorías de los salarios de eficiencia, del *insider-outsider*, de la competencia imperfecta y otras”.

Es importante enfatizar que, además de las razones estructurales que aquí se destacan, la elección de la estrategia de desarrollo actual, que lo ve como un tema de productividad estancada y de falta de reformas microeconómicas, hay razones políticas y culturales por las cuales el gobierno mexicano, desde hace ya varias décadas, construye sus políticas con base en una especie de consenso intersubjetivo entre los economistas neoclásicos donde se asigna un papel secundario al sector público y a la política macroeconómica.

2.1.1.1 Fin de Bretton Woods e institucionalización de un régimen de dominancia monetaria en México

Un aspecto central de la nueva época es que se acentúan las restricciones externas de países que conviven con un doble circuito monetario: naciones, como México, en las que se vuelve imprescindible que mantengan una reserva de valor en monedas centrales para cumplir con sus transacciones en los mercados internacionales. En ellos existe una determinación exógena de las tasas de interés domésticas⁵⁶ que en un contexto de libre movilidad de capitales ha requerido de la paulatina reducción de los activos públicos, de la retracción del gasto público y de un trío de décadas de procesos de desregulación y privatización de los mercados sin que estos cambios hayan generado condiciones favorables al crecimiento y a la reducción de la desigualdad (Bhaduri, 2011).

Lo anterior ha ocurrido por las reglas implícitas que hay en el nuevo ordenamiento monetario y financiero intencional. En el nuevo orden, caracterizado por el movimiento diario de grandes volúmenes de transacciones financieras —tan solo el mercado de divisas al día genera más valor en su conjunto que todo lo que se produce en la economía mexicana en un año—,⁵⁷ los gobiernos están forzados a mantener un estrecho control de los canales internos de creación-destrucción de la base monetaria —por la pérdida del control del canal externo

⁵⁶ Nos referimos aquí al hecho de que la tasa de interés del Banco Central en el contexto de los países en desarrollo se encuentra muy sensible a los movimientos de las tasas de interés de los países desarrollados, específicamente, a la tasa de interés doméstica de Estados Unidos. Es importante aclarar este punto ya que existe un importante debate entre economistas que consideran el dinero exógeno y los que lo consideran endógeno donde la determinación de la tasa de interés es crucial -véase p. ej. (De Lucchi, 2012)-.

⁵⁷ Según el Banco Mundial la economía mexicana en 2016 generó 1, 046 billones de dólares mientras que la media al mes de abril en el comercio de los mercados de moneda extranjera, según (Bank for international settlements (BIS), 2016), fue de 5.1 trillones de dólares.

(Panico, 2014: 20). En la práctica el único canal que es posible restringir es el concerniente al gasto público.⁵⁸

Por lo anterior, se puede enunciar que después del desastre monetarista, y de sus terribles consecuencias para América Latina —“la década perdida”—, las potencialidades para el desarrollo a través de la política macroeconómica se encuentran contenidas en la caja de hierro de la dominancia monetaria: donde los bancos centrales alrededor del mundo han adoptado esquemas con “reglas flexibles” con el objetivo preponderante de la estabilidad de precios y la política fiscal como un instrumento secundario subordinado a ello.

El elemento más importante de la dominancia monetaria está en la transformación de los objetivos y operaciones de los bancos centrales. Los bancos centrales jamás habían sido tan importantes como ahora: son ellos los que tienen la herramienta central, la política monetaria, en la estrategia de estabilización económica —la política fiscal en el nuevo consenso macroeconómico solo tiene un papel secundario para alcanzar la coincidencia divina (Blanchard, Dell’Ariccia, & Mauro, 2010: 1; Blinder, 1998). Uno de esos nuevos esquemas con reglas flexibles fueron las metas de inflación con tipo de cambio flotante. Ya en 2012, según Hammond (2012), 27 países habían adoptado regímenes de metas de inflación caracterizados por un Banco Central autónomo que tiene como instrumento de política monetaria la tasa de interés y como objetivo primario la estabilidad de precios (Perrotini, 2006).⁵⁹ México consolida esta transformación en 2001 cuando empieza a anunciar una meta de inflación.

El siguiente cambio importante de un régimen con dominancia monetaria una vez que es adoptado un esquema de metas de inflación es controlar el gasto ya que ayuda a anclar las expectativas de inflación de los inversionistas. Esto empieza a ocurrir en México después de la crisis de 1994 cuando se comenzó a moderar los niveles de deuda que podían adquirir los estados y se adoptaron controles dados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este

⁵⁸ El experimento monetarista que se llevó a cabo, principalmente en Inglaterra y en Estados Unidos, entre 1979-1982 demostró lo que años atrás se había advertido en el acucioso estudio del Comité Radcliffe: que la oferta monetaria no se puede controlar de forma rígida.

⁵⁹ Los regímenes de metas de inflación se distinguen por, al menos, 5 aspectos: 1) anuncio explícito de objetivo (cuantitativo o rango), 2) tasa de interés como instrumento único, 3) Una regla de política monetaria que no es rígida —en contraste con la regla fija del monetarismo- 4) La política monetaria es operada por un Banco Central independiente; y 5) la política monetaria no afecta de forma significativa al resto de los objetivos (p. ej. empleo y crecimiento económico) (Hammond, 2012).

cuidado en el nivel de deuda y control del gasto se institucionaliza con la ley de responsabilidad fiscal en 2006 donde están decretadas dos reglas: una de regla de balance presupuestario y una de nivel de deuda.⁶⁰

La crisis financiera de 1994 constituye en este sentido un parte aguas ya que forma parte del nuevo tipo de dificultades de la nueva era de pérdida de soberanía monetaria donde ya no puede existir una estrategia sostenible de tipo de cambio regulado o como ancla de inflación, política monetaria con objetivos domésticos y libre movimiento de capitales –el trilema imposible –.⁶¹ Ni tampoco una política de gasto público expansivo.

A partir de la institucionalización de la dominancia monetaria se sientan conjuntamente nuevas bases económicas para la fragilidad fiscal ya que los ingresos fiscales se ven mermados por el lento crecimiento y la falta de una tributación realmente progresiva -la cual es un viejo síntoma de los países subdesarrollados según Kaldor (1963)-,⁶² además de que no hay un ejercicio “racional” del gasto público, las evaluaciones de los programas públicos que realiza Consejo Nacional de Evaluación de la política Social (CONEVAL) generalmente son ignoradas y la discusión sobre el presupuesto es una lucha de partidos,⁶³ lo cual permite

⁶⁰ En la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, aprobada el 30 de marzo de 2006, en su artículo 17 dice específicamente que “El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario”. Y que sólo “circunstancialmente” podrá incurrir en situaciones extraordinarias en déficit presupuestario.

⁶¹ Es un fenómeno que comparte rasgos con las crisis de Europa en 1992, el Sureste Asiático en 1998, Brasil en 1999 y Argentina en 2001 (Taylor & Eatwell, 2006).

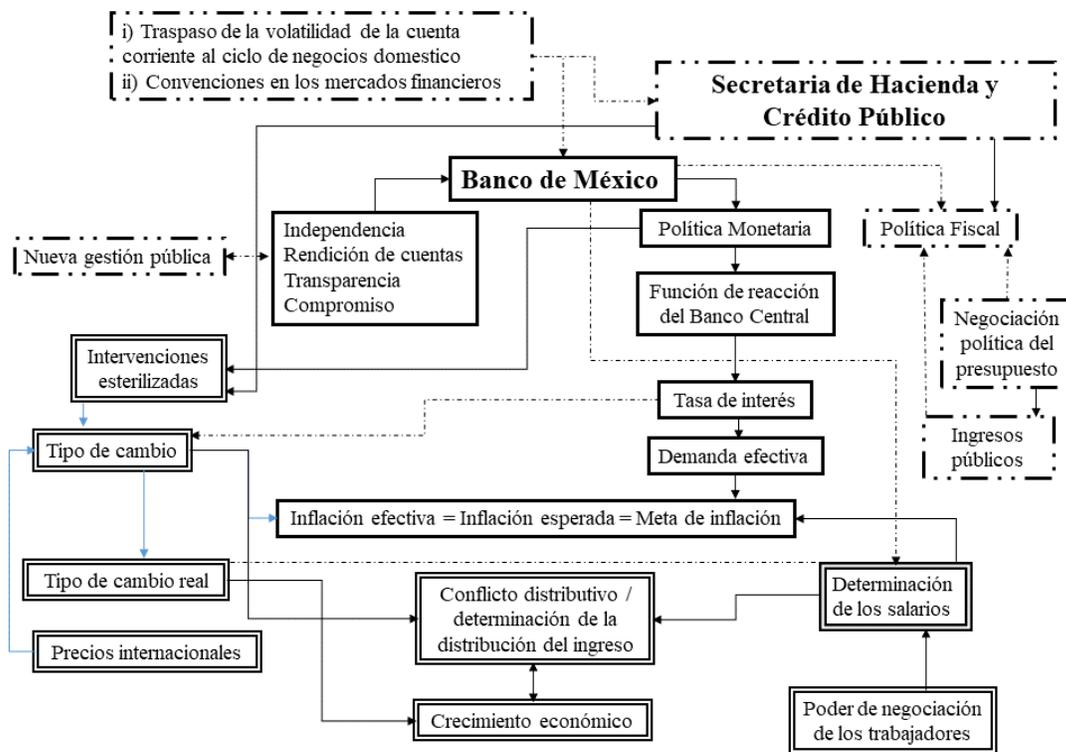
⁶² En un texto breve de 1963 de Kaldor, escrito después del fracaso de la propuesta de reforma tributaria que elaboró Kaldor con economistas mexicanos como Urquidí a petición del gobierno federal mexicano, titulado *¿aprenderán a gravar los países subdesarrollados?* se lee que la tendencia en América Latina es a tener una tributación disfuncional para el desarrollo pero que esta no está relacionada con aspectos técnicos sino con asimetrías de poder. Al final del texto hay una conclusión bastante sintomática del estado anímico del autor: “Pero la experiencia ha demostrado que, en las naciones subdesarrolladas con un electorado dominado por la ignorancia y el analfabetismo, las instituciones parlamentarias no funcionan en general del mismo modo. Las elecciones periódicas y los sistemas multipartidistas son instrumentos insuficientes para asegurar un ajuste social continuado o pacífico. El poder se mantiene en las manos de determinados grupos dominantes, independientemente de que sea uno u otro partido el que ocupa el gobierno, o de que tal gobierno haya surgido de una elección o corresponda a algún tipo de dictadura.” Lo cual según Kaldor impide avanzar en una reforma fiscal.

⁶³ Una actitud característica de las discusiones se puede ver en el video documentado por la Jornada donde diputados en teoría deberían de discutir el presupuesto público pero que en la práctica es más un coliseo de luchadores típico de la Arena México. La referencia se encuentra al final de la tesis con el respectivo enlace: (La Jornada, 2017).

resumir en pocas palabras las finanzas públicas, según Ugalde (2014): en México el fisco ingresa poco, gasta poco⁶⁴ y gasta mal.⁶⁵

El siguiente esquema permite tener una intuición ordenada de cómo se conjugan los distintos elementos de la política macroeconómica para el periodo de estudio:

Cuadro 2.1 Dominancia monetaria en México



Fuente: Elaborado con base en Capraro (2015).

Nota: en los contornos negros continuos simples y dobles está lo que Capraro (2015) presenta como “Modelo alternativo de un esquema de Metas de Inflación: lo denominado como modelo canónico (lo reconocido por Banxico) está el contorno simple más grueso y ii) en el contorno doble están las modificaciones investigadas y añadidas por Capraro. En contorno punteado se encuentra lo que desde la perspectiva de esta investigación se han presentado como elementos complementarios a la Dominancia Monetaria.

En primer lugar, a partir de los lineamientos del Banco de México, tenemos que el régimen de metas de inflación de México tiene como instrumento principal a la tasa de interés, la cual

⁶⁴ Hecho fomentado por los bajos ingresos y porque es un excelente alumno de los organismos internacionales en materia de bajo déficit fiscal –los países de la OCDE en promedio tienen un déficit fiscal mayor al que tiene México-.

⁶⁵ Un elemento adicional que complica el ejercicio del gasto se encuentra subyacente en el cambio político de 1997 – el año definitivo para el fin del presidencialismo mexicano – a partir de aquí se incrementa la lucha al interior de las cámaras para obtener presupuesto y aumentar su capital político (Ugalde, 2014).

a través de distintos canales influye en la demanda efectiva y está en la inflación. Esta influencia se encuentra documentada por el estudio empírico de Sánchez *et al* (2012) donde se encuentra evidencia de que los canales convencionales operan en México, esto es, el Banco de México, a través de operaciones de mercado abierto, genera variaciones en la tasa de interés nominal que pueden encarecer o abaratar el financiamiento tanto del crédito al consumo como a la inversión además de que influye en las decisiones de ahorro financiero y esto en conjunto termina incidiendo en la inflación.

El anterior es el canal principal y el reconocido por las autoridades monetarias. Pero aquí no se agotan las posibilidades de Banxico para incidir en la inflación. También tenemos que la construcción institucional del Banco Central busca influir por otros canales menos directos, por ejemplo, todas las actividades de comunicación, de eventos, de publicación de resultados, de estudios y de concursos, etc., son otras opciones que han jugado un papel menos visible en el control de la inflación. No obstante, probablemente son actividades que influyen en las expectativas inflacionarias.

Por otro lado, las investigaciones hechas por académicos entorno a la actuación del Banxico develan que el Banxico tiene un segundo instrumento en el control de la inflación: las intervenciones esterilizadas. Este fenómeno ha sido ampliamente estudiado, es una constante de los Régimen de Metas de Inflación (RMI) en países en desarrollo y es conocido en la literatura como “miedo a flotar” en referencia al artículo seminal del año 2000 escrito por los economistas Guillermo Calvo y Carmen Reinhart. Ya en 2012 un artículo del Fondo Monetario Internacional (FMI), escrito por Ostry, Ghosh y Chamon, llamaba la atención sobre este debate y encontraba que, aunque en general, las economías emergentes que adoptaban un RMI tendían a tener un régimen cambiario más flexible este era más o menos acentuado dependiendo del ambiente macroeconómico, en especial, de la dependencia en importaciones y de la proporción de activos/pasivos que estuvieran denominados en moneda externa; alta exposición a estos fenómenos implica en general regímenes menos flexibles. Para el caso de México, se encuentra ampliamente documentado – p. ej. véase Capraro (2015); Perez Lurrabaquio, (2017) –, muy a pesar del Banxico, que la *estabilidad* del tipo de cambio nominal es un objetivo intermedio para lograr la meta de inflación y las intervenciones esterilizadas otro instrumento: se acumulan reservas cuando hay baja volatilidad y se interviene vía subastas y otros instrumentos cuando hay mucha volatilidad,

sobre todo cuando se trata de fuertes depreciaciones. Esta vía estaría complementada por la también documentada política asimétrica de la tasa de interés del Banxico: se sube la tasa cuando hay una fuerte depreciación, y cuando hay una apreciación hay poco o ningún movimiento en la tasa de interés (Ros, 2015).

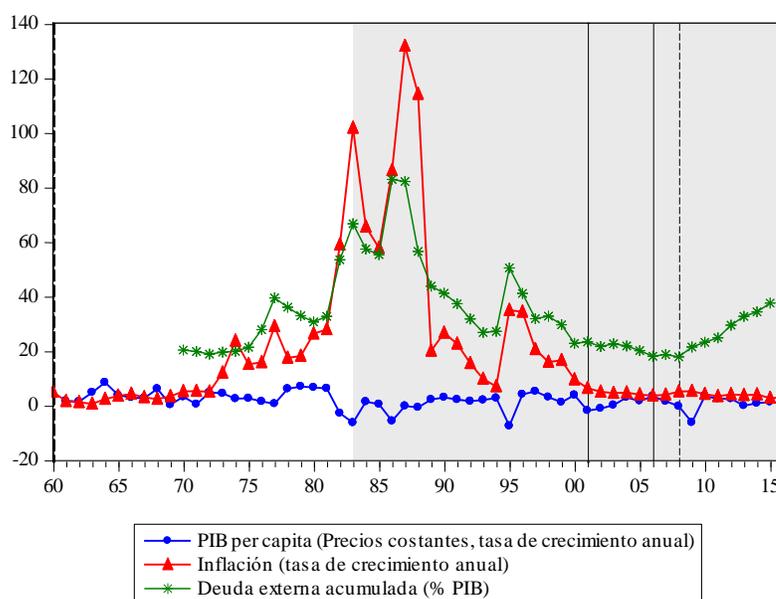
Por otro lado, la investigación y el esquema propuesto por Capraro (2015) presentan evidencia de que además del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria la distribución del ingreso también está influyendo en la efectividad del control de inflación de Banxico. Aun cuando la determinación de los salarios en este país no es competencia del Banxico, ésta institución no ha hecho nada para revertir la tendencia a la baja del salario mínimo -que funge como el piso de negociación del resto de negociaciones salariales—el famoso “efecto faro”-. De hecho, cuando ha habido discusiones sobre una potencial elevación del salario el Banxico es una de las instituciones que ha salido en contra de esta posibilidad argumentando que podría poner en peligro la estrategia de estabilidad.⁶⁶ Además, es lógico, de acuerdo a Capraro (2015), pensar que la única forma de compensar la pérdida de competitividad por la apreciación cambiaria fue mantener un proceso de deflación salarial: así vemos que en México los salarios están disociados de la productividad, la masa salarial cae desde mediados de la década de 1970 y el poder adquisitivo también. Estos elementos, la apreciación cambiaria y la caída de los salarios, son factores que afectan al crecimiento económico en un proceso que se retroalimenta: el menor crecimiento en los periodos posteriores afecta a la productividad y ésta al tipo de cambio y también a la distribución vía menores expectativas de ganancia, afectación en la inversión en bienes comerciales, etc.

Por otro lado, están los canales discutidos en este capítulo donde la política monetaria afecta los grados de libertad de la política fiscal y la subordina a sus objetivos de estabilidad monetaria. Esto termina afectando la capacidad de crecimiento de la economía vía menor gasto público, que implica menor multiplicador del gasto, y también a través de una afectación en la distribución del ingreso —generalmente los recortes presupuestarios se ubican en ramos concernientes al desarrollo agrario, desarrollo industrial, a los bienes

⁶⁶ Sirva de ejemplo la declaración de Carstens, ex gobernador del Banco de México, del 10 de noviembre de 2017: “Si bien el Banco de México apoya que haya mayores salarios mínimos, la recomendación es que se haga con mucha prudencia, de tal forma que no se vuelva en sí mismo un impulso a la inflación (...) La mejor manera para mantener el valor adquisitivo del salario es con el mantenimiento de una inflación baja; esa es una tarea que el Banxico está trabajando” (El Economista, 2017).

públicos como la educación, la salud, la investigación, etc.—. Finalmente, la restricción fiscal, según los canales y la evidencia presentada por Pérez (2015), terminan incrementando el riesgo financiero y, por lo tanto, agudizando la pro ciclicidad de la política macroeconómica. Los resultados de este régimen hasta la crisis de 2008 y en especial hasta la caída de los precios del petróleo en 2014, y de otros choques externos, habían sido bajo la lupa oficial una estrategia exitosa: una vez controlada la inflación, los excesos del gasto público y realizado las reformas microeconómicas más relevantes lo siguiente sería esperar el crecimiento. Sin embargo, como se puede ver en la siguiente gráfica y cuadro, el discurso se ha encontrado con la realidad: no hay mayor crecimiento económico, la relación deuda/PIB crece con los años y en meses recientes la inflación está muy por encima de la meta de inflación -.

Grafica 2.1 México: PIB, inflación y deuda externa, 1960-2016



Periodo	Tasa de crecimiento media anual del PIB per cápita
1960-1982	3.4%
1983-1990	-0.3%
1991-2016	1.1%
2001-2016	0.9%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial.

También en la misma gráfica se puede apreciar -en la zona sombreada- el punto de quiebre en la estrategia de crecimiento. Entre el default de 1982 y la crisis del 1994 —ambos fenómenos ocasionados entre otras razones por el final de Bretton Woods— quedan sentadas las bases materiales para el cambio de paradigma en la política económica de México.

Por otro lado, en la misma gráfica puede apreciarse a través de las líneas verticales negras sólidas la consolidación de la dominancia monetaria -2001 inicia régimen de metas de

inflación y 2006 se aprueba la regla fiscal. La línea negra punteada señala la crisis de 2008 a partir de la cual la deuda externa cambia de tendencia. El cuadro de la derecha enumera las distintas tasas de crecimiento media anual del PIB per cápita que evidencia la fallida estrategia.

Lo anterior constituye una paradoja que puede resumirse en que la economía con esta política macro estabilizadora está entrando en una etapa de “estancamiento desestabilizador”: inflación por encima de la meta, bajo crecimiento, mayor endeudamiento público -fenómenos retroalimentados por las usuales políticas pro cíclicas.

2.1.1.2 Falso positivo: el camino equivocado para el crecimiento económico

En el debate por el crecimiento existen, en forma simplificada, dos posiciones opuestas. Por un lado, una versión neoclásica que tiene énfasis en la oferta de factores productivos. Y, por otro lado, una vertiente postkeynesiana con énfasis en los factores de demanda (Clavijo Cortes & Ros Bosch, 2015). Para el gobierno federal de México la primera posición es la real. No obstante, según (Ros Bosch, 2013), éste constituye un mal diagnóstico. En lenguaje médico, la estrategia seguida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se trataría de un “Falso Positivo”:⁶⁷ los funcionarios no están percibiendo que el estancamiento del crecimiento de la productividad de la economía solo es el epifenómeno y no la causa del lento crecimiento. Si esto es así, dado que la primera estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, es “democratizar la productividad” se puede esperar que la economía mexicana continúe en la senda de un “estancamiento estabilizador” (Perrotini *et al*, 2013).⁶⁸

La evidencia que se presenta usualmente, tanto en publicaciones del Banco Interamericano del Desarrollo (véase, p. ej. Pagés, 2010) como en círculos gubernamentales,⁶⁹ para sustentar

⁶⁷ Los falsos positivos son hallazgos o pruebas que se consideran verdaderas pero que luego se demuestran falsas, la certeza o falsedad dependen de la capacidad del observador de evaluar las evidencias (Agest, 2012).

⁶⁸ Un matiz: después de la crisis de 2008 y después con la caída de los precios del petróleo, la llegada de D. Trump a la presidencia de Estados Unidos y otros choques externos, e internos, no ha demostrado ser tan estable –quizás en la actualidad solamente el adjetivo de “estancada” a la economía mexicana sea el único que sigue vigente. De hecho, como mencionamos en el apartado anterior, podríamos estar entrando en una etapa de estancamiento desestabilizador.

⁶⁹ Fragmento del discurso de, el exsecretario de la SHCP de México, Luis Videgaray Caso: “Ante este fenómeno, ante este problema de productividad, lo que tenemos que hacer es crear las condiciones para que la economía sea más productiva. Y mucho de lo que está haciendo el Gobierno del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, muchas de las reformas que

este falso positivo son ejercicios de descomposición del crecimiento donde la caída de la productividad total de los factores (PTF) es utilizada como el determinante más importante del crecimiento. Esta visión del crecimiento considera a la “productividad agregada como un factor exógeno” y que sus causas principales se encuentran en distorsiones ocasionadas por la política económica que afectan el lado de la oferta manteniendo la productividad baja, estancada y a la economía con problemas de crédito. (Ros, 2012: 7).⁷⁰

De lo anterior es importante rescatar varias lecciones: i) que para el gobierno federal el problema es de orden microeconómico y que la política macroeconómica no tiene mayores problemas; ii) que en términos de la teoría económica hay una gran correlación entre la nueva economía clásica –“la revolución de los profetas” (Perrotini, 1998)- y la visión del gobierno federal; iii) que en el consenso actual no hay espacio para la visión desarrollista de los bancos públicos (véase siguiente apartado); iv) que incluso aceptando los ejercicios contables a nivel sectorial el primario,⁷¹ en el que principalmente incide la FND, no tiene una caída como el resto de los sectores sí la tienen (ver Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 México: Productividad total de los factores y contribución al crecimiento económico de México, a partir del valor de producción, por sector de actividad económica, 1991-2015

(Promedio de la tasa porcentual de crecimiento anual)

Sector I	0.28
Sector II	-0.58
Sector III	-0.04
Total de la economía	-0.31

Fuente: INEGI. Consultado 2017

En una visión alternativa, aunque no se rechaza el hecho empírico de la caída de la PTF ésta es incorporada como un fenómeno endógeno producido por una baja tasa de acumulación de capital (Ros, 2014; Avendaño Vargas & Perrotini, 2015; Cruz Blanco, 2008). La literatura económica que comparte esta perspectiva encuentra que el crecimiento sostenido de la

se están impulsando, tienen como eje central, como objetivo principal, el elevar la productividad en nuestra economía” (Videgaray Caso, 2013).

⁷⁰ Véase (Ros Bosch, 2013) para una revisión sucinta de 5 tesis que existen entorno a estas “distorsiones” microeconómicas: la informalidad, la rigidez del mercado laboral, la falta de competencia y de capital humano en cantidad suficiente y las fallas institucionales.

⁷¹ Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.

productividad solo es posible en la medida en la que se expanda sistemáticamente la provisión de capital por trabajador, -el estancamiento de la productividad que se aprecia en el cuadro 2.3 quedaría explicado por los choques de demanda agregada de la “década perdida”. Esta segunda visión, encuentra evidencia empírica contra las nociones más convencionales: contra las que enfatizan el papel del capital humano, los cambios institucionales, y las distorsiones a nivel microeconómico generadas por políticas mal construidas. Y resalta el papel que podría tener la inversión pública “como determinante directo e indirecto de la tasa general de acumulación” (Ros, 2014: 64).

Una limitación de esta segunda visión es que trabaja los mecanismos de la economía únicamente en términos sectoriales y de economías de escala. El problema de esta visión es que carece de una visión compleja del territorio: lo percibe como un recipiente y no como un espacio construido socialmente con hábitos diferenciados, estructuras de poder, concepciones del desarrollo diversas;⁷² México y cualquier país en el mundo es un espacio pleno de formas de vida diversas. En la visión simplificada de los modelos de teoría económica se soslaya la importancia de esa diversidad territorial y se piensa al crecimiento económico como el *leit motiv* de las políticas de gobierno y como naturales y necesaria: i) la migración del excedente de personas “de los sectores poco especializados a los sectores muy especializados”; ii) las formas de vida en función de los sectores “dinámicos”; iii) la pérdida de lenguas y formas culturales diversas de habitar el mundo. Es decir, probablemente la evidencia que presentan los autores kaldorianos sea estadísticamente significativa;⁷³ sin embargo, la historia de los procesos de industrialización nunca ha sido una historia sin violencia y sin destrucción de formas de vida —ver p. ej. el trabajo de Polanyi (1944), de Nandy (1995), de Escobar (1998), entre otros—.

⁷² Este problema epistémico es compartido por la mayor parte de la teoría económica (Coq Huelva, 2004; 2004b; 2005; Berdequé, Escobar, y Bebbington, 2015: 11-14).

⁷³ En el ejercicio econométrico realizado por Cruz y Mayrén (2014) para la relación entre sectores desde una perspectiva kaldoriana no encuentran relación ni de corto ni de largo plazo para el periodo de 1980-2012. Sus conclusiones apuntan a resaltar que la estrategia de crecimiento vigente ha ido desarticulando las conexiones sectoriales de tal forma que ahora un crecimiento del sector primario estadísticamente se encuentra asociado con una caída en el crecimiento del sector industrial. Por ello los autores recomiendan demandar una política agrícola que vuelva a acelerar el crecimiento del sector primario a través de facilitar crédito, subsidios, acceso a tecnologías, etc. No obstante, en ellos no existe ninguna duda respecto a las implicaciones que esta política implica en términos sociales.

Por otro lado, esta perspectiva al tratar a la economía como una totalidad presenta al sector primario como un eslabón del sector industrial dinámico. El papel central se encuentra en las actividades industriales y manufactureras, y el sector primario como contribuyente en 4 aspectos (Cruz y Mayrén, 2014): i) factorialmente: proveedor de mano de obra excedente e ilimitada; ii) vía productos: dando los insumos para poder producir a bajo costo –incluye bienes consumo-; iii) en términos de mercado: el crecimiento del sector primario es la base para la construcción de una política de industrialización vía encadenamientos productivos, economías de integración vertical, y también por el canal del incremento de la demanda de los bienes producidos en el sector secundario; iv) por último, a través de divisas: sobretodo en tiempos de bonanza que se dan en periodos de precios altos de *commodities*. De hecho, se podría argumentar que detrás de la retórica del “extractivismo progresista” de América Latina del siglo XXI hay una reproducción de esta percepción de una subsunción de sector primario y de lo “natural” a la dinámica de la acumulación de capital. Lo paradójico es que estos gobiernos “desarrollistas” / “progresistas” tengan una actitud que fue denunciada por el viejo estructuralismo. Dos ejemplos: i) Furtado en 1974 escribe “La novedad de ese estudio⁷⁴ (...) [es que permitió] que se explicitara un dato fundamental al que el hombre jamás quiso enfrentarse: se trata del hecho elemental de que el proceso de civilización, tal como lo practicamos, es esencialmente de carácter destructivo cuando se observa desde un ángulo más general; la creación de valor en nuestra civilización engendra procesos irreversibles de desorganización del mundo físico; (...) el progreso técnico puede, por sí mismo, acelerar su ritmo sin que por eso nuestra civilización sea menos destructiva.” (Furtado C. , 1974). También ii) Prebisch en un texto tardío de 1980 titulado “Biosfera y desarrollo”⁷⁵ escribe: “la crisis de la energía y de los demás problemas de la biosfera no podrán enfrentarse sin nuevas orientaciones en la investigación tecnológica y exigirán a la vez un esfuerzo considerable de acumulación de capital que sólo podrá realizarse a expensas del consumo o de su crecimiento: problema político de la mayor importancia.” (Prebisch, 1980).

⁷⁴ Se refiere al informe del Massachusetts Institute of Technology (MIT) sobre los límites del crecimiento conocido como el informe Meadows (1972).

⁷⁵ Donde trata el problema de los ajustes que favorecen a los centros también en términos de “costos ambientales”, el subsidio ambiental de los países periféricos a la sociedad de consumo de los países centro y la contradicción de la técnica con el desarrollo, entre otros temas.

También está presente que ambas perspectivas fallan en tratar a las economías a través de sectores. En la actualidad existen otras formas de pensar las actividades productivas que empiezan a modificar el vocabulario. Los problemas que enfrentan las unidades productivas pueden estar en función de una debilidad organizacional, de falta de redes y de conexiones entre actores públicos, privados y comunales; el análisis agregado impide ver estos problemas. No obstante, los problemas que perciben y afrontan los productores no solamente abarcan los tópicos tradicionales del economista contemporáneo.

Finalmente, es importante destacar que ambas perspectivas plantean implícitamente una forma de intervenir de la banca de desarrollo. En la primera, los bancos públicos únicamente deberán de intervenir en mercados con externalidades negativas y en un horizonte de sustentabilidad financiera. En la segunda perspectiva, los bancos públicos, como la FND, tendrían que tener un papel más protagónico. Tendrían que pasar de ser agentes contingentes a nuevos papeles como instituciones especiales que se encargan de canalizar inversiones a actividades económicas claves.

El hecho de que las perspectivas neoclásicas predominen sobre las visiones de demanda no es un hecho estrictamente académico. Las últimas décadas del siglo XX ofrecen muchos eventos políticos, económicos, sociales y culturales para generar una multiplicidad de hipótesis al respecto (Escalante, 2015). Por el momento concluimos esta sección agregando que tanto la estrategia de crecimiento elegida como el régimen de dominancia monetaria comparten, al menos en términos de la teoría monetaria, un bagaje neoclásico. Y como se intenta explicar en el siguiente apartado, no solo comparten el bagaje, sino que son complementarias.

2.1.1.3 Dominancia monetaria y estrategia de crecimiento endógeno: un binomio tóxico

Hasta aquí se abordó de manera separada fenómenos que acotan al desarrollo. Por un lado, la dominancia, expresada en México, fundamentalmente en i) una estrategia de metas inflación con flotación espuria del tipo de cambio y ii) una regla fiscal que ayuda a anclar las expectativas inflacionarias pero que termina por limitar cualquier estrategia de desarrollo vía gasto público. También se insinuó que ambos fenómenos comparten cepa y que implícitamente han marcado los límites de cualquier banco público de desarrollo -al no haber financiamiento público ni política monetaria con objetivos domésticos de crecimiento y

pleno empleo es evidente que la generación de crédito estará restringida a un horizonte de sustentabilidad financiera.

No obstante, falta enlazar el porqué se abordan de manera conjunta estos fenómenos. Típicamente la literatura que aborda estos temas casi nunca lo hacen de manera conjunta. Pero si se atienden las implicaciones del fenómeno de la dominancia monetaria debe ser comprensible que en este trabajo se unan. El punto principal es el siguiente: desde que terminó la regulación estrecha al sector financiero y se empezaron a liberalizar los movimientos de capitales el mundo se convirtió en un “casino global” que recuerda mucho al concurso de belleza de Keynes donde no hay certidumbre del largo plazo y donde todos se mueven en manada. Esto generó que los países, sobre todo los países en desarrollo, empezaran a preocuparse por mantener una buena imagen ante el concierto de los inversionistas globales, y las agencias calificadoras como S&P, Moody’s o Fitch.⁷⁶ Esta lección no se aprendió a la buena, sino que después de varias crisis -la del vodka, la del tequila, etc.- muchos países empezaron a modificar sus instituciones económicas más importantes, es decir, los bancos centrales y el tesoro. En este movimiento los bancos centrales asumieron el papel principal y el tesoro el rol del ayudante a estabilizar. Se cortaron los canales de financiamiento del banco central al tesoro y después se empezaron movimientos legales para limitar el gasto. Hasta aquí todo esto es la dominancia monetaria. El último paso es ligar esto con el crecimiento endógeno neoclásico, lo cual es, desde esta perspectiva es muy directo. ¿Qué estrategia de crecimiento va a adoptarse cuando hay tan estrecho espacio político?: la estrategia que tenga como vía la apertura de mercados a las ganancias privadas y que mantenga un posición conservadora con ese actor institucional que desde la crisis de la década de 1970 se encuentra deslegitimado, es decir, atar al “Estado Benefactor”.⁷⁷ La perspectiva neoclásica ofrece estas cualidades: hace recaer el peso del lento

⁷⁶ Ocampo (2001) define escuetamente esta asimetría financiera como que hay países, pocos que definen los ciclos de negocio (*policy makers*) y países, la mayoría, tomadores de los ciclos de negocios (*policy takers*). Lo cual recuerda al análisis estructural propuesto, entre otros, por Prebisch de Centro-Periferia. Al respecto es interesante mencionar que esta característica anula la posibilidad a los países en desarrollo de tener una política totalmente autónoma: “Aside from asymmetries associated with international currencies, there is significant evidence that policies in the developing world can by no means be considered entirely “autonomous”. The most important issue in this regard is the fact that developing countries are expected to behave in ways that generate “credibility” to financial markets, which means that they are expected to adopt pro-cyclical (austerity) policies during crises.” (Ocampo, 2001).

⁷⁷ Es necesaria una importante aclaración, lejos de las interpretaciones convencionales aquí no se defienden las tesis del Estado mínimo. El estado está más fuerte que nunca. Lo único es que se transformó: paso de ser un Estado Benefactor a uno Neoliberal. Para mayores referencias puede consultarse (Hibou , 2013).

crecimiento en la productividad estancada, ofrece reformas microeconómicas que en la práctica resultan ser atractivas aperturas a la inversión privada y desregulaciones de mercados importantes como el del trabajo y además limita el papel que pueda tener el gasto público en el crecimiento.⁷⁸

En resumen, la dominancia monetaria y la estrategia de crecimiento endógeno neoclásica forman un binomio tóxico que acota determinadamente cualquier papel que pueda tener el gobierno en la promoción del desarrollo.

2.1.2 Bancos públicos de desarrollo en la actualidad: notas acerca de la nueva visión sobre su importancia

En este apartado continuamos con el análisis de la política económica pero ahora en el nivel de la banca de desarrollo o, como el BID les llama, Bancos Públicos de Desarrollo (BPD). La idea general es que desde la formación de los bancos públicos de desarrollo hasta la actualidad han habido tres grandes fases respecto a su función: la primera corresponde a una formulación donde se reconoce que existe una causalidad en la inversión que va del sector público al sector privado -mayor inversión pública causa más inversión privada o *crowding in*-; el segundo momento ocurre en el marco del llamado *Consenso de Washington*, donde hay una visión negativa del gobierno y se niega esta relación de causalidad –*crowding out*-, y un tercer momento, que permanece hasta la actualidad, donde se matiza la desconfianza contra el sector público, se continúa con la exaltación del sector privado pero se permite la inversión pública de manera bastante restringida.

2.1.2.1 Economía con y sin volante: el giro pendular de la noción del gasto público

La primera fase, parafraseando a Lerner, podríamos decir que se trata de una economía con volante: una economía que es liderada por las inversiones públicas.⁷⁹ Un Estado en posesión

⁷⁸ Buenos ejemplos de esta visión anti Estado Benefactor se encuentran en las implicaciones que surgen de la hipótesis equivalencia ricardiana, o la coincidencia divina en el modelo nekeynesiano de tres ecuaciones o cualquier texto del nuevo consenso macroeconómico.

⁷⁹ En *Economics of the employment* el economista Abba Lerner comienza su narración con un ejercicio literario escrito en primera persona. El argumento es bastante sencillo e irónico, pero muy poderoso. Imagínese usted una carretera imaginaria en Marte que es conducida por autos sin volante (sueño actual del Silicon Valley) que se encuentran en constante refinamiento ya que la tecnología aún no ha logrado que estén exentos de accidentes, sin embargo, el hecho de que haya tantos muertos no es un obstáculo para que los ingenieros de Marte se las ingenien para argumentar metafísicamente (sin evidencia empírica) que en el largo plazo lograrán arreglar esas tragedias y que, por lo tanto, los volantes no son necesarios. Algo como “No se preocupe usted si no tiene volante ya que pase lo que pase, muera o viva, en el futuro los autos dejarán de salirse del camino”. El siguiente movimiento de este autor consiste en preguntar si no es esta la forma en las que los

de empresas públicas que se encargan de crear mercados. Una política macroeconómica con objetivo de “pleno empleo”⁸⁰ y el crecimiento económico (véanse p. ej. las conclusiones del Comité Radcliffe).⁸¹ Una banca de desarrollo encargada de proveer crédito de largo plazo para fomentar las actividades económicas y para invertir en obras de infraestructura que el sector privado no está dispuesto a hacer.⁸²

En términos teóricos esta fase se consolida en la posguerra con las teorías de desarrollo económico donde el principio de la demanda efectiva es central: que la capacidad de producir en el largo plazo es determinada endógenamente por la demanda, ergo, mayor inversión pública en sectores estratégicos va a posibilitar un mayor crecimiento. La banca en este sentido es concebida teóricamente como un eslabón importante para fomentar el desarrollo económico. Dado que en estos enfoques la inversión privada no depende del ahorro sino de las expectativas de largo plazo que son inciertas entonces el sector público es el único actor institucional que puede coadyuvar a elevar/estabilizar el crecimiento y el desarrollo económico.

En estas teorías también hay un enfoque crítico a la asignación de capital que produce el mercado, enfatizando que ésta tiene a generar un crecimiento desigual de las regiones, fomenta la concentración económica y también de poder político.

terricolas comprenden al sistema económico: como un mecanismo (el mercado) que tiene sus movimientos propios que se van autorregulado a través de las señales que mandan los precios y donde el gobierno no solo es irrelevante sino perjudicial.

⁸⁰ La política de pleno empleo es un tema polémico, y quizás el único consenso entre economistas postkeynesianos es que es un tema de orden político más que de orden técnico. Recordemos una de las sentencias de Kalecki donde argumenta que los aspectos políticos del pleno empleo, más que las ganancias, generan mayor temor en los empresarios: “But 'discipline in the factories' and 'political stability' are more appreciated than profits by business leaders. Their class instinct tells them that lasting full employment is unsound from their point of view, and that unemployment is an integral part of the 'normal' capitalist system.” (Kalecki, 1943: 3).

⁸¹ Los objetivos que el informe enuncia en cuanto a la política monetaria, la cual menciona se prosigue en coordinación con los controles directos y las medidas fiscales, pueden verse como una especie de consenso intersubjetivo entre economistas heterodoxos (sin incluir austriacos) entorno a los objetivos que debe perseguir la política económica (aunque el informe menciona que la forma de hacerlo no es algo determinado): “1) alto y estable nivel de empleo 2) razonable estabilidad del poder adquisitivo, 3) desarrollo económico sostenido y mejora del nivel de vida, 4) alguna contribución al desarrollo económico del mundo exterior, 5) fortalecimiento de las reservas internacionales” (Comite Radcliffe, 1960).

⁸² Un hecho empírico para América Latina consiste en que, para 2015, solo el 2.5% de las instituciones financieras para el desarrollo eran privadas; Mixtas eran el 16.5% y públicas el 81% (Alide, 2015). Lo cual permite inferir que el sector privado no está particularmente interesado en este rubro y se va más a sectores que tienen una rentabilidad más inmediata. Esta tesis sería compatible con el trabajo desarrollado en el *Estado emprendedor* de Mariana Mazzucato donde se documenta que el Estado vía inversión pública genera las grandes innovaciones tecnológicas que luego se apropian los empresarios. En el caso de los bancos de desarrollo ocurre algo similar cuando el crédito se destina a infraestructuras sin las cuales las empresas privadas no podrían operar con tanta facilidad.

La segunda fase, volviendo a Lerner, sería la economía sin volante: una economía con mercados cada vez más desregulados/privatizados y con una tendencia a vender empresas públicas. Esta fase se ubica en el contexto de la década perdida para América Latina (1980-1990). En este periodo la banca de desarrollo pierde importancia y se empieza a privatizar (entre 1988 y 2015 se privatizaron aproximadamente 92 bancos públicos de desarrollo) y también se comienza a reformular. En el siguiente cuadro podemos observar esta tendencia para América Latina en el periodo 1988-2015:

Cuadro 2.4 Bancos públicos de desarrollo en América Latina y el Caribe miembros de ALIDE, 1988-2015

	1988		2002		2015		
	Números	Números	Porcentaje	Porcentaje de activos	Números	Porcentaje	Porcentaje de activos
Primer piso	n.d	73	70%	55%	50	63%	71%
Segundo piso	n.d	22	21%	28%	22	28%	9%
Mixtos	n.d	9	9%	17%	7	9%	21%
Total	171	104			79		

Fuente: Elaboración propia con datos de ALIDE recopiladas en Olloqui et al, 2013; Marulanda y Paredes, 2005; ALIDE, 2015.

Cabe apuntar que esta tendencia no es la misma para todos los países de la región. Si bien todos mantienen niveles bajos de participación de la Banca de Desarrollo en colocaciones totales (en promedio 10%), los países de la región presentan diferencias en su hostilidad contra la Banca de Desarrollo. Entre 2000-2010, datos de Olloqui y Palma (2013), México y Brasil se convierten en las naciones de la región que más han disminuido la participación de los Bancos Públicos mientras que en otras naciones, como Argentina, Chile y Colombia, hubo un ligero aumento.

En términos teóricos esta actitud negativa contra la inversión pública se va a alimentando por teóricos como M. Friedman que retoma la clásica distinción entre sector real y sector monetario donde en el largo plazo “los gobiernos no pueden modificar el nivel natural del crecimiento” (Capraro, Muller, & Silva, 2016); también en el monetarismo marca II (Palley, 2014) se mantiene la ineffectividad del gasto público —p. ej. el crowding out— y después esta narrativa pasa a formar parte del Nuevo Consenso en Macroeconomía donde la política monetaria es el hegemon, la política fiscal la acompaña y si se logra la convergencia de la

inflación esperada con la real el producto resultante es el potencial. En este contexto, de agentes económicos de expectativas racionales, no hay espacio para los bancos de desarrollo, de hecho, no hay espacio para muchas acciones que tradicionalmente se veían como parte de la política económica: los salarios reales empiezan una tendencia a la baja, se desestiman los modelos macro econométricos (la crítica de Lucas al cambio en los parámetros); la gestión pública se encuentra invadida por los prejuicios del *public choice*; se privatizan muchas empresas; se abandonan los precios de garantía, etc. Es un giro dramático en la concepción del sistema económico y de la forma y funciones que deben de tener las instituciones de gobierno.

La tercera fase, en la cual se ubica la constitución de la FND, constituye un giro en cuanto a la posición radical del Consenso de Washington y en nuestra metáfora podría ser la economía con volante pequeño: una economía con mercados desregulados/privatizados, con una política macroeconómica dominada por el banquero central y con objetivo central la estabilización de precios y un conjunto de instituciones de financiamiento que intervienen únicamente en los espacios donde el capital no entra debido a externalidades negativas.

En términos teóricos se sigue reconociendo “la relación negativa entre gasto público y crecimiento económico” (Capraro, Muller, & Silva, 2016), pero se justifica la inversión pública cuando existen fallas de mercado. Esta última posición es el consenso actual en cuanto a la banca de desarrollo y es mantenido por actores importantes. Olloqui *et al* (2013), en un texto editado por el BID, menciona que solo se admite la intervención en aquellas circunstancias en las que haya restricciones crediticias y entonces el gobierno pueda contribuir a hacer redituables cualquier actividad del sector privado.

En resumen, las tres fases son compatibles con lo que Capraro *et al* (2016) marcan como el giro pendular en la concepción del gasto público. Y por ello, en la actualidad, dado el consenso macroeconómico y las políticas pro cíclicas de América Latina, la tendencia en términos de los Bancos de Desarrollo es a convertirse en actores secundarios: en esos actores que en las películas de Hollywood intervienen cuando se trata de dar un salto doble mortal al precipicio. Sin embargo, como veremos en las siguientes partes de esta tesis, esta función no es compatible con una visión más amplia del desarrollo por los pueblos. En el siguiente subapartado vemos con lupa esta nueva concepción.

2.1.2.2 Cambio en paradigma en la función y utilidad de la banca pública

En términos más concretos podemos decir que las reformas de mercado de los ochenta, la visión crowding out de la inversión pública, lo que ha hecho es cambiar radicalmente el papel que tenía la banca de desarrollo. Ahora nos detendremos brevemente en la puntualización de estos cambios que realizó Moreno-Brid *et al* (2016) en un trabajo sobre NAFINSA y, en general, sobre los bancos de desarrollo en México. En ese artículo se encuentra el siguiente cuadro que, de forma muy sucinta, ubica los cambios más importantes en la visión sobre las funciones de los BPD.

Cuadro 2.3 Dos perspectivas de la Banca de desarrollo: la visión desarrollista *vis a vis* la versión de mercado

	Perspectiva desarrollista (antes de 1980)	Perspectiva de la reforma de mercado (Después 1990)
Perspectiva y criterio	Industrialización, creación de mercados. Desarrollo de largo plazo	Servicios, comercio, industria; mercados abiertos y liberalizados
Prioridades	Inversión con perspectiva funcional: desarrollo regional y de actividades clave	Preservar el capital del Banco, no poner en riesgo los balances públicos, inclusión financiera
Herramientas	Crédito/prestamos favorecidos, intervención directa de capital y de preferencia en formación/cooperación con empresas del Estado	Instrumentos financieros para ayudar a los intermediarios de segundo piso- Bancos comerciales privados que prestan a pequeñas y medianas empresas
Población objetivo	Megaproyectos y grandes empresas, principalmente empresas del estado	Principalmente pequeñas y medianas empresas. Apoyar y modernizarlas, facilitar acceso a las nuevas tecnologías. Principalmente empresas privadas, dado que muchas empresas públicas han desaparecido desde la puesta en acción de la agenda neoliberal y las reformas de mercado
Marketing	Oferta—política de desarrollo enraizada y desarrollada por el Estado	Demanda dirigida por proyectos de inversión de las empresas privadas, incluyendo la necesidad de capital de trabajo
Colocación de fondos	Directa/primer piso	Indirecto/segundo piso
Competitividad relativa	Tasas de interés subsidiadas, acceso al crédito facilitado, fondos totales	Productos, servicio de asesoramiento, soporte para facilitar créditos de los bancos comerciales a las pequeñas y medianas empresas
Recursos	Fondos federales y también depósitos del sector privado	Privado y externo/ fondos externos

Fuente: Tomado de Moreno-Brid, Perez Caldentey, y Valdez (2017). Traducción nuestra.

El cuadro anterior lo que permite visualizar es el giro en la visión de la banca pública de desarrollo después de las reformas de mercado. La transición de un modelo de desarrollo dirigido por el Estado –hacia dentro- a un modelo de desarrollo dirigido por las exportaciones

—hacia afuera— con una transformación cruda en las funciones de regulación y control del Estado.

La crisis del 1982 y la entrada de Miguel de la Madrid a la presidencia, son un punto de quiebre en la narrativa de los BPD: cambian las prioridades, los recursos, las herramientas, el enfoque; se pasa de tener una visión, en algunos aspectos, estructuralista con inversión pública, preocupación en el nivel de los salarios, con desarrollo regional y regulación del sistema bancario, es decir, la concepción del desarrollo como cambio estructural a una versión con mayor fundamentalismo en el mercado, con prioridad en la estabilización de los precios, austeridad fiscal y *market friendly policies*. Para la FND, que se constituye después de la bancarrota de Banrural, esto significa que va a tener como columna vertebral la sustentabilidad financiera y también que va a vender el discurso de la inclusión financiera.

Lo que está en juego, y que expone el cuadro, son dos visiones del mundo. Una, la tradicional desarrollista, donde hay restricciones a la oferta por el lado de la demanda. Y otra donde se piensa al mercado como un mecanismo que en condiciones normales tiende a generar buenas asignaciones de recursos. La distinción no es menor. La visión actual, de los agentes ultra racionales, reduce a la FND a un apéndice.

2.1.3 Origen de la FND: institución de nueva época o vestigio de BANRURAL

La FND se crea por decreto en 2002 cuando sustituye al Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural).⁸³ Antes de la reforma financiera de 2014 se llamaba Financiera Rural. Sin embargo, su origen es mucho más antiguo y está enlazado con la bancarrota del sistema Banrural (el cual, desde 1965, englobaba a tres instituciones: Banco Nacional de Crédito

⁸³ En teoría, la financiera viene a enmendar las fallas de origen del sistema Banrural; sin embargo, suele soslayarse que esas fallas habían sido detectadas de forma muy temprana. Ya en 1965, con la consolidación del sistema Banrural, se había intentado modificar la política de crédito agrícola que hasta ese momento había combinado las políticas de crédito y de subsidio, lo cual generaba incentivos perversos, según Huidobro (2012), para operar de forma sistemática con agricultores sobre-endeudados y a las instituciones con incumplimientos de pago. En 1965 se intentó separar estas dos funciones para canalizar crédito a las entidades rentables y subsidios para quienes los requirieran: subsidios al Banco Agrícola y al Banco Ejidal y productores con capacidad al Banco Nacional Agropecuario. No obstante, estos cambios no perduraron. Entre otras razones porque la Banca de desarrollo desde su surgimiento ha dado un poder discrecional a las autoridades políticas: se manejan grandes cantidades de dinero que son susceptibles de utilizar para mantenerse como élite gobernante, lo cual, políticamente es difícil de cambiar. Este tema, si la política debe subsidiar o dar crédito rentable se analiza en el siguiente capítulo, sin embargo, adelantamos que en esta tesis el problema que se identifica en la política que da créditos no es si es subsidiaria y/o de créditos, sino que muchas veces no se da con un enfoque productivo de largo plazo. Pero esto será tema del siguiente capítulo.

Ejidal, Banco Nacional Agropecuario y Banco Nacional de Crédito Agrícola donde la más antigua data de 1926).

La historia del cambio o sustitución se conecta directamente con la crisis de 1982 la cual representa, como se apuntó en los apartados anteriores, una transformación en general de toda la vida política, económica y cultural de este país, y, para nuestra investigación, en particular de los Bancos Públicos de Desarrollo (BPD). La crisis en términos de la banca es el inicio de la reestructuración del sistema financiero, y de la mecánica y dinámica de los BPD. El hecho de que tan solo en los primeros 7 años se redujeron de 29 BPD a 21 en 1989, según (Ortega, 2012: 194), es muy sintomático del carácter anti-BPD-tradicionales de la nueva época.

La historia breve comienza en las finanzas públicas, ya que, dado que estaban severamente deterioradas, después del fracaso del Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI),⁸⁴ se asienta la necesidad de iniciar un cambio de tendencia tanto en el nivel jurídico-institucional así como en el discurso para “racionalizar y hacer más selectivo el subsidio financiero”. Así como de transformar la banca de desarrollo en bancos de 2º piso –indirecto- para así dejarle a los bancos privados, que son promovidos por su supuesta eficiencia y carencia de conflictos de interés, el financiamiento de primer piso –directo-.

Las siguientes reformas fueron modificando aspectos: i) en los noventa se va cortando el financiamiento del gobierno y la necesidad de los BPD de obtener fondos en los canales privados por ejemplo vía IED; ii) en 1993 se introducen mecanismos de regulación prudencial: reglas que califican la cartera de créditos de los BPD, obligaciones de mantener calificaciones diferenciadas, reservas preventivas, etc.; iii) en 1994 reglas de requerimientos financieros. Y así en adelante. Lo que se encuentra en las transformaciones legales y en el discurso es una preocupación creciente sobre la supuesta “fragilidad” de las operaciones de la banca tradicional, y sobre la necesidad de regularlas en términos de su cartera, sus requerimientos de capitalización y su control del riesgo. Lo paradójico y cómico de esta historia es que hay un movimiento inverso para los bancos privados donde se han ido eliminando los mecanismos de regulación prudencial.

⁸⁴ Después de lo que Guillen (2008) llama la transición de la “sustitución difícil” al modelo neoliberal.

Cabe resaltar que a nivel internacional ocurre un fenómeno paralelo. De hecho, el discurso regulatorio a la Banca de Desarrollo en cierta medida se encuentra determinadamente influido por el consenso internacional y por las recomendaciones que emanan de estas ideas.

En este sentido, la crisis de 1982 y en particular la década de los noventa marcan el inicio de la “modernización” de la banca de desarrollo. La SHCP divide este proceso en 4 etapas (SHCP, 2010):

A la primera etapa le llama Crecimiento insostenible (1991-1994) y está caracterizada por el crecimiento de la banca de desarrollo con acumulación sistémica de cartera de vencida por “malos procesos de otorgamiento y de seguimiento de crédito”.

A la segunda le nombra como etapa de “Saneamiento financiero” (1995-2000) y se distingue por las acciones que devinieron ocasionadas por la crisis de 1995. El crédito post crisis tiene una fuerte caída; ya en estos años Banrural es visto como una institución completamente fallida.

A la tercera la nombraron como la etapa de “Estabilización y modernización” (2000-2006). En ella se llevan a cabo los cambios jurídico-institucionales mencionados anteriormente. Es en este periodo que se crean nuevas instituciones que están mayormente focalizadas como Sociedad Hipotecaria Federal, Bansefi o la Financiera Rural y desaparecen “las que dejaron de ser funcionales” como Pahnal, Banrural y BNCI. También es aquí donde al menos al nivel discursivo se enfatiza aún más el discurso de que la Banca de desarrollo debe ser de segundo piso.

La cuarta y última etapa es la “Expansión Controlada” (de diciembre de 2006 a la fecha). Y está caracterizada por el crecimiento de la cartera de crédito. El saldo de crédito total de 1995 a la fecha en términos absolutos crece, no obstante, como se ve en la gráfica del crédito total por tipo de crédito (gráfica 2.2), en términos relativos al PIB no ha habido tal expansión; en específico, el crédito agrícola está en niveles muy por debajo de los que existía pre-crisis de 1995. Además, es curioso que el largo plazo ocupe un lugar tan especial en el discurso institucional. Para la administración lo que es sinónimo de crecimiento controlado y prudente de la cartera de crédito, para las organizaciones campesinas puede ser el síntoma de que la estrategia está fallando. Es cuestión de ópticas.

En síntesis, las etapas descritas anteriormente muestran la transformación en México del rol de la Banca de Desarrollo en el marco del contexto post Bretton Woods. En específico se debe enfatizar que la crisis constituye un momento ideal para generar las condiciones políticas del cambio en el marco institucional de la banca de desarrollo. Situación que impacta directamente el marco institucional en que surge la FND.

Ahora puede comprenderse el porqué la FND está lejos de ser un vestigio de Banrural.⁸⁵ Las regulaciones, los consensos y los funcionarios actuales la han destinado a ser una institución de nueva época con nueva racionalidad que descansa en la creencia de “mercados eficientes y competitivos”: la banca debe ser de segundo piso para facilitar a la banca privada -de primer piso- información y crédito para que ellos realicen correctamente, en un horizonte de sustentabilidad financiera, la asignación eficiente de recursos; así la banca de desarrollo se encarga de capturar créditos del sector privado interno y externo, aprovechando la calificación del gobierno federal, para después dispersarlos a intermediarios financieros y que ellos a su vez lo faciliten a los beneficiarios, claro está, si y solo si el análisis costo-beneficio con base en criterios de mercado así lo dicta.

Esto, en nuestra perspectiva, ha sido perjudicial y se intentará argumentar en lo que queda de la tesis. Sin embargo, para los propósitos del apartado la historia que aquí se ha desarrollado nos permite contestar a la pregunta inicial: la FND ¿es el vestigio de Banrural? ¿Cuál es el contexto donde se origina la FND? ¿En que la condiciona? Las preguntas anteriores han sido la trama de los últimos tres apartados que resumidas de forma breve plantean que la FND: i) se origina en medio de un régimen de dominancia monetaria, ii) de una estrategia de crecimiento económico sin crecimiento ni desarrollo y iii) de una visión contra el Estado Benefactor y contra la visión tradicional de la banca de desarrollo y, finalmente, iv) en medio de una narrativa que en términos jurídico-institucionales impone condiciones y formas a las operaciones de la banca pública. Ese contexto impacta directamente en las posibilidades reales de la FND para fomentar el desarrollo y nos guían para identificar cuáles son sus condicionantes y posibilidades.

⁸⁵En un artículo reciente un exdirector de la FND dice “La historia del Banrural es un auténtico manual de lo que hay que evitar en el diseño de una institución de crédito, sea o no de desarrollo.” (Merino, 2011).

2.2 Mecánica de la FND: origen, características y funciones

El viejo sistema BANRURAL consistía en 13 bancos que operaban de forma independiente y una planta de trabajadores muy grande: hubo periodos donde llego a tener más 23, 000 empleados. Un costo operativo mayor que sus ingresos donde 3.9\$ costaba un peso de utilidad. Acceso ilimitado a fondos públicos donde 86% de su colocación provenía de fuentes externas. Operaba con cartera vencida que en promedio durante la década de 1990 fue de 45% y que en 2002 llegó a 48%. Y con pérdidas promedio anuales de 6, 625 millones de pesos. Después de las fuerzas armadas, Banrural contaba con la flota aérea más grande de México. Esto se acaba por decreto en 2002, con una suma del costo de liquidación que fue de más de 190 mil millones de pesos. Y ese mismo año, el 26 de diciembre, se crea en su sustitución la FND. El 1^a de julio de 2003 inicia operaciones y 11 días después otorga el primer crédito.

Ahora la FND opera al cierre de 2016, de acuerdo al informe de autoevaluación, con 1146 empleados de carácter permanente con una infraestructura dispersa a lo largo del territorio: la FND cuenta con una agencia corporativa –principal-, 5 coordinadoras regionales y 95 agencias de crédito. Un costo operativo donde 0.30\$ dan un peso de utilidad. Un capital propio de 35, 676.2 millones de pesos (103.7% mayor a la aportación inicial de 2003). Una participación de los fondos federales marginal. Una cartera vencida que entre 2015-2016 fue en promedio 4.7%. Y con un rendimiento aceptable (superior al rendimiento de la tasa de referencia -cetes 28-), “sustentable” financieramente pero inferior a los rendimientos del mercado: con un *Return Equity* (ROE) en 4.2% y un *Return On Assets* (ROA) en 2.7%.⁸⁶

Lo anterior suena convincente. Los representantes legales de la FND como el director general en cada oportunidad que tienen frente a la audiencia masiva los exaltan.⁸⁷ Y, aunque esto será puesto en consideración en el tercer capítulo a la luz de los resultados y de ciertas

⁸⁶ La Banca Múltiple, en el informe de septiembre 2017 de la CNBV, tenía en promedio una ROE de 14.47 y una ROA 1.50%. En términos simples, la ROE más alta indica que tiene una alta rentabilidad, pero con mayor riesgo.

⁸⁷ A modo de ilustración se puede citar el artículo de opinión del periódico El universal titulado escrito por es director de FND en 2011, Gustavo Merino, que salió en el titular del 18 de abril de 2011: donde dice cosas como que el diseño de Banrural contribuyó a construir “cultura rentista y de no pago en el campo”. Amén de lo que signifique tal cultura, la visión actual es que la FND tiene un diseño adecuado, no suficiente, a los requerimientos del “medio rural”.

condicionantes que los funcionarios tienden a soslayar, por lo que queda del apartado nos enfocamos en desarrollar un breve análisis de las características y funciones de la FND.

En primer lugar, debemos precisar que, de acuerdo a su Estatuto Orgánico, la FND es un “organismo de fomento al desarrollo”, descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la SHCP, con personalidad jurídica y patrimonio propio -1ª artículo de su estatuto orgánico y 2ª artículo de la Ley Orgánica de la FND. Es decir, el hecho de ser un órgano descentralizado significa que mantiene una autonomía relativa al poder federal; tiene cierta autonomía técnica y de gestión para realizar su objetivo. No obstante, a lo anterior la palabra “sectorizado” le añade un matiz: si bien tiene grados de libertad estos se encuentran constreñidos/coordinados por la SHCP.

Lo anterior se encuentra representado en su estructura administrativa la cual, según el artículo 26 de su ley orgánica, estará concentrada, fundamentalmente, en dos órganos: i) un consejo directivo y i) un director general.

El consejo directivo: El 27ª de la misma ley dicta que el consejo se integrará por al menos 14 miembros.⁸⁸ Destaca la presencia de la SHCP la cual está muy representada en la composición. También está presente un alto funcionario de Banxico. Es decir, están los responsables de la política monetaria y fiscal de este país (elementos de la dominancia monetaria). Para seguir en esta línea, es necesario decir que, según el artículo 30, el presidente del Consejo es el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Finalmente, el artículo 31, determina que al menos se deberán reunir una vez por trimestre.

De acuerdo al artículo 33, este consejo tiene varias atribuciones: i) aprobar normatividad, ii) programa institucional, iii) estimaciones de ingresos, programa operativo y financiero y presupuesto de gastos e inversión, iv) “Establecer el porcentaje respecto del promedio anual

⁸⁸ Estará compuesto por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano,* un representante designado por el Gobernador del Banco de México dentro de los 3 niveles jerárquicos superiores del instituto central,* el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Fomento a los Agro negocios de la Secretaría de Agricultura, el Titular de la Unidad de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda,* el Director General de Agroasemex, S.A, el Director General de los fideicomisos instituidos en el Banco de México en relación con la agricultura, dos representantes de la Confederación Nacional Campesina, representante de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, un representante del Consejo Nacional Agropecuario, un representante del Congreso Agrario Permanente, consejero independiente designado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, e invitados del Director General los cuales tendrán “voz pero sin voto”. Los asteriscos son para señalar los integrantes que se añadieron en la reforma financiera de 2014.

del saldo de la cartera crediticia del año anterior para el gasto de administración y operación, procurando en el mediano plazo la autosuficiencia financiera de la Entidad”, v) definir estrategia y criterios de, entre otros, “tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio”, vi) “Nombrar, a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la Financiera que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores a la de aquél y a los titulares de las coordinaciones regionales”, “Determinar a los intermediarios (...) para ser considerados como Intermediarios Financieros Rurales”, y demás operaciones híper relevantes para la operación de la Financiera.

En pocas palabras, el comité decide qué pasa con la FND. Las decisiones, artículo 34, se toman por mayoría de miembros presentes. Artículo 35 dicta que los no-miembros que asistan, en realidad que sean invitados a asistir, deberán guardar “confidencialidad” sobre lo discutido.

Por otra parte, el otro gran personaje en esta estructura organizacional de la FND es el director general el cual, según el artículo 43, será nombrado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Sus atribuciones, artículo 44, serán: i) actuar como representante legal, ii) ejecutar acuerdos del consejo, iii) y en general su función se limita en presentar al consejo propuestas y someter a consideración muchos aspectos que el consejo determina.

En segundo término, debemos mencionar que la FND es una agencia pública que tiene por objetivo fomentar el desarrollo del medio rural y mejorar el nivel de vida de su población - 4ª artículo. Y que lo hará primordialmente con sus recursos los cuales, de acuerdo al artículo 22 de la ley orgánica de la FND, se integran por la sumatoria de i) recursos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, ii) los rendimientos de las operaciones que realiza, iii) su capital fijo, y iv) derechos y obligaciones por cualquier otro título.

Este objetivo lo hará principalmente otorgando créditos a productores e intermediarios financieros rurales. Es decir, directa e indirectamente. En el largo plazo su planteamiento estipula consolidar intermediarios para convertirse completamente en banco de segundo piso.

Su estructura se ha compactado, ya no son 20,000 empleados, y está enfocada en hacer viables proyectos productivos de poblaciones de menos de 50,000 habitantes.⁸⁹

Para ello la restricción, según el artículo 2^a de la ley orgánica, impone que deberá otorgarlo de manera *sustentable* y que prestará otros servicios financieros a los Productores e *Intermediarios Financieros Rurales*. Este artículo también estipula que cumplirá con los programas que se definan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Adicionalmente se estipula que apoyará en “actividades de capacitación y asesoría a los Productores” en materia de créditos. Termina diciendo que “manejará sus recursos de manera prudente, eficiente y transparente”.

Desde su puesta en marcha ha logrado pasar de colocar 9,329 millones de pesos en créditos en 2004 a 62,973 millones de pesos en 2016. Y ha avanzado en su operación con intermediarios: en 2004 el 82% de su colocación era directa para 2016 el porcentaje disminuyó a 56.9%.

Su estrategia consiste, preponderantemente, en proveer de acceso al crédito a tasas más bajas: en general la FND da tasas reducidas entre 3 y 7 puntos porcentuales por debajo de la banca comercial. Además de que da recursos mezclando subsidios con crédito; esto solo ocurre cuando hay recursos federales o de alguna dependencia con la que tenga un convenio.

En sus funciones la FND ha participado con otras dependencias como Sagarpa, con la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas, con Liconsa, con la Secretaría de Economía, con el Banco Mundial, entre otras, además de gobiernos estatales.

En tercer término, mencionamos lo que estipula la ley en cuanto a su operación y coordinación interinstitucional a nivel nacional. Esto se plantea en el artículo 3^a de la Ley orgánica de la FND donde se define que el Estatuto orgánico será el documento donde se establezcan el número, ubicación y estructura de las coordinadoras regionales y que para su

⁸⁹ Sobre las operaciones, el artículo 7^a de la Ley orgánica de la FND, plantea que para el cumplimiento del objeto la FND deberá otorgar préstamos (a productores e intermediarios), otorgar garantías y avales, expedir tarjeta de crédito, “realizar operaciones conocidas como derivadas”, “llevar a cabo operaciones con divisas”, “actividades de capacitación para mejor utilización de recursos crediticios”, ejecutar programas federales, coordinarse con otras dependencias, entre otras. Destaca que se puedan llevar operaciones con divisas y derivadas. Así como la presencia de la capacitación para que los productores se capaciten en recursos crediticios.

establecimiento “se considerará la demanda crediticia de las zonas geográficas productivas en el medio rural”. Aquí subyace lo señalado por el bloque anterior del enfoque de demanda.

Finalmente, concluimos con dos artículos que constituyen un síntoma de la camisa de fuerza con la que se creó a la FND: el 8 y el 15. El artículo 8^a destaca que el programa de la FND deberá elaborarse en conformidad con lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Financiamiento para el desarrollo y otros. La pregunta eje: ¿qué pasa si la estrategia de crecimiento está equivocada? Esto ya se mencionó en el primer bloque, pero reiteramos que una estrategia centrada en la productividad confunde el epifenómeno con la causa. El artículo 15 de la misma ley dicta que la FND deberá diversificar sus riesgos. Los cuáles serán fijados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Esto es interesante en el sentido de que dicha comisión es externa a la FND además de que en la actualidad se encuentra totalmente convencida del nuevo enfoque de los BPD, a saber, que el horizonte más importante es la sustentabilidad financiera.

Esto nos permite tener una idea de las características y funciones por lo que terminamos este apartado mencionando que esta descripción es preliminar. Solo presentamos al personaje. Un poco como la descripción que se hace en el teatro antes de comenzar los actos: es un organismo de fomento al desarrollo con autonomía relativa coordinado por la SHCP y encargado de promover el desarrollo a través de, principalmente, otorgar créditos para el desenvolvimiento de las actividades productivas en poblaciones de menos de 50 000 habitantes, opera principalmente con capital propio y, en contrapunto al sistema Banrural, es una unidad sospechosamente sustentable financieramente.

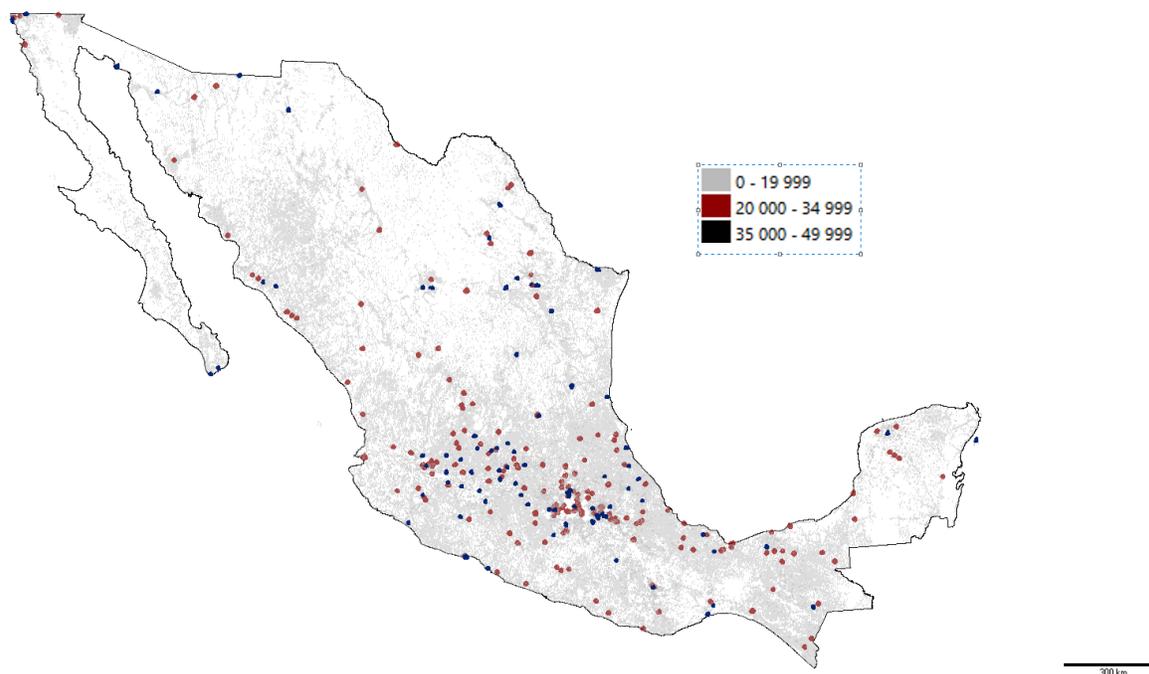
El siguiente apartado presenta las características de su población objetivo. Para después pasar a las conclusiones del capítulo y comenzar con la evaluación de la actuación histórica de la FND.

2.3 Estado del objetivo de la FND: caracterización económica del “medio rural” y de sus unidades económicas

La FND, como se comentó en el apartado anterior, actúa en poblaciones menores a 50 mil habitantes lo cual implica que su cobertura es muy ambiciosa: la dispersión de localidades con esa característica abarca una parte considerable del territorio (ver mapa 2.2). A continuación, a partir de indicadores cuantitativos de diversas fuentes oficiales, se va a

caracterizar la población a la cual se dirige la acción de la FND. Para ello presentamos indicadores seleccionados para el sector agropecuario (por motivos de exposición se omiten los otros sectores con la justificación de que por mucho el agro es el sector más relevante en términos de calidad de vida).

Mapa 2.2 México: población objetivo de la FND (localidades de menos de 50, 000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Una imagen: las unidades de producción utilizan el 87% de la superficie agrícola. De ese, el 87.1% de las unidades son de temporal y mantienen el 80% de la superficie agrícola. De lo que se produce solo el 1.6% del total (producido por el 79.2% de las unidades productivas) se destina al consumo familiar. Mientras que el 93.9% de la producción se va para la venta (73.4% del total) y para consumo del ganado (20.5% del total). En otras palabras, la producción en general se basa en los ciclos naturales. De lo que se alcanza a producir, la mayor parte se destina para el proceso de acumulación. Y las familias solo se quedan con una ínfima parte.

Cuadro 2.4 Unidades económicas rurales agrícolas: destino de la producción y tipo de siembra, 2014

Destino de la producción	Porcentaje	
	Unidades de producción	Volumen de la producción
Semilla para siembra	55.2%	0.9%
Consumo familiar	79.2%	1.6%
Consumo del ganado	45.5%	20.5%
Venta	62.0%	73.4%
Pérdidas por merma	35.1%	3.6%

Disponibilidad del agua	Porcentaje	
	Unidades de producción con superficie agrícola	
		87.0%
De temporal		87.1%
De riego		17.6%

Nota: Nota: La suma de los parciales es mayor al 100% debido a que una unidad de producción puede declarar más de uno de los conceptos

Fuente: INEGI. ENA 2014.

Otra imagen: existen 5,325,223 unidades económicas rurales; de ellas 73% son familiares de subsistencia (3,888,764 unidades en total), de las cuales el 50.60% combinan sus ingresos con ingresos del mercado. Por otro lado, existen unidades empresariales que representan 18.7% del total (994, 089 unidades en total). En términos de ingreso por ventas, el promedio para las unidades de subsistencia es de 17, 205\$ pesos anuales mientras que para las empresariales dinámicas (que representan 0.30% de las unidades totales) el promedio de ingreso por ventas es de 11, 700, 000\$. Agrupadas, y dividiendo el ingreso por estrato, se tiene que las unidades familiares vinculadas al mercado obtienen el 7.5% de los ingresos totales mientras que las unidades empresariales agrupadas (de rentabilidad frágil, pujante y dinámica) en total se llevan el 87.2% del ingreso. Aun más, si solo se analizan las unidades empresariales las unidades de “rentabilidad frágil” en promedio anual solo obtienen 151, 958\$ mientras que las “dinámicas” obtienen 11,700,000\$.

Cuadro 2.5 Unidades económicas rurales: estratos e ingresos, 2008

ESTRATOS	Unidades Económicas Rurales	% Unidades por Estrato	Ingresos por Ventas Promedio (\$)	Ingreso por ventas total (mdp)	% Ingreso por Estrato
E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.40%	-	-	0.00%
E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.60%	17,205	46,397	7.50%
E3: En transición	442,370	8.30%	73,931	32,705	5.30%
Subtotal E1, E2, E3	4,331,134	81.30%	18,264	79,102	12.80%
E4: Empresarial con rentabilidad frágil	528,355	9.90%	151,958	80,288	13.00%
E5: Empresarial pujante	448,101	8.40%	562,433	252,027	40.80%
E6: Empresarial dinámico	17,633	0.30%	11,700,000	206,306	33.40%
Subtotal E4, E5, E6	994,089	18.70%	541,823	538,621	87.20%
Total	5,325,223	100.00%	115,999	617,723	100.00%

Fuente: Tomado de FAO (2012)

En términos de extensión, según el último censo agropecuario de 2007, se tiene que aproximadamente el 72.6% de las unidades productivas tienen máximo 5 hectáreas, mientras que 6.1% tiene más de 20 hectáreas. En otra fuente, según la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) en 2014, que contempla datos de 3,745,056 unidades de producción, arrojó que el 0.14% de ellas concentra el 35% de la superficie total. Son unidades que tienen a su disposición más 2500 hectáreas. En el otro extremo encontramos que 34.2% de las unidades de producción que cuentan hasta con 2 hectáreas tienen a su disposición sólo el 1.3% de la superficie total. Más aún, las unidades que tienen hasta 20 hectáreas, 85% del total, solo representan el 13.9 de la superficie total.

Cuadro 2.6 Unidades de Producción Agropecuaria por Extensión Territorial, 2007

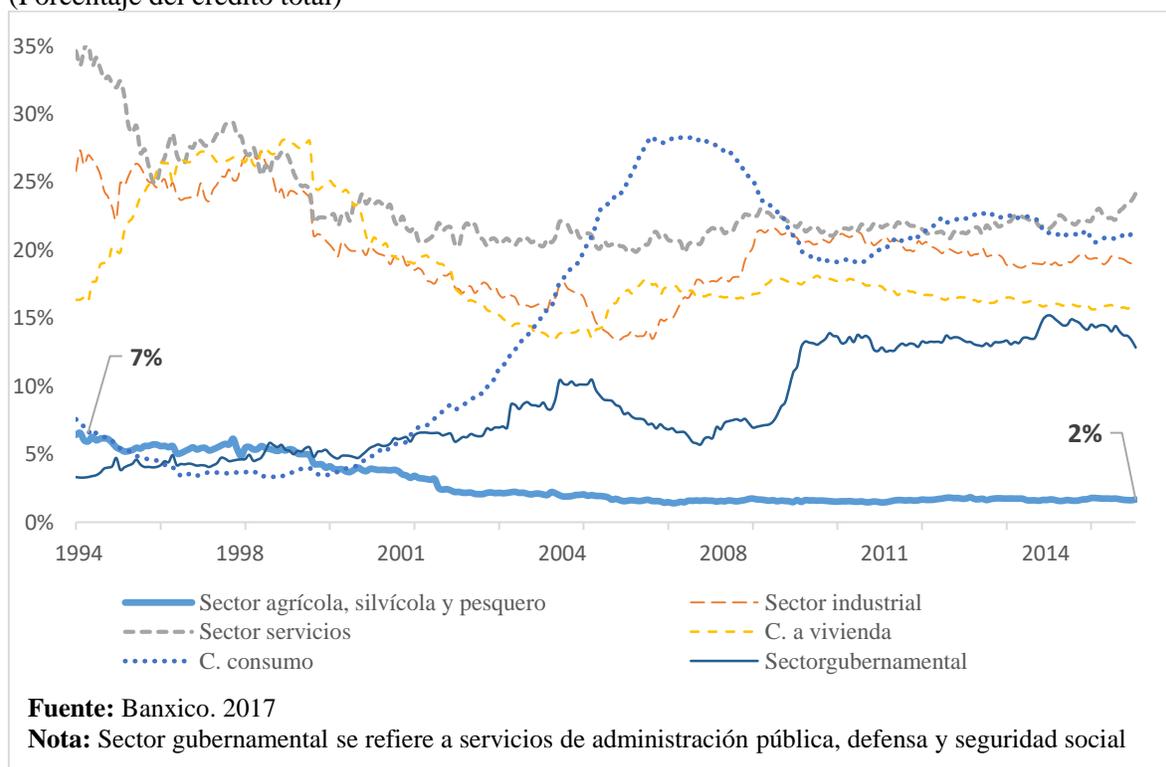
Extensión territorial	Millones de unidades	Participación (%)
Hasta 5 has	2.7	72.6
Más de 5 y hasta 20 has	0.8	21.3
Más de 20 has	0.2	6.1
Total	3.7	100

Fuente: Tomado de FND (2014)

La diferencia entre las unidades se expresa en una desigualdad en la capacidad de movilizar recursos. Hay actores que cuentan con una superficie mayor a 2500 hectáreas que compiten o, en realidad, absorben grandes cotas del mercado frente a otros actores que no logran tener más de 20 hectáreas.

Este fenómeno se vuelve crítico si consideramos además el entorno de baja intermediación financiera –según la ENA 2014 solo 10.5% de las unidades productivas del sector obtuvieron un crédito- que después de la crisis de 1995 el sector agrícola, silvícola y pesquero fue profundamente afectado (ver gráfica 2.2): pasa de ser 7% del PIB (nivel pre-crisis de 1995) a 2% para 2016.

Gráfica 2.2 México: Crédito del sistema bancario por actividad, 1994-2016
(Porcentaje del crédito total)



La imagen que queda después de este breve ejercicio es la de la heterogeneidad estructural, ese concepto que se revisó en el capítulo, que recuerda al escritor E. Galeano: “El subdesarrollo no es una etapa del desarrollo. Sino su consecuencia”. Sin una política deliberada para atacar la brecha que divide al país en “dos mexicos” la persistencia y agravación de este fenómeno en el largo plazo es ineludible. La concentración en la sustentabilidad financiera más que en el desarrollo es una política que subvalora la gravedad de este fenómeno. La evidencia y la teoría que existe muestran que la tendencia es a la divergencia: los polos dinámicos jalan otros polos dinámicos mientras que los polos de miseria acarrearán mayor miseria.

2.4 Conclusiones del capítulo: la FND en medio de un nudo gordiano de heterogeneidad estructural, falta de visión y globalidad neoliberal

A lo largo de este capítulo se pretendió proponer un vínculo entre 4 transformaciones: i) el orden financiero internacional después de 1971, ii) la adopción de una política denominada dominancia monetaria que es caracterizada por el binomio MI y reglas fiscales, iii) la elección de la estrategia gubernamental de desarrollo que se encuentra enraizada en las teorías neoclásicas de crecimiento y iv) el giro de 180° en la percepción de las funciones y utilidad de una banca de desarrollo.

Lo anterior como medio para esclarecer el contexto donde se origina la Financiera Nacional de Desarrollo y con el fin de comprender de forma más profunda las limitantes en las que está construida su institucionalidad.

Nosotros concluimos que la mecánica de la FND, el conjunto de piezas que componen a la FND como son sus reglas de operación, su visión y su estructura organizativa están totalmente asociadas a la visión predominante donde la banca de desarrollo es un actor secundario al que únicamente se le encomienda el desarrollo de mercados en espacios donde el sector privado no llega debido a la presencia de grandes externalidades negativas.

Lo que esto ha implicado es que la FND y su institucionalidad se originan y funcionan en un marco donde existe una franca desconfianza a la participación del gobierno como promotor del desarrollo. En este marco, donde los capitales más poderosos han conducido a una agenda que mantiene bajo control los elementos determinísticos de la economía keynesiana, el dinero

y el gobierno, la FND es forzada a trabajar con capital propio y en un horizonte de sustentabilidad financiera.

Esta forma de operar es típica del sector financiero privado que en las últimas décadas ha privilegiado el desarrollo de créditos que se encuentran, predominantemente, asociados a sectores seguros y que no son productivos, pero si rentables en el corto plazo. Y que, por otra parte, esta lógica rentista ha sido un factor que refuerza las tendencias que reproducen la condición del subdesarrollo. El horizonte cortoplacista de sustentabilidad es perfectamente compatible con un régimen de acumulación de deuda privada -en un contexto de desequilibrios externos-, con dependencia de ahorro externo -mayor fragilidad financiera-, y que nacionalmente se expresa en una tendencia a la divergencia regional, al aumento de la desigualdad y violencias que, a su vez, ponen en crisis la débil institucionalidad democrática.

En pocas palabras, lo que pensamos es que la FND es forzada por todos los elementos anteriores a trabajar como la banca privada y a subordinar el objetivo de desarrollo a la lógica de la rentabilidad de corto plazo. En el siguiente capítulo, a partir de la revisión de su dinámica, intentaremos alimentar esta conclusión.

3. Dinámica: Aportaciones de la FND al desarrollo

Este penúltimo capítulo de la investigación aborda el tema central de la tesis: esclarecer si la FND es una institución que fomenta el desarrollo. El objetivo central de este capítulo fue presentar información entorno al desempeño de la FND. Para ello se consideró importante tener un punto de comparación con lo que ha estado ocurriendo a nivel general en el país. Esta es la razón principal por la cual la estructura del capítulo contempló el abordaje de varias temáticas. La hipótesis central es que la FND en el contexto del subdesarrollo, bajo el marco institucional que la condiciona a trabajar en un entorno de sustentabilidad financiera y con patrimonio propio, ha terminado por mimetizar el comportamiento de banca privada y pospuesto su razón principal de existencia que es el fomento del desarrollo.

El capítulo se encuentra ordenado en cuatro apartados. En un primer momento se presenta una discusión en torno a las condicionantes estructurales en las que se desenvuelve la FND, después se aborda lo que ha acontecido con la FND, luego se presentan algunas pistas de lo que sucede a nivel general con la banca de desarrollo y finalmente se discuten aspectos político-institucionales.

3.1 Condicionantes estructurales a la labor de la FND

En este apartado se discuten cuatro aspectos estructurales que condicionan los resultados de la FND: i) la baja intermediación financiera; agravada con ii) la asimetría regional y sectorial; iii) la orientación improductiva y especulativa del crédito; y iv) el sesgo regresivo del gasto público. Todos son aspectos que han sido tratados tanto en el primer capítulo cuando se presentaron las condicionantes al desarrollo como en el segundo capítulo cuando se aborda el enfoque de demanda y de corto plazo que predomina en la actualidad en la creación de los bancos públicos de desarrollo. La diferencia respecto a esos capítulos es que ahora se hace el análisis a partir de la revisión de estudios empíricos. Cabe destacar que, aunque todos los factores están articulados, por lo que siempre se deben estudiar sus efectos bajo una visión de conjunto, para su ilustración la estructura de este apartado se ha formulado desagregando cada uno de los condicionantes estructurales antes enunciados.

3.1.1 Baja intermediación financiera y otros males del sistema financiero mexicano

La baja intermediación financiera es un aspecto reconocido tanto por académicos como por las instituciones de gobierno como una condicionante estructural en México (Ros, 2015) y en específico para la Banca de Desarrollo (Ignacio Chena, 2010). Lo curioso es que las explicaciones corrientes entorno a este fenómeno asumen que para lograr una mayor dispersión del crédito no se requiere de una institucionalidad distinta del mercado – como podrían ser una mayor regulación, establecimiento de prioridades, etc.- sino simple y llanamente de un correcto y libre funcionamiento de los mercados ya que estos, tanto en la vieja teoría del crecimiento exógeno (p. ej. Solow) o en las nuevas teorías endógenas de crecimiento neoclásicas, convergen al equilibrio, ergo, en largo plazo hay una asignación eficiente de los recursos. El problema de estas interpretaciones es que parte de sus mecanismos de transmisión requieren de supuestos extremos como escases de la mano de obra –asunción inverosímil en el marco de economías periféricas-, rendimientos decrecientes del capital o “extremadas asunciones arbitrarias sobre cambios tecnológicos” (Medeiros y Serrano, 2001). Sin estos presupuestos que son centrales las teorías regionales que estipulan la convergencia en el largo plazo de las tasas de crecimiento de países subdesarrollados y/o de las zonas regionales con escasez de capital no existirían; sin esos mecanismos neoclásicos no podría sostenerse el discurso actual que legitima a la FND. En otras palabras, solo creyendo en la correcta asignación de los recursos neoclásica se puede esperar que el horizonte de sustentabilidad financiera llevará a una dispersión de crédito propulsora del desarrollo.

Sin embargo, si salimos del mundo de las coincidencias divinas y nos adentramos en la tradición estructuralista y postkeynesiana el mundo económico de convergencias no existe. Según Ignacio Chena:

“Lejos de las teorías que señalan la neutralidad del dinero, en la teoría monetaria de la regulación la moneda esconde en su funcionamiento cierta estructura de intereses privados que, para asegurar su reproducción, deben imponerse como universales. En esta situación, el sistema financiero no es un simple intermediario que canaliza fondos de aquellos que ahorran para ponerlos en manos de quienes invierten, sino que es el instrumento que restringe las posibilidades de expansión de ciertos sectores mediante el racionamiento selectivo de los créditos y de la restricción de pago al contado.” (Chena, 2010: 106)

Esto, como se verá en las siguientes secciones, se refleja en que la FND ha terminado por generar un mimetismo a los nudos estructurales de la economía mexicana: existe una propensión de este banco público a comportarse como un banco privado con mentalidad de corto plazo, escasa penetración del crédito, y productora de mayores desigualdades.

En otras palabras, lo que esta investigación sostiene con base en evidencia empírica y formulaciones teóricas heterodoxas es que asignación de crédito en una economía periférica como la mexicana tiende a reproducir las desigualdades si no es diseñada con un enfoque distinto que tome en cuenta las distintas condiciones del entorno que busca intervenir. El hecho de que México mantenga una baja intermediación financiera lejos sería el síntoma de que a los mercados, en ausencia de intervención pública, les atrae más los espacios ya concurridos que aquellas localidades donde no existe o hay nula presencia de servicios financieros.

Existen muchas particularidades de los servicios financieros en México, en este trabajo solo se resaltaron algunas de las más tóxicas.

Uno de los primeros aspectos que la literatura suele resaltar es que hay una excesiva concentración: 7 bancos privados - “el grupo de los 7”- tienen el control del 79% de los activos totales y 84% de la cartera total. Más allá de que esta concentración puede conllevar un vínculo con el poder político,⁹⁰ este rasgo no es del todo determinante en la dispersión del crédito si existe una regulación adecuada. Cicanelli (2010) apunta a que una buena gobernanza que oriente a través de regulaciones el financiamiento de proyectos de capital ya sea privados, públicos o comunales puede desembocar en trayectorias de desarrollo.

Sin embargo, en México hay concentración sin buena regulación. Y este fenómeno combinado con una banca extranjerizada 85% de los activos bancarios están en posesión de extranjeros; una proporción muy por encima de la región y de otros países “emergentes”. Dicha extranjerización implica, entre otros fenómenos, una dispersión de poder y, para el caso de México, una reducción en su soberanía económica. Tal como planteó P. Rodríguez,

⁹⁰ No hay espacio en la tesis para ahondar sobre este punto. Sin embargo, en nuestra perspectiva para nadie es un secreto que la opinión de los bancos importa. El *lobbying político* que hubo durante las elecciones de México en 2018 es un testimonio del grado de preocupación de las candidaturas de no ser presentados como el candidato anti estabilidad macroeconómica.

“No es lo mismo para las autoridades financieras negociar con Roberto Hernández, por ejemplo, que, con Citigroup, el banco más grande del mundo, con activos que en mucho rebasan al producto nacional.” (Zuñiga, 2006). Menos aún si tu cartera de crédito depende fundamentalmente de 7 bancos.

Cuadro 3.1 Países seleccionados: Participación de extranjeros en activos bancarios

	Activos bancarios en posesión de extranjeros
América Latina	41%
Brasil	18%
Chile	39%
China	2%
India	7%
México	85%

Fuente: Elaboración con base en datos de informe del Banco Mundial (2015)

Otro rasgo importante, es la hegemonía del capital privado en el sector financiero: el gobierno solo maneja 13% de los activos bancarios. Para algunos autores la privatización combinada con una ausencia de regulación sobre tasas, encaje legal, mecanismos de regulación prudencial y problemas de demanda efectiva p. ej. deflación salarial y/o reglas fiscales son semillas de la inestabilidad financiera y de bajas en la cartera de crédito destinada a proyectos de desarrollo de largo plazo.

Cuadro 3.2 Países seleccionados: Activos bancarios en posesión del gobierno

	Activos bancarios en posesión del gobierno
América Latina	15%
Brasil	44%
Chile	19%
China	67%
India	74%
México	13%

Fuente: Elaboración con base en datos de informe del Banco Mundial (2015)

Otras características del sector financiero mexicano, muy ligadas a las 2 anteriores, es que es rapaz e ineficiente: México tiene costos operativos más altos que muchos países desarrollados y en desarrollo y al mismo tiempo una de las rentabilidades más altas incluso que Estados Unidos —país donde abundan los estudios sobre la macrocefalia financiera—.⁹¹

⁹¹ Para mostrar esto J. Ros utiliza un texto de Chiquiar y Francia donde miden los costos operativos como costos-

En torno a los indicadores macroeconómicos que existen sobre la baja intermediación en el campo, de una muestra de 18 países latinoamericanos, con base en información de Trivelli y Venero (2007), México también es un caso *sui generis* en comparación con la región: que i) si se compara la penetración financiera (crédito interno/ PIB) es el último; ii) el crédito al campo (como proporción del crédito total), es el quinceavo; iii) la aportación del campo relativa al PIB es el último; y iv) el crédito agropecuario *per cápita* ocupa el décimo lugar (de 16 con los que se cuentan datos).

Cuadro 3.3 Indicadores globales sobre penetración financiera en el sector agrícola

País	Crédito interno al sector privado/PIB (2003)	Crédito agropecuario/ crédito total	PIB agropecuario/ PIB total	Crédito agropecuario/ Población rural (US dólares/Población rural)
Chile	71.7	4.6	5.3	1,478.9
Argentina	9.1	6.7	9.6	458.2
Panamá	92.7	3.6	7.1	423.9
Brasil	32.8	6.2	9	379.9
Paraguay	18.4	28	21.7	166.8
Costa Rica	28.3	4.9	0.8	144.6
Ecuador	20	6	6.7	95.7
Honduras	38.6	11.5	11.9	90.7
Bolivia	48.1	8.7	13.3	83.1
México	17.5	1.4	3.5	73.1
Nicaragua	20.3	22.1	16.5	67.4
Perú	21	3	6.8	59
EL Salvador	4.4	3.1	8.9	53
R. Dominicana	38.2	3.6	6.9	49.3
Guatemala	18.2	8.6	19.8	48.5
Colombia	19.2	3.8	11.5	44.5
Venezuela	7.1	-	4.3	-
Uruguay	49	-	12	-
Promedio	30.8	7.9	10.1	232.3
Desviación estándar	22.9	7.3	5.1	360.9

Fuente: Tomado de Trivelli y Venero (2007)

operativos/activos-promedio y para la rentabilidad financiera utiliza rendimientos-después-de-impuestos/capital-promedio. En el cuadro que presenta Ros en su libro México tiene costos y rendimientos más altos que Estados Unidos, Alemania, Corea del Sur, Japón, Chile y Reino Unido que constituyen referentes de los cursos típicos de historia económica donde se estudian casos de éxito de implantación de reformas, de procesos de industrialización y de espacios donde el sector financiero adquiere un papel determinante para conducir el desarrollo de las actividades estratégicas.

3.1.2 Concentración regional y sectorial de la cobertura de financiamiento

La distribución del acceso al crédito entre municipios rurales a urbanos también es desigual. Esto se encuentra tan documentado que cualquier búsqueda en *google* arroja decenas de artículos e informes al respecto, solo que generalmente se aborda desde la perspectiva de economías duales y no desde una visión estructural. No obstante, para el propósito de este segmento es suficiente contar con algunos ejemplos y cifras. El primero que presentamos es de un informe de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que dice que si vives en el medio rural va a ser difícil que encuentres un banco:

“A junio de 2015, el 82% de los municipios rurales no tiene una sucursal o corresponsal, 92% no cuenta con un cajero y 78% no tiene establecimiento alguno con Terminal punto de venta (TPV). Aunado a ello, el crecimiento del número de módulos de corresponsales se ha reducido en comparación con años previos e, incluso, en los municipios rurales, en transición y semi-urbanos se redujo su presencia. (...) El siguiente reto es reducir la desigualdad que se observa en materia de cobertura en las entidades federativas. La brecha entre la entidad con más TPV por cada 10 mil habitantes y la menor es superior a 10 veces. La brecha en cajeros es superior a 6 veces, en corresponsales asciende a más de 5 y en las sucursales es de 2.5. Finalmente, el cuarto reto es acelerar el crecimiento de los puntos de acceso, ya que en la mayoría de los canales México se encuentra por debajo del nivel observado para otros países de América Latina. En cuanto a las sucursales, se ubica por debajo de Chile, Guatemala, Brasil, Perú y Colombia.” (CNBV, 2016)

Más aún, de acuerdo a un estudio reciente de la Fundación de estudios Financieros en México:

“La infraestructura se distribuye de manera heterogénea entre estados y entre municipios. Nos encontramos que algunos tienen niveles similares a países desarrollados y otros niveles comparables con la de países africanos. (...) A nivel Municipal la infraestructura se concentra en los de mayor tamaño. (...) Observamos que la infraestructura sigue a la actividad económica y no al revés. (...) El problema de los municipios sin infraestructura bancaria no es la falta de ésta, sino la falta de muchos otros servicios y la baja actividad económica.” (Sánchez Tello & Zamarripa, 2015)

Lo cual, según el estudio citado, implica que para las comunidades rurales con poco acceso al crédito se requiere de la intervención del gobierno a través de políticas públicas como podrían ser “Subsidios a infraestructura en ciertas zonas y regiones” y “Utilizar a la Banca de Desarrollo o alguna otra entidad pública para ampliar la infraestructura”.

Sin embargo, la desigualdad y asimetría regional se acentúa aún más en términos de la banca de desarrollo, datos de la CNBV de diciembre de 2016 arrojan que en México sólo hay 588 sucursales de banca de desarrollo de las cuales solo 214 se encontraban en un municipio de menos de 50,000 habitantes. En otras palabras, sólo en 214 de 2,023 municipios con menos 50,000 habitantes hay una sucursal. Por otro lado, sólo 162 de 435 municipios de más de 50,000 habitantes no cuentan con una. Si bien, este dato por sí solo es insuficiente, lo que sí

se infiere es que también la banca de desarrollo está asociada a espacios con mayor población donde típicamente existen “economías” más grandes y dependientes del mercado. Quizás el entorno ideal sería que todos pudieran tener acceso a préstamos no usureros para desenvolverse en cualquier actividad que se desee.

Uc-Hernández y Matus-Gardea (2006) apuntan que la disparidad regional parece aumentar con los años de tal forma que, de acuerdo a los autores, existe una diferencia en la profundidad de la penetración financiera que implicaba que 20 estados necesitarían entre 10 y 35 años para cerrar la brecha que existe con el Estado de Sinaloa (que es el de mejor penetración financiera).

Por otra parte, si tomamos los estados con una penetración financiera “muy alta” y algunos de los estados con mayor diversidad cultural y con problemas de alta marginalidad y de baja penetración financiera podemos observar, con datos de 2007 del último censo agropecuario disponible, que la composición por montos cambia dramáticamente entre estados. Tenemos que los estados de alta penetración tienen acceso a mayores montos y que las unidades económicas de Chiapas, Guerrero o Oaxaca en general tienen acceso a créditos de bajo monto.

Cuadro 3.4 Distribución de créditos de avío entre unidades de producción por monto

	Hasta 10,000	Más de 10000 a 50000	Más de 50000 a 100000	Más de 100000
Chiapas	66%	28%	3%	3%
Guerrero	79%	16%	4%	2%
Oaxaca	71%	23%	3%	3%
Sinaloa	14%	18%	44%	24%
Sonora	11%	19%	46%	23%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo agropecuario de 2007. INEGI.

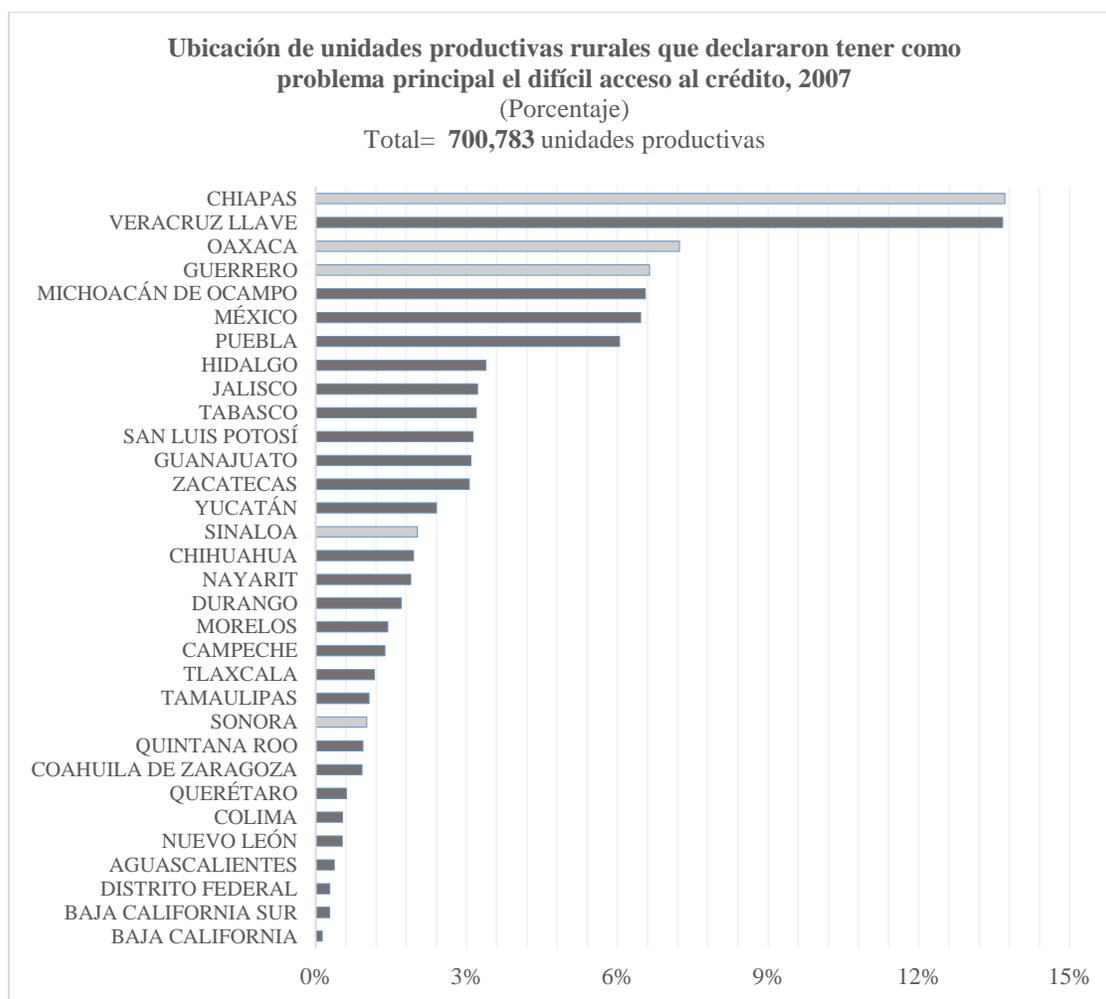
Cuadro 3.5 Distribución de créditos de refaccionarios entre unidades de producción por monto

	Hasta 10000	Más de 10000 a 50000	Más de 50000 a 100000	Más de 100000
Chiapas	64%	21%	6%	9%
Oaxaca	63%	26%	4%	7%
Sinaloa	31%	22%	18%	29%
Sonora	19%	22%	15%	45%
Guerrero	71%	18%	4%	7%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo agropecuario de 2007. INEGI.

Es decir, nuevamente se repite el histórico patrón. A los del sur pequeños montos y al norte los más sustantivos. Situación que es ocasionada por la heterogeneidad estructural, la naturaleza del capitalismo y que también contribuye a reforzar sus causas.

No parece importar que sean precisamente estos estados, el sur de México, donde existe mayor potencial productivo además de que concentran campesinos con necesidad de créditos (ver siguiente gráfica).



Fuente: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.

3.1.3 Orientación improductiva y especulativa del crédito

Otras 2 tendencias limitantes son que, por un lado, el lento crecimiento de la economía por problemas de demanda ha generado que se incremente el financiamiento al consumo y sector público en detrimento del crédito a las empresas (Ize, 2010), ambas determinantes de las

ganancias financieras y, al mismo tiempo, que los procesos de desregulación bancaria y financiera permiten mantener un sistema bancario con un corte rentista. Dejando pocos recursos para destinarse al desarrollo.

Es decir, otra característica de la intermediación financiera es que está enfocada en sectores no productivos y seguros: el crédito al consumo en 2012 representaba el 22% del crédito total mientras que al campo en ese mismo año se destinaba solo el 1.6%. Además de que solo 10% de sus activos totales en 2009 era de crédito ya que la mayor parte de sus activos está invertido en diversos tipos de acciones (Senado de la Republica. LXI Legislatura, 2010). En este último aspecto el gobierno empezó a ser un cliente importante (interesante situación si se contrasta con las implicaciones fiscales de la teoría moderna del dinero a la R. Wray y del dinero cartal de A. Lernner).⁹²

Cuadro 3.5 Distribución de crédito otorgado por la banca comercial según actividad de prestatarios

	dic-1995	jun-2012
Sector agrícola, silvícola y pesquero	5.2	1.64
Sector Industrial	24.7	20
Sector servicios y otras actividades	31.3	22
Crédito a la vivienda	21.4	16.7
Crédito al consumo	5.3	21.2
Sector publico	4	13.2
Otros	8.1	5.26

Fuente: Banxico. 2016

En presencia de una banca desincentivada a dar crédito en actividades de largo plazo, y en el contexto de “mercados de inversión bien organizados”, el sector público se convierte en el único actor institucional que podría intentar generar un cambio en los “estados de ánimo” de los inversionistas/especuladores a través, por ejemplo, de poner en marcha un plan de inversión o de alguna política de transferencias —cosa nada trivial ya que como escribí

⁹² No deja de ser paradójico que la banca de desarrollo invierta en bonos del sector público para obtener recursos. P. ej. En el marco de las implicaciones de política económica que surge de economistas convencidos de la Teoría de Excedente Clásica de P. Sraffa, del Principio de la Demanda Efectiva de Keynes-Kalecki, del Cartalismo y Dinero Endógeno de Knapp y Lerner, y de las Finanzas Funcionales de Lerner además de la economía estructuralista el gobierno público no requiere trabajar con finanzas “sanas” sino que contiene en sus posibilidades estimular el desarrollo recurriendo a déficits fiscales sistemáticos. Pero esta posibilidad se ha impedido dentro del contexto neoliberal y ahora tenemos que la banca de desarrollo destina parte de su capital invirtiendo en bonos públicos y en activos tóxicos. En lugar de facilitar todo su capital al desarrollo.

Keynes “resucitar la eficiencia marginal de capital” implica gestionar “la indirigible y desobediente psicología del mundo de los negocios”; en otras palabras, esto significa que ya que la banca privada se encuentra reproduciendo la desigualdad, y a menos de que la lógica de obtener ganancias fáciles y rápidas desaparezca por creación espontánea de la mentalidad de los capitales privados, el sector público es el único actor institucional que podría generar un cambio.

No obstante, el sector público mexicano tampoco marcha de forma adecuada.

3.1.4 Gasto público regresivo

Otro consenso intersubjetivo es el carácter regresivo e ineficaz de la política de transferencias y subsidios al momento de impulsar el desarrollo. Al respecto, la literatura especializada ha documentado que a nivel macroeconómico los diversos instrumentos del estado en materia de política económica y social han contribuido a elevar la heterogeneidad estructural y, por lo tanto, inhibir el desarrollo.

Torres Salcido (2016) en un escrito para OXFAM documenta, a partir de una multitud de estudios, que México i) es de los países miembros de la OCDE que ocupa el último lugar en términos del dinero que invierte en desarrollo social, ii) que 66% del gasto es regresivo: creador de mayor desigualdad, iii) que mientras el 10% de la población más pobre recibe el 7.8% de dicho gasto “social” el top 10% más rico recibe el 16.7%.

Villa J. (2017), con base en las cifras del proyecto de presupuesto de la federación de 2017, encontró que i) solo hay 25 programas con más de 1% del gasto programable; ii) de esas 25 asignaciones solo 6 son consideradas como “principales para el desarrollo” –léase estratégicos- y el resto son principalmente obligaciones por pensiones, iii) que los gastos obligatorios en México representaron el 83.8% del gasto neto total -19.2% del PIB en 2017; iv) y que después de descontar lo obligatorio solo queda presupuesto equivalente a 1.5% del PIB para distribuirlo entre más de 400 programas. El mismo autor, en 2018, documenta una situación similar pero agudizada. En 2018, comparado con 2013 los subsidios y subvenciones tuvieron una reducción 10.1% real; la inversión, por dar un ejemplo, ha pasado de 11.7% a 6.5% del presupuesto total. Mientras que las Participaciones y Aportaciones a los estados subieron (quizás porque 2018 es un año de electoral muy importante).

Ugalde (2014) encontró que otro aspecto del gasto es que predomina un “criterio político” y no una lógica “racional” con planeación integral. Según sus hallazgos, los legisladores al no estar capacitados y al estar inmersos en la pugna electoral no utilizan las evaluaciones que hace el CONEVAL a los programas sociales, ni las recomendaciones de la Unidad de inversiones de la SHCP, ni los informes de la Auditoría Superior de la Federación, ni nada. Su lógica es clientelar. Las únicas negociaciones o pugnas se dan en lo que es conocido como “la bolsa negociable” o “piñata” que representa entre 5 y 10% del presupuesto. Lleva esos nombres porque ahí se concentra la partida presupuestal “visible” –la que da votos y permite construir alianzas electorales porque engloba principalmente montos que pueden ejercerse en obras –léase segundos pisos, carreteras, universidades y “moches”. Así, el pluralismo político, que data formalmente desde 1997, lo que produce no es una asignación ni eficiente ni “racional” sino un “clientelismo presupuestal” donde la única factibilidad se acota a la lógica del sistema político.⁹³ Más aun, según Ugalde, no existen países donde la lógica del ejercicio presupuestario sea distinta.

Por otro lado, la distribución funcional del gasto es muy peculiar: mucho en política social, otro tanto en gastos para “seguridad” - que de facto ha producido un estado de excepción que ataca solo los excesos del esquema criminal (Gibler, 2017)-, y muy poco, casi nada, en proyectos de largo plazo. El siguiente cuadro permite ver como lo que se gasta en seguridad sumado a la partida de asuntos de orden público y seguridad interior es superior a lo que se gasta en el sector primario –de donde depende la soberanía alimentaria del país además de más 5 millones de unidades económicas rurales-.

⁹³ De forma sucinta, Ugalde lo describe así: “El mayor pluralismo en el Congreso, así como la necesidad de negociar con diversos actores para construir una mayoría aprobatoria, generó una aspiración al “consensualismo” que se logró, en parte, a través de intercambios clientelares: el Ejecutivo facilitaba asignaciones presupuestarias a fin de contar con el apoyo de actores clave que le garantizaban votos suficientes (gobernadores, organizaciones políticas, legisladores). Asimismo, los partidos de oposición demandaban recursos a través de la etiquetación de proyectos que les dieran visibilidad política y les permitieran cumplir con su agenda política y sus promesas de campaña.” (Ugalde, 2014).

Cuadro 3.6 México: Clasificación Funcional del gasto programable del Sector Público Presupuestario (% del PIB)

Concepto		
	2007	2016
Total	16.5	20.7
Gobierno	1.2	1.8
Seguridad Nacional	0.4	0.5
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	0.2	0.2
Desarrollo Social	9.6	11.5
Desarrollo económico	4.8	7.0
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	0.6	0.5
No clasificable en funciones	0.9	0.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP.

Otra característica muy importante es la pro ciclicidad del gasto público en México. Tan solo entre 2015-2016 hubo 6 recortes (Forbes, 2017) y estos en la retórica tecnócrata se deben a “choques externos” que en la jerga non-economista significa políticas de “austeridad” – recortes, subidas de tasas de interés, ambiente de escasez, discursos de responsabilidad fiscal (“de apretarse el cinturón”),⁹⁴ etc.- ya sea por el golpe del terremoto y su impacto en las expectativas, por la normalización de la política monetaria de la FED -que está subiendo las tasas-, o porque Donald Trump, presidente actual de los Estados Unidos, amanece sin popularidad y decide *twittear* que va a salirse del TLCAN o que va a financiar el muro con las remesas de los mexicanos –estabilizador *par excellence* de mayores desequilibrios externos y de ascendentes brotes de violencia.

En pocas palabras, lo que hemos visto en las secciones anteriores pueden resumirse en que en México la intermediación financiera es baja, privatizada, concentrada, centralizada, ineficiente, rentista, y con bajo crédito al campo y en general a las localidades rurales y que el gasto público es bajo, es de mala calidad —ineficaz—, fragmentario, contribuye a generar mayor desigualdad —regresivo—, está dominado por una lógica política —clientelar y

⁹⁴ Todos hemos siempre de recordar la frase orwelliana de “la guerra es la paz”. Desde hace mucho la artillería preferida de la política –la continuación de la guerra por otros medios”, según Foucault, es la economía. E. Peña Nieto en el marco de las condiciones externas adversas al crecimiento económico –el “estancamiento secular” mundial- no ha cesado de utilizar a la economía como una especie de saber técnico infalible que justifica producir una economía de escasez. El “Apretarse el cinturón” para que la economía retorne a la senda del crecimiento. Realizar reformas estructurales para impulsar el crecimiento. O viceversa no subir los salarios o no darle facultades a SEMARNAT para prohibir actividades depredadoras –“porque generan un entorno adverso a la inversión”. Pero, no hay tal conocimiento técnico o no solo hay uno. Sin embargo, las políticas que podrían subir los salarios o darle más grados de libertad al gobierno no son del agrado de ciertos grupos de poder ni siquiera generan consensos amplios dentro de la disciplina económica –los institutos que enseñan economía “heterodoxa” no tienen el prestigio ni el presupuesto de los institutos con un enfoque compatible con la política económica en boga actualmente- o en la población.

altamente discrecional— y es altamente frágil a “choques externos” —pro ciclicidad en el marco de la dominancia monetaria—.

3.2 La FND: ¿es un contrapeso o reproduce las debilidades del sector bancario?

En este contexto, la pregunta es si la FND genera un cambio en la tendencia: esclarecer si se trata de un contrapeso o si reproduce las debilidades del sector bancario, principalmente, en lo que se refiere a la naturaleza rentista y su nula orientación al impulso de las actividades productivas y de desarrollo social -a la que corresponde su estatuto como agencia de desarrollo. Se trata, más que explorar, de verificar empíricamente la hipótesis que en cierto modo se ha planteado en los capítulos anteriores: la FND, como es parte de los aparatos o agencias de un estado neoliberal, difícilmente podrá sustraerse de la visión dominante de que lo mejor en materia de desarrollo es “no intervenir” bajo el dogma de que el mercado es el mecanismo que mejor asigna los factores económicos bajo principios de eficiencia y eficacia.

En otras palabras, a continuación, se intentará desentrañar qué ha hecho la FND que se enfrenta a un obstáculo que la banca múltiple no ha logrado: el financiamiento de actividades económicas con estacionalidad, con alta incertidumbre, que se desarrollan en poblaciones pequeñas que implican operaciones con altos costos de transacción, baja conectividad, espacios con mayor inseguridad, mayor probabilidad de impago. Además de que son lugares donde se convive con fenómenos de violencia económica —contextos de miseria—⁹⁵ donde hay desplazamientos forzados, “levantones”, migración, degradación cultural, destrucción de las economías domésticas, limitados o nulos encadenamientos productivos”, y una “débil institucionalidad” que contribuye a una asignación de los recursos públicos con fines de manutención del poder más que de fomento al desarrollo —“discrecionalidad en la asignación y ejercicio del gasto”—.

⁹⁵ En la disciplina de economía hay pocas referencias a contextos de violencia. Y lo que la academia comprende como violencia económica se refiere únicamente a fenómenos donde hay inequidad de género: el varón condiciona a la mujer por distintos medios como rezagar la contribución económica a las actividades domésticas. Situación bastante común y grave en México: la violencia contra las mujeres se puede intuir a partir de cada mujer asesinada por ser mujer. Sin embargo, para describir la miseria del sistema económico actual requerimos de esas mismas palabras, pero con un nuevo sentido: la pobreza de ingreso no genera que alguien asesine, para que alguien asesine se requieren años de miseria, situaciones de abuso, se requiere de la presencia de los rostros de las diversas desigualdades, es decir, de violencia económica o de violencia histórica. Dice J. Gibler “Lo que llamamos pobreza es en realidad violencia, consecuencia de una historia larguísima de discriminación y de exclusión. Los economistas nos quieren hacer creer que esa violencia se llama pobreza.” (Gibler, 2014).

No obstante, al analizar las características de los créditos de la FND se puede inferir que no lo está logrando y que en realidad lo que está haciendo es profundizando las brechas que nos dividían desde antes que, a decir de un periodista, son separaciones más grandes que las Fallas de San Andrés.⁹⁶ De hecho, en correspondencia con los condicionantes estructurales, la cobertura y orientación de los créditos privilegia coberturas antes que el desarrollo productivo, tendiendo a tipos de créditos de avío y simples de corto plazo que pulverizan los apoyos ampliando coberturas que dan lucimiento institucional pero que nulifican sus efectos en el desarrollo, se concentran en municipios y regiones de mayor crecimiento y excluyen a las zonas de más alta marginación.

Lo anterior parece corroborarse con Almeraya-Quintero *et al* (2011) quienes al revisar la colocación de créditos desde la creación en 2002 hasta 2010 encontraron que i) 5.62% de los municipios (138 en términos absolutos) obtuvieron el 74.88% de los créditos y, que si se desglosa, existen algunos productos donde la concentración de crédito aumenta (el cártamo, maíz y frijol llega en algunos ciclos a colocarse el 90% en municipios solo de Sinaloa); ii) que los tipos de crédito en general son tendientes a ser de avío y simples, es decir, créditos de corto plazo, de bajos montos y de pronta recuperación; iii) que la mayor parte del financiamiento y los grandes montos no han sido destinados a zonas de alta marginación: el 82.25% de los montos fueron a regiones con baja marginación (Almeraya-Quintero, Figueroa, Díaz, & Figueroa, 2011, p. 187); iv) que hasta 2010 había 711 municipios sin crédito de la Financiera (donde 50.2% pertenecían a Oaxaca –que en 2012 ocupaba el antepenúltimo lugar en el ranking del IDH por estados de la República y uno de los primeros lugares en términos heterogeneidad de formas de vida y diversidad biológica-).

Por otra parte, Trivelli y Venero (2007) encontraron otros elementos distorsionantes que propician los principios de rentabilidad que son definidos como fundamentos de sostenibilidad financiera en el neoliberalismo: i) la mayor parte de los créditos son simples, ii) el objetivo de sostenibilidad plantea una paradoja: la FND termina obteniendo su rentabilidad en parte de destinar un segmento de su presupuesto en valores, financiando productores que no tienen problemas de financiamiento y dándole a los pequeños productores

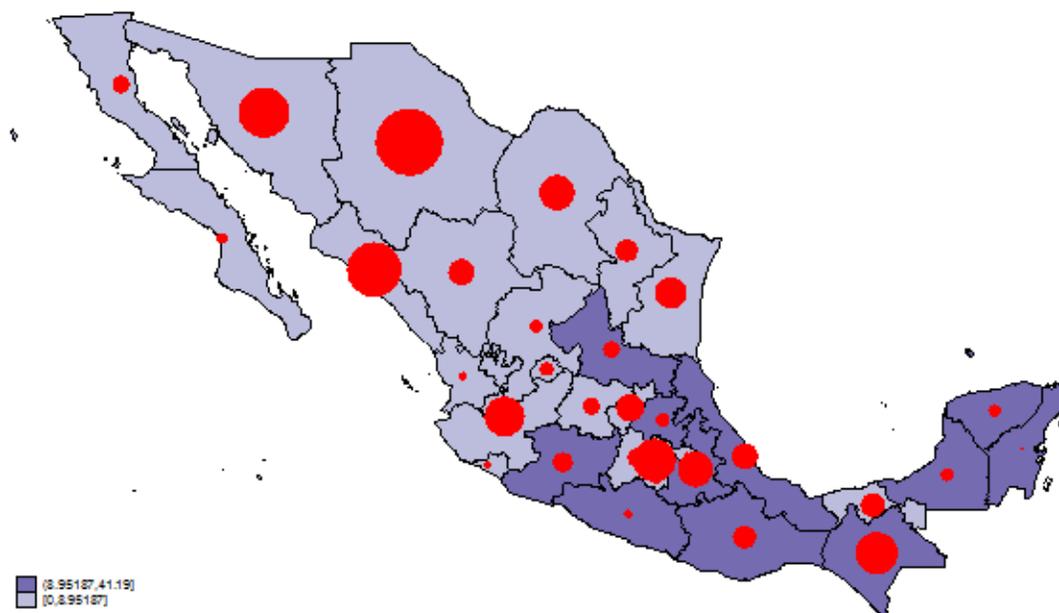
⁹⁶ A las cuales se considera responsables de formar la península de Baja California.

unas condiciones desfavorables en comparación con sus pares;⁹⁷ iii) tiene una asignación desigual: 1% de sus transacciones, las de montos superiores al millón de pesos, se lleva 20% de su cartera total mientras que el 90% de sus transacciones (más de 200, 000 operaciones en términos absolutos), de montos promedio de 24,000 pesos, se llevan solo el 45% de su cartera total; iv) en 2006 la FND “era responsable del 15% de las colocaciones formales en el medio rural” que representan “cerca de un tercio de las colocaciones totales en el ámbito rural” es decir “4.5% por ciento del crédito que utilizan los productores” (Trivelli y Venero, 2007: 208).

Resultados similares se encontraron en el procesamiento de datos obtenidos durante el servicio social en la FND: i) Predominancia de créditos de corto plazo: en 2015 del total de 54, 921.93 millones de pesos dispersados el 62% fueron créditos simples, el 20% de habilitación o avío, el 7.9% refaccionario, 5% prendario y 5% reporte. ii) Dispersión asimétrica de crédito: Si partimos al país por el grado de marginación y el monto dispersado no hay correlación lógica (más para los que tienen menos o en jerga económica “para los que tienen más externalidades negativas”). El siguiente mapa da una idea intuitiva de esto. El norte, que tiene los grados de marginación más bajos, tiene las esferas más grandes. El sur, con las excepciones como Chiapas, tiene los grados de marginación más altos y también los montos de crédito promedio más bajos.

⁹⁷ En una nota al pie, Trivelli y Venero dicen que “los clientes pequeños y de menores recursos atendidos por el sector público tienen que pagar la sostenibilidad de la entidad, y con ello, mayores costos que sus pares más ricos.”

Mapa 3.2 México: Crédito dispersado por la FND por entidad según su grado de marginación



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de INEGI y de la FND.

Nota: Las esferas representan proporcionalmente el monto que se dispersó en el estado (más grande implica mayor monto). Los colores del mapa separan en dos grandes conjuntos a los estados por población en marginación.

Lo mismo sucede con la información general de los intermediarios financieros con líneas de crédito vigentes en diciembre 2017: el norte y centro son las regiones con mayores montos y que absorben la mayor proporción de crédito vigente para intermediarios. Quizás a este nivel puede parecer que la brecha no es tan grande, eso se debe a que están muy agregados los datos; sin embargo, aun a este nivel de análisis es llamativo que las regiones con rezagos de apoyos históricos sea la única región donde la participación en líneas es un porcentaje mayor a la participación en monto asignado (Sur-Sureste tienen 40% de líneas de crédito y solo el 23% de participación en monto total). Lo que denota que a pesar de tener una participación similar en términos líneas de crédito accesibles tienen acceso a créditos más pequeños.

Cuadro 3.7 Distribución de líneas y de montos entre intermediarios financieros de la FND, vigentes a diciembre 2016

Región	Participación en monto total vigente de crédito	Participación en líneas totales de crédito vigentes	Monto promedio por línea
Corporativo	7%	1%	161,139,495.80
Noroeste	24%	18%	33,751,446.50
Norte	33%	26%	32,756,659.20
Sur	13%	23%	14,037,143.40
Sureste	10%	17%	15,719,196.30
Centro-occidente	13%	14%	24,072,265.10

Fuente: Elaborado con datos de la FND. 2017

Otra forma de verlo es a través de su colocación total (con y sin intermediarios financieros). En esta otra imagen se ve lo mismo: norte con una mayor absorción que el sur. Pero además aquí llama la atención que la distribución indirecta -de segundo piso- se da de mejor forma en el norte. Este fenómeno es particularmente crítico. La FND desde su formación se planteó como un banco con dispersión mixta -de primer y segundo piso-. Sin embargo, el planteamiento inicial incluía un horizonte de mediano plazo donde la FND dejaría de hacer las dispersiones directas y se convertiría completamente en un banco de segundo piso. Para ello planteaba construir una red de intermediarios financieros apoyándolos con líneas de crédito, capacitación y orientación, etc.

Ya en el ciclo enero-mayo 2017, a través de 350 empresas de intermediación financiera canalizaba el 46.6% de la cartera total. Sin embargo, esta dispersión indirecta en el país continúa con la reproducción de una de la pesadilla de los cepalinos: la brecha norte-sur. Lo crítico es que esto es parte de la nueva época en la que en teoría se corrigieron los sesgos de las antiguas instituciones de corte desarrollista. Al parecer, ni los bancos privados ni la FND están interesados en la zona sur (ver cuadro 3.8).

Cuadro 3.8 Comparativo de dispersión de cartera total vis a vis indirecta, 2013-2014

Región	2013		2014	
	Total	Indirecta	Total	Indirecta
Corporativo	1%	1%	2%	1%
Sur	19%	18%	17%	17%
Sureste	9%	13%	10%	13%
Noroeste	23%	18%	21%	18%
Norte	25%	35%	23%	36%
Centro-occidente	23%	15%	27%	15%

Fuente: Elaboración con base en datos de la FND

Otra continuidad se da en que en la FND hay escaso financiamiento de capital: desglosado por sectores y por tipo de crédito (como aparece en el cuadro 3.9) la distribución es bastante peculiar: la agricultura y el sector servicios son los que mayor proporción tienen en términos del crédito dispersado, pero la composición por crédito refaccionario, el cual es estratégico pero que ocupa una proporción marginal —8.3% en diciembre 2016—, es el sector ganadero el que tiene mayor importancia.

Cuadro 3.9 Distribución sectorial de colocación de crédito de la FND, 2015-2016

Total de colocación de la FND (100% de créditos)						
	Agricultura	Ganadería	Pesca y acuicultura	Silvicultura	Industrial	Servicios
2015	42%	15%	1%	1%	4%	37%
2016	42%	17%	1%	1%	3%	36%
Total	42%	16%	1%	1%	4%	36%
Solo crédito refaccionario (8.3% de los créditos)						
	Agricultura	Ganadería	Pesca y acuicultura	Silvicultura	Industrial	Servicios
2015	32%	48%	1%	1%	6%	12%
2016	28%	64%	1%	1%	3%	4%
Total	30%	56%	1%	1%	5%	8%

Fuente: Elaboración propia con base de la FND

Lo anterior puede ser crítico si se suma que los productores, en particular los del sur, requieren solucionar muchos problemas que podrían resolverse con mayor infraestructura y crédito en capital (cuadro 3.9 y 3.10). Esto lo decimos en el contexto muchos de los problemas que enfrentan podrían suscitar alianzas estratégicas de la FND más allá de los temas exclusivamente financieros: alianzas con universidades para capacitación masiva a

agricultores en temas que preocupan a los productores y que les están impidiendo lograr sus cosechas o sacar sus productos.

Cuadro 3.9 Principales problemas según percepción de productores, 2007

Problema	Porcentaje
Difícil acceso al crédito	22%
Pérdida de fertilidad del suelo	25%
Pérdidas por cuestiones climáticas	78%
Problemas para la comercialización	10%
Organización poco apropiada para la producción	5%
Infraestructura insuficiente para la producción	9%
Alto costo de insumos y servicios	33%
Falta de capacitación y asistencia técnica	12%
Litigios por la tierra	1%
Dificultad para acreditar la posesión de la tierra	1%
Otro	3%

Fuente: INEGI. Censo Agropecuario 2007.

Cuadro 3.10 Problemas presentados durante el desarrollo de las actividades agropecuarias, 2014

Problema	Porcentaje
Altos costos de insumos y servicios	83.40%
Pérdida por causas climáticas, plagas, enfermedades, etc.	78.20%
Falta de capacitación y asistencia técnica	45.50%
Pérdida de fertilidad del suelo	39.40%
Dificultades en la comercialización	37.20%
Infraestructura insuficiente para la producción	34.90%
Dificultades en transporte y almacenamiento	25.70%
Acceso al crédito	25.30%
Inseguridad	25.30%
Vejez, enfermedad o invalidez del productor	24.60%
Falta de información de los precios de los productos	21.90%
Falta de organización para la producción	18.00%
Desconocimiento de la administración de la actividad	8.70%
Falta de documentación para acreditar la posesión de la tierra	6.60%
Litigio o invasión de la tierra	2.60%

Fuente: ENA. INEGI. 2014

De hecho, si se ve de conjunto, hay algunas problemáticas que son urgentes de resolver y que podrían enfrentarse con una FND menos rígida y con capacidad de generar alianzas inusuales. Ya se ha dado un salto tecnológico que facilita la metamorfosis de las instituciones. Por ejemplo, la SAGARPA en noviembre de 2016 incursionó en el área de educación masiva en línea con un curso titulado “*Agricultura Familiar: Transformaciones y Perspectivas*” (con 1,703 inscritos). ¿Por qué no pensar que la FND podría facilitar recursos para hacer cursos MOOC⁹⁸ en alianza con la Universidad de Chapingo en materia por ejemplo de combate a las plagas o sobre causas generales de la pérdida de fertilidad del suelo, entre otras?⁹⁹

Este camino que proponemos —sin detenernos demasiado, dado que implicaría otra investigación— podría atender la separación que existe en la actualidad en términos de los servicios financieros y el soporte técnico.

3.3 Las Paradojas del modelo Agroexportador: ¿Mercado externo o mercado interno?

Intentemos ver la imagen general de la Banca de Desarrollo. Tanto la FND, como en general la Banca de Desarrollo, parecen tener los mismos problemas. Un síntoma de esto es que en 2010 el poder legislativo construyó una *Comisión especial del Senado de la República para Determinar las Causas del Bajo Financiamiento para el Desarrollo y del Elevado Monto de la Deuda Pública y sus Instrumentos, Precisar Responsabilidades y Proponer Acciones Correctivas, con Objeto de Alentar el Crecimiento del Mercado Interno y Promover el Desarrollo del País*. Esta comisión auspició dos trabajos que cuentan con conclusiones desalentadoras (y que son compatibles con nuestras hipótesis). Una de las conclusiones, y citamos, fue:

“Hoy, la banca de desarrollo no cumple con las funciones que le dieron origen: el fomento a la industria y la ocupación y la ocupación productiva; privilegia el crédito al consumo; acomete las tareas clásicas de la banca comercial, medra con la tasa de interés y exige garantías y contraprestaciones similares a las de los bancos privados, que la eximen del riesgo inherente de las tareas de promoción y el fomento de actividad económica” (Senado de la Republica. LXI Legislatura, 2010: 36)

⁹⁸ Un MOOC es un curso abierto, masivo y en línea que generalmente es gratuito y es MOOC por sus siglas en inglés (*Massive Open Online Course*).

⁹⁹ Es una hipótesis que aventuramos en el contexto de que la FND ya ha realizado alianzas con otros actores, el Banco Mundial (Banco Mundial, 2015) o el Colegio de Postgraduados, de hecho, con este último se construyó una maestría titulada “Maestría tecnológica en gestión financiera para el desarrollo rural” en dicha universidad dirigida “a atender el proceso de formación que se ofrece a agentes, promotores, así como personal diverso que incide en las actividades sustantivas de la institución.” (Colegio de postgraduados).

Para llegar a esta conclusión mostraron un comparativo de lo que ha hecho la banca pública y privada que es compatible con lo que hemos dicho: i) contracción del crédito, ii) sector agropecuario poco favorecido, iii) diversificación de riesgos en detrimento del desarrollo, iv) altas tasas de interés, créditos simples y de corto plazo.

El documento, para concluir lo anterior, muestra que los últimos años se encuentran caracterizados por una contracción del crédito: de 1998 a 2009 el crédito total otorgado pasa de 10.46% del PIB a 2.91%; también que sectorialmente el sector agropecuario es el más agravado: de 1998 a 2009 pasó de representar el 0.3% del PIB al 0.001%; que la banca de desarrollo obtiene ingresos, entre otras actividades, financiando al sector público (¡!): el crédito al sector privado es inferior del crédito al sector público –esto se traduce en que “una parte muy importante de los apoyos (...) se canalizan a la compra de valores gubernamentales (...)”; que el 45.9% de los ingresos totales de la banca de desarrollo en 2006 fueron de valores gubernamentales; que las tasas de interés que aplican a las PYMES no se distinguen de las de la banca comercial las cuales en México de por sí ya se encuentran en niveles muy altos; que la banca de desarrollo tiende a tener “una elevada concentración por entidad federativa, programas, ..., tipos de crédito, ..., plazo, sectores beneficiados y actividades económicas fomentadas”;¹⁰⁰ que la banca de desarrollo ha asumido un papel de banca de mayoreo y de fuente del sector público y del sector bancario privado.

Por otro lado, presentan una tendencia que puede ser alarmante. Al parecer, a la luz de los estados financieros, la banca de desarrollo está tendiendo a invertir en activos financieros sintéticos y otra parte en valores gubernamentales.

El siguiente cuadro presenta evidencia en torno este aspecto que parece ser muy característico de la época post Bretton Woods donde abundan hipótesis y evidencia respecto a la predominancia de la ingeniería financiera para la obtención de rentabilidad: mientras que la cartera de créditos de la banca de desarrollo representaba el 56.6% de los activos en 2000, las operaciones en valores el 22.1% y en instrumentos financieros sintéticos -principales operaciones de la banca comercial hoy y de alto riesgo- el 5.1%; la situación está tendiendo

¹⁰⁰ Los últimos dos hechos se desprenden de un análisis que hizo la Auditoría Superior de la Nación en un documento de 2007 donde igual concluye que la Banca de desarrollo en su conjunto no cumple con los objetivos institucionales. El texto se encuentra citado en el trabajo de la Comisión Especial que se ha citado.

a invertirse: en diciembre 2017 la cartera de créditos representa solo el 37.8%, la inversión en valores el 29.5% y las operaciones financieras de alto riesgo el ¡20.8%!

Cuadro 3.11 Recursos y obligaciones de la banca de desarrollo, 2000-2017
(Estructura %)

	dic-00	sep-09	dic-17
● Recursos totales	100%	100%	100%
○ I. Disponibilidades	3.7%	5.0%	3.6%
○ II. Inversiones en valores	22.1%	38.1%	29.5%
○ III. Cartera de crédito	56.6%	30.6%	37.8%
○ IV. Préstamos por operaciones de reporto	3.1%	7.5%	2.0%
○ V. Instrumentos financieros sintéticos	5.1%	11.6%	20.8%
○ VI. Valores no asignados por liquidar			
○ VII. Gastos y cargos diferidos	0.4%	0.6%	0.9%
○ VIII. Otros recursos	8.1%	6.0%	4.4%
○ IX. Otras inversiones	0.9%	0.5%	0.9%
○ X. Renglón de ajuste estadístico	0.0%	0.0%	0.0%
● Obligaciones totales	100%	100.0%	100.0%
○ I. Captación total	27.3%	29.5%	33.9%
○ II. Depósitos, préstamos de bancos y por reporto	51.5%	46.1%	34.0%
○ III. Préstamos por cartera descontada	1.1%	0.0%	0.0%
○ IV. Instrumentos financieros sintéticos	5.0%	11.7%	20.9%
○ V. Valores no asignados por liquidar		0.0%	0.0%
○ VI. Reservas previsión riesgo crédito y otras	6.8%	4.6%	3.6%
○ VII. Ingresos por diferir	0.1%	0.1%	0.8%
○ VIII. Otros pasivos	4.5%	2.8%	1.1%
○ IX. Capital contable	3.7%	5.1%	5.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Creemos que esta situación va a seguirse agravando. Un cálculo simple de la tasa de crecimiento promedio mensual nos muestra que las operaciones sintéticas están creciendo más rápido que la cartera de activos: entre julio 2009 a febrero 2018 las operaciones sintéticas crecieron 1.55% mensual y la cartera de créditos solo lo hizo 1.04%.

Para la FND esto es particularmente dramático ya que, como se menciona en el estudio citado, el sector agropecuario al que fundamentalmente se enfoca la FND es el de menor importancia en términos presupuestarios. Si bien, parece existir una diferencia sustantiva en términos de que la FND no se encuentra especulando en activos financieros sintéticos, eso no demerita los otros comportamientos que se han destacado.

No es entonces sorprendente que la imagen que surge del análisis de la estructura de financiamiento por producto (ver cuadro 3.11) y el sector exportador sea totalmente grotesca:

Cuadro 3.12 Principales productos financiados por la FND por tipo de crédito, 2016

Directo (% del total)	
Bovinos	23%
Maíz	21%
Fríjol	6%
Trigo	5%
Sorgo	4%
Indirecto (% del total)	
Maíz	15%
Caña de azúcar	7%
Trigo	6%
Bovinos	6%
Sorgo	3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la FND

En primer lugar, destacamos, resulta interesante que los bovinos son los que más reciben en términos de crédito directo.

¿Esto estará asociado al carácter discrecional que caracteriza a la banca de desarrollo desde su surgimiento y a la capacidad organizativa de los productores pecuarios en México? —a la Confederación Nacional Ganadera están asociadas más de 800 mil ganaderos, 2 mil asociaciones y 44 uniones regionales que representan una población con potencial electoral y con mucho poder político—. O ¿será que el sector ganadero se encuentra muy ligado al sector externo y por lo tanto al modelo de desarrollo de crecimiento liderado por las exportaciones?

Por otra parte, resalta que el Maíz ocupe el segundo lugar en crédito de primer piso y primero en segundo piso, y que, a pesar de eso, el maíz amarillo sea uno de los productos que más se importan (cuadro 3.12). Soslayando por supuesto el hecho de que esta variedad de maíz tiene un uso principalmente para el alimento de ganado. ¿Será que importamos carne procesada hecha con base en los bovinos que exportamos que a su vez alimentamos con maíz importado?

Cuadro 3.12 México: Principales fracciones arancelarias exportadas e importadas de la balanza agropecuaria y agroindustrial, 2010-2016

Ranking	Exportaciones	Importaciones
1 ^a	Cerveza de malta.	Maíz amarillo
2 ^a	Tomates frescos o refrigerados.	Habas de soya
3 ^a	Aguacates (paltas).	Carne de animales de la especie bovina
4 ^a	Tequila	Carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada.
5 ^a	Animales vivos de la especie bovina.	Semillas de nabo (nabina) o de colza.
6 ^a	Artículos de confitería sin cacao	Leche en polvo o en pastillas.
7 ^a	Azúcar de caña	Trigo común

Fuente: Elaboración propia con datos de SIACON. 2017

La imagen final de esta sección encaja perfectamente con el panorama que surge de los capítulos anteriores, la banca de desarrollo en México bajo este modelo no solo se encuentra contribuyendo a intensificar y reforzar la tendencia sistémica de volvernos proveedores del resto del mundo, en especial de EU, de guacamole, cerveza y tequila. No solo se encuentra profundizando nuestra dependencia a los cereales importados –básicos para nuestra canasta básica. No solo es acomodaticia a una gama de empresas/productores enfocados en el sector externo y que encuentran una oportunidad en importar maíz amarillo (situación totalmente ligada a la política cambiaria que tiene un sesgo apreciador) para alimentar bovinos, criarlos y engordarlos para la exportación para luego devolverlos al país en forma de carne seca y leche en polvo importada.

Sino que, si superamos por un instante el análisis en términos económicos y nos detenemos en la gran transformación, pasar de ser un país endémico del maíz con más de 60 variedades a ser importador de una sola variedad, las implicaciones en términos culturales y políticos de este probable fracaso desarrollista apuntan a una paulatina destrucción de formas de vida alrededor de la biodiversidad.¹⁰¹

De hecho, aunque pocas veces se enfatice, la falla de la FND está poniendo en riesgo tanto la diversidad biológica como la viabilidad de que subsistan el conjunto de comunidades políticas heterogéneas, con instituciones, fiestas, lenguajes y economías domésticas

¹⁰¹ Aunque no es el corazón de esta tesis el análisis de la pérdida de biodiversidad biológica y cultural, resulta necesario enfatizar que lo que aquí nos referimos como destrucción de formas de vida no es más que lo que Polanyi en la gran transformación enuncio con los términos de degradación cultural. Según Polanyi, el prejuicio económico de analizar los procesos únicamente en su dimensión cuantitativa a dado lugar a una interpretación incompleta de todo proceso de desarrollo: “

diferentes.

3.4 Aspectos político-institucionales

Finalmente, una vez presentados algunos aspectos del funcionamiento histórico de la FND, queda por esbozar brevemente algunas ideas en torno a algunos aspectos político institucionales. Si bien esta dimensión es muy importante y la tesis pudo haber abarcado más lentamente estos aspectos, su abordaje requeriría otro tipo de investigación (menos centrada en los aspectos cuantitativos). Además de que implicaría indagar de forma más cercana a los actores: desde los niveles de jerarquía más altos hasta quizás los que terminan recibiendo los créditos. Por ello, en esta breve sección solo abordaremos los aspectos más visibles y comentados, se procurará respaldarlos en otras investigaciones, pero también nos permitiremos construir observaciones con un tinte más especulativo esperando que pueda contribuir a la formulación de más y mejores investigaciones. En este sentido, solo abordaremos dos aspectos: las capacidades Técnicas, organizacionales y políticas (TOP) que hacen de una institución más “desarrollista” y el binomio gobierno de expertos y transparencia sin resultados. Finalmente presentamos conclusiones.

3.4.1 Débiles capacidades TOP

En general, las políticas públicas frente a los problemas del desarrollo, además de estar condicionadas por diversas restricciones políticas y económicas, nunca son claras. No solo se trata de la “complejidad” que involucra la dinámica acumulativa de un sistema con heterogeneidad estructural —que es una realidad empírica que genera mucha polémica entre “expertos” y economistas-¹⁰² sino que, en sí, el proceso político que finalmente es el que importa en términos de un desarrollo volitivo es atravesado por dinámicas de poder.

Lo anterior, que en el desarrollo se disputa el poder, es generalmente soslayado por la economía *mainstream*.

¹⁰² Una de las razones de esta dificultad se encuentra en que la bimodalidad de las unidades productivas tiene una dimensión espacial y ésta presenta demasiados grados de libertad. En Coq (2003) existe una clasificación a partir de dos criterios epistemológicos (individualismo/holismo metodológico y el concepto de racionalidad) de las 4 formas generales en las que ha sido incorporado el espacio en el análisis económico: desde la teoría neoclásica de la localización (P. ej. Levy et al, X) hasta las teorías institucionales de la “territorialización” —que son el enfoque que implícitamente adoptan los organismos como BID en el momento de hacer investigaciones y recomendaciones de políticas públicas—.

No obstante, debe parecer sintomático que luego en sus publicaciones de “nuevos hallazgos” los organismos “especializados” en temas de desarrollo se muestran eclécticos y acotan sus hallazgos a un conjunto amplio y múltiple de variables –que son difíciles de prever y de controlar.

Esta dificultad no es nueva en el terreno de las políticas públicas,¹⁰³ y menos aún si se trata de desarrollo productivo donde, en la mayoría de los casos, “el problema necesita ser descubierto como parte del proceso de la política” (Cornick et al, 2016: 4).

Investigaciones recientes del BID (p. ej. Cornick *et al*, 2016; Cornick y Trejos, 2016), encuentran que incluso cuando se conoce el problema, es difícil identificar cuáles son las “mejores soluciones” o determinar cuáles deben ser los beneficiarios objetivos (estratégicos). Por estas razones el texto de Cornick *et al* (2016) compara al diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo no como una ciencia sino más como un “arte”. De hecho, es muy sintomático que utilicen en un texto financiado por el BID la palabra arte no como la define la RAE, ‘Actividad humana que tiene como fin la creación de obras culturales’, sino como de *feeling* e intuición mezclada con un poco de suerte en que se den las circunstancias idóneas para que la política pensada e implementada de aproximadamente los resultados esperados.

Si se traduce esto al lenguaje de a pie, lo que nos quieren decir en pocas palabras estos “especialistas” es que detrás de cada política de desarrollo productivo existe un alto grado de incertidumbre. Es decir, cada vez que se lea que las políticas públicas son un “arte” —incierto/inestable/ingobernable— recuerden a T. Mitchell quien sostiene que la teoría entorno a la economía y a las políticas de desarrollo productivo más que captar el mundo lo que intentan es conducirla a través de “poner en marcha un conjunto de agencias socio-técnicas” (Mitchell, 2005: 317-318). De igual manera, vale recordar que en un programa de desarrollo se juega la transformación de la sociedad: representa una revolución según

¹⁰³ De hecho, a finales del siglo XX, surgió una ruptura epistémica al interior del estudio entre racionalistas e incrementalistas. La posición racionalista, que hereda la forma de tratamiento de lo social del positivismo, es una vertiente que considera que el proceso de una política pública es lineal y que va de la identificación del problema, después pasa por un diagnóstico y culmina con el diseño e implementación de la política pública. El incrementalismo, por otra parte, matiza el alcance que se tiene en cada una de las etapas y le apunta más a la interacción que existe entre actores. Además de que incorpora más restricciones políticas, económicas, técnicas, etc. Para ampliar la perspectiva del tema puede verse el texto compilado por L. Aguilar Villanueva (1992).

Polanyi. O como dice Sen cuando habla de endogeneidad de valores: “el proceso de desarrollo traerá cambios en lo que es visto como valorable y las jerarquías que estaban asociadas a estos objetos.” (Sen, 2000: 22). Un ejemplo muy triste al respecto es la migración de jóvenes de municipios donde la miseria ha crecido y que por ello deciden salir del país o empezar a hacer actividades antes inexistentes: como especializarse en el arte de desaparecer cuerpos.

Por ello, por el carácter artístico de la formulación de políticas públicas, un tema recurrente en las discusiones, una vez que se supera el “frío análisis económico” y se introducen aspectos político-institucionales, es cómo lograr que estas revoluciones inducidas no generen más miseria de la que existe.

En este sentido, para ubicar cual es el marco institucional idóneo para el fomento del desarrollo, las investigaciones del BID son un buen punto de partida ya que han construido un marco metodológico para evaluar la capacidad de gestión de las agencias de desarrollo productivo. Según el BID una estrategia exitosa encaminada al desarrollo productivo va a depender de 3 dimensiones de las agencias:¹⁰⁴ capacidades técnicas, organizacionales y políticas. Las capacidades técnicas se refieren a las cualidades del personal (conocimiento científico/técnico y a la eficiencia burocrática). Las capacidades organizacionales tienen que ver con la comunicación, coordinación y capacidad de aprendizaje de la institución ya sea a nivel interinstitucional o con actores privados. Y las capacidades políticas lo que toman en cuenta es la credibilidad, la protección contra la captura (autonomía operacional, procesos de transparencia y de cofinanciamiento) y la creación de grupos de apoyo que sean complementarios para la construcción de amplios consensos con los objetivos. Esto, pero, en otras palabras, es compatible con lo que Portes & Nava (2017) expresan como 6 cualidades importantes a evaluar y expandir. Tres internas que son para el funcionamiento adecuado de la organización: meritocracia, inmunidad a la corrupción, ausencia de “islas de poder”. Estas son características que corresponderían con tipo ideal de burocracia en M. Weber. Y, por otra parte, tres externas que se refieren a la capacidad de la organización para la puesta en operación de sus objetivos: proactividad hacia actores relevantes, apertura tecnológica y

¹⁰⁴ Está en plural porque el desarrollo involucra al conjunto de actores que implica facilitar el apoyo a los productores: la FND, los intermediarios financieros y los otros organismos gubernamentales que influyen, coordinan, regulan, facilitan, etc.

flexibilidad, y habilidad política para construir alianzas con otros actores. En teoría, si una organización se desenvuelve bien en estos términos entonces será capaz de fomentar trayectorias de desarrollo e innovación anti-miseria.

A nivel macro, con base en los índices contruidos por Berkman et al (2013), y en contraste con otros países de América Latina como Chile o Uruguay, México desde la década de 1980 no ha avanzado mucho en la construcción de las características claves para lograr políticas públicas con mayor impacto. El desempeño en la creación de estas capacidades TOP del país ha tenido un comportamiento medio en los rubros de estabilidad, adaptabilidad, coordinación, políticas hacia el interés público (grado en que una política se dirige al interés público) y calidad burocrática. El único rubro donde tiene un comportamiento alto es en la implementación y aplicación. Lo cual es bastante problemático, ya que, si bien la implementación de una política pública es una etapa muy compleja, quedan bastantes dudas de si se están aplicando políticas productivas necesarias. De hecho, es bastante paradójico que existan buenas capacidades para implementar políticas productivas y, al mismo tiempo, unas capacidades medias de comunicación, coordinación, estabilidad y, sobre todo, de un grado medio de políticas dirigidas al interés público.

En nivel sectorial no existen aún evaluaciones que distingan las capacidades por institución. Lo que sí existen son evaluaciones individuales que han sido mandatadas por la SHCP, SFP, y por el CONEVAL. Es interesante que algunas de las observaciones que han hecho entorno a los programas presupuestarios de la FND van en consonancia con las debilidades que se encontraron a nivel macro: en esas evaluaciones encontraron que 1) había “debilidades en el diseño de los programas. En ninguno se tiene claro cuál es la problemática que se busca resolver; cuáles son sus causas ni sus efectos. Tampoco se tiene adecuadamente definida ni cuantificada la población potencial.”; ii) que “no se tienen planes estratégicos de acciones, de corto ni mediano plazo, para la mejora de los programas. Tampoco se cuentan con planes de trabajo para el cumplimiento de objetivos. Además, no se recolecta información socioeconómica de beneficiarios y no beneficiarios.”; y iii) que los problemas anteriores obstaculizan la evaluación del impacto que han tenido los programas.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Es interesante contrastar los resultados con las respuestas “institucionales” de la FND. Disponible aquí: <https://goo.gl/Lv2srP>. En donde matizan bastante las evaluaciones que hicieron a sus programas. ¿A quién le creemos?

En este sentido, si se acepta que el fomento del desarrollo implica necesariamente una política capaz de reconocer las especificidades territoriales que involucren no solo los aspectos técnicos, sino también los aspectos organizacionales y políticos, la FND podría no estar lográndolo. En otras palabras, ¿qué política puede construir una institución que no reconoce el problema, ni la población potencial, ni cuenta con planes de corto y mediano plazo, ni objetivos concretos?

Incluso si desconfiamos en las evaluaciones lo anterior es importante,¹⁰⁶ ya que al menos estaría reflejando que hay una debilidad en las capacidades organizacionales y políticas de la FND. Refleja, por ejemplo, que la comunicación y coordinación interinstitucional no es muy sólida, también que la credibilidad de sus acciones a nivel institucional es débil, y que las instituciones que se encargan de regularla no tienen claridad en el impacto productivo que tienen los programas presupuestales de la FND.

3.4.2 Gobiernos de expertos y transparencia sin resultados

El último aspecto que se comentará en esta tesis concierne a una problemática más amplia y polémica: la toma del gobierno por los “expertos” y los gobiernos abiertos. Dos fenómenos que podrían pensarse como la dimensión apolítica de política económica: la expertocracia, o econocracia (Cahal Moran & Ward-Perkins, 2017), sería un estado de negación de las capacidades de la sociedad civil o, mejor, del conjunto de comunidades políticas que habitan este país a participar y hacerse cargo en la toma de decisiones de políticas económicas bajo la premisa de que se tratan de temas de “alto contenido técnico” no aptos para no iniciados o personas sin pedigrí.¹⁰⁷ Esto se encuentra tan normalizado en nuestra sociedad, plena de jerarquías e islas de poder, que al ojo del economista no representa más que una consecuencia lógica del crecimiento demográfico, del avance tecnológico, de la complejidad del dinero y la falta de sentido común ahorrador de los funcionarios y de las personas –léase por ejemplo la lecciones que deja la hipótesis de la Inconsistencia Dinámica o todos discursos de cultura

¹⁰⁶ La actividad de evaluación es muy problemática. Desde la definición de la muestra -véase Mitchell (2005)-, hasta la interpretación de los resultados. En este sentido es sintomático que existan un número limitado de evaluaciones. En la actualidad en la página institucional de la FND en las secciones de recomendaciones dirigidas a la FND, en estudios y opiniones y en participación ciudadana no hay ningún documento disponible.

¹⁰⁷ Esta arrogancia de ciertos economistas y funcionarios ha estado presente en muchos debates económicos: salario mínimo, mandato único de Banco de México, dirección de la agencia de estadísticas nacional (el debate en torno al INEGI), papel del financiamiento público a la Banca de Desarrollo, etc. en la forma de argumentos validados por la ciencia. Esto no es propio de México sino a nivel global, la economía *mainstream* es una especie de lenguaje que constriñe la política.

financiera-, etc. Y por ello generalmente no se le presta la debida atención: para el ojo normalizado la política de masas debe ser gestionada por manos de expertos, estos últimos se producen en instituciones académicas y se maduran en la vida laboral, y a la sociedad de legos-económicos, profanos del templo del conocimiento económico,¹⁰⁸ se les deberá informar oportunamente como van las cosas: si hay que apretarse el cinturón porque el contexto es adverso o si es época de administrar la bonanza. En este pequeño salto doble mortal al precipicio se suprime la autonomía de los individuos y se les somete al saber-poder de los expertos -quienes son los únicos capaces de juzgar y actuar de una forma que el ciudadano promedio es incapaz de comprender.

Así, la FND es comandada por un conjunto de expertos en agronegocios formados en el duro andar de los negocios agrícolas además de su correspondiente pedigrí en universidades extranjeras norteamericanas y del Instituto Tecnológico Autónomo de México o Tecnológico de Monterrey.

Y si bien, el que los directivos hayan hecho méritos en los negocios y en la academia no es un problema en sí, éste llega serlo en el instante en que queda clausurada la posibilidad de que surja de las organizaciones campesinas alguna estructura organizativa que pueda ocupar los mismos cargos que ahora ocupan funcionarios que no tienen, aparentemente, ningún compromiso político con las comunidades que podrían requerir/utilizar los recursos financieros para emprender proyectos productivos.

Esto se infiere a partir de los indicadores que anteriormente se han revisado. Es la expertocracia en el contexto de la dominancia monetaria la que está detrás de cada decisión sobre el tipo de actividades que se va financiar.

¹⁰⁸ Hay muchas frases que moldean nuestro sentido común actual: desde “Es la economía, estúpido” hasta el miedo generalizado con la inflación, el déficit y la deuda pública; nuestra obsesión con que todo es por la corrupción y la excesiva burocratización —véase promesas de campaña de candidatos presidenciales de 2018—; la economía hegemónica junto con el neoliberalismo no solo son una batería de políticas económicas de las últimas décadas sino que representan una forma de pensar el mundo compartida, muchas veces de forma inconsciente, por millones de personas. Los economistas han colonizado muchas partes de nuestra capacidad de pensar: desde las instituciones como el sistema penitenciario que funciona sobre la base de desincentivos, o que los hijos sean pensados como una inversión *a la Becker*, el suicidio conceptualizado como una elección racional, o la normalidad de las demandas contra la pareja sentimental que prometió una vida material pero que luego se desenamoró —véase por ejemplo los libros de *Freakonomics*, los trabajos de *Behavioral Economics*, o los *gadgets* que nos generan data para encontrar soluciones óptimas incluso en las relaciones sexuales como el anillo que mide nuestro desempeño sexual en términos de calorías utilizadas, tiempo de actividad y potencia de las acciones—.

Por otro lado, la expertocracia también toma forma entre los controles biométricos de la entrada al edificio custodiados por una camada de policías (para prevenir la entrada de ladrones de a pie y también de campesinos sin cita) o en la transparencia informática de su página web donde nos brinda orwelianamente infografías con datos sueltos y aleatorios¹⁰⁹ e historias de éxito¹¹⁰ que podrían ser un rico buffet literario para realizar un *Anti-Humbolt Vol 2. Una lectura de la Financiera Nacional de Desarrollo*.¹¹¹

Es decir, la FND entre su gestión de expertos y su transparencia de historias incompletas lo que genera es un blindaje ante cualquier tipo de crítica: para saber a quién da crédito hoy hay que trabajar en el área correspondiente, o pedirlo por fuera con el correspondiente desfase de tiempo, no existe en su gobierno abierto viabilidad para que el ciudadano promedio pueda conocer cómo se asignan las tasas -existen documentos sueltos y presentaciones esparcidas que no son totalmente accesibles ni tampoco son materiales hechos con el objetivo de informar ampliamente-. Tampoco es de fácil acceso saber a qué sectores le está prestando, cuáles son los criterios, ni cómo se realizan los procedimientos.

Entre la gestión de expertos con transparencia trasnochada lo que se ha construido es una institución “sin dientes” blindada ante cualquier protesta entorno a su funcionamiento. Incluso, en la opinión de Reyes (2013), desde su constitución, los expertos fueron cautelosos de eliminar cualquier huella de Banca de Desarrollo: el artículo 1 de su ley orgánica la sectoriza a la SHCP, la convierte en un “organismo de fomento” y le obliga a trabajar con patrimonio propio; su artículo 2 le encomienda apoyar todas las actividades del medio rural, hecho que limita su capacidad y que ha permitido una prematura y creciente participación del sector servicios en su crédito; el séptimo, al permitirle ser un banco mixto, implícitamente integra una “asimetría en sus preferencias de operación y en el riesgo que asume”.

¹⁰⁹ Infografías con información *random*: “11,122 kilómetros de litoral en la República Mexicana/3,931 Sociedades Cooperativas de Producción/272,533 pescadores/644.6 millones de pesos colocados por la Financiera en 2017/Embarcaciones para captura: 1,180 para camarón: 83, atún: 68, sardina/anchoveta: 710, peces de escama y 74,055 embarcaciones menores. /1,342,735.52 toneladas de producción pesquera”

¹¹⁰ Historias del tipo: “Atanacio Esquivel, pone en marcha su proyecto de bioenergía y sustentabilidad.” / “Edelmira Flores, ejemplo de trabajo y disciplina” / “Édgar Manuel Méndez, orgulloso ganadero”.

¹¹¹ En 2014 salió la versión en español del poemario de Hugo García Manríquez titulado *Anti-Humbolt. Una lectura del Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, en el cual promovía una especie de “apropiación del lenguaje de otros” y que generaba una lectura distinta de un texto abiertamente anti-literario. El lenguaje de los expertos vuelto literatura.

Por todo lo anterior, queda la impresión de que la FND, que es una institución enorme y fundamental porque opera en uno de los segmentos más afectados históricamente, que está construida sobre la base más de principios del *management* empresarial, de cierta certidumbre técnica, de la viabilidad financiera, de una óptica rentista de crédito y no a través de principios de equidad, de principios de soberanía alimentaria, de atención a las pequeñas unidades, de desarrollo volitivo/situado, de fomento de la diversidad biológica y cultural, de fortalecimiento de autonomías y de acompañamiento de unidades productivas no-comerciales.

3.5 Conclusiones del capítulo: la FND sumida entre un marco institucional inadecuado y unas condicionantes estructurales adversas

De acuerdo a lo expresado en las páginas anteriores, queda evidencia de que los rasgos estructurales de i) la baja intermediación financiera; agravada con ii) la asimetría regional y sectorial, iii) la orientación improductiva y especulativa del crédito, y iv) los sesgos regresivos del gasto público son también compartidos por la gestión de la FND.

La FND se encuentra lejos de representar una institución “desarrollista”. De hecho, se puede argumentar lo contrario, ha mimetizado algunos de los rasgos más alarmantes de la banca privada: concentración de muchos tipos (regional, en créditos simples, 1% de sus transacciones se lleva 20% de su cartera de créditos, entre otras) así como comportamientos aberrantes como es inversión en actividades no riesgosas como valores gubernamentales. Esto ha ocurrido en gran medida por los lineamientos en los que ha sido diseñada y construida. Esto quiere decir que su falta de acompañamiento de las unidades productivas rurales no se debe exclusivamente a factores externos como el mediocre crecimiento de la economía global o mexicana o los denominados problemas estructurales, sino que en su misma constitución lleva los genes equivocados.

De hecho, de acuerdo a lo argumentado a lo largo de la tesis, para que la FND pueda arropar a las comunidades rurales de menos de 50,000 personas debería de modificar su horizonte: cambiar de la sustentabilidad financiera a una sustentabilidad social. A una perspectiva del desarrollo que tome en cuenta la complejidad que implica el fomento a través del crédito en la era del dinero fiduciario, del casino global, del estancamiento secular, de la dominancia monetaria, de las estrategias de crecimiento sin desarrollo ni crecimiento y de los bancos

públicos sin financiamiento público. Para ello tendríamos que cambiar de modelo económico o mínimamente cambiar el modelo de banca pública: ampliar su cartera de alianzas y tomar en cuenta que los campesinos pobres no están accediendo al crédito tanto por el costo que implica, así como por el riesgo de perder todo en la operación. Si en México la política de crédito no toma en cuenta las condiciones en que se genera la producción y las necesidades técnicas entonces podemos esperar que las tendencias actuales se van a reforzar.

Por ello, se infiere que necesitamos otra FND que no reproduzca los vicios del modelo Banrural ni los de esta nueva época, sino una FND que llegue a todos los municipios, que no merme a los campesinos pobres con tasas altas (a veces equivalentes o más altas que las de la banca comercial), que tenga alianzas con universidades que puedan facilitar agrónomos, contadores, biólogos, ingenieros, entre otros, que sean extensionistas que apoyen la incubación de proyectos económicos y sociales que puedan sostenerse en el tiempo. Necesitamos que escuche más a los campesinos, que no imponga por métodos indirectos alguna actividad económica (véase por ejemplo sus “paquetes tecnológicos” que priorizan el desarrollo de la crianza de más animales vivos —mercancía *par excellence* destinada al comercio externo—), que haga más alianzas con intermediarios no tradicionales y colectivos como cooperativas, que deje de priorizar sectores o actividades rentables y enlazadas con el comercio exterior, que no se vea orillada a invertir en valores gubernamentales u operaciones sintéticas para cumplir su mandato de sanidad financiera, que evalúe y transparente sistemáticamente tanto sus créditos como sus programas, que acepte diversificar su estructura decisional que actualmente se encuentra secuestrada por un gobierno de expertos en agronegocios que aparentemente ven que todo está *viento en popa* aun cuando todos los indicadores que importan en el campo no mejoran con los años ni hayan cambiado las preocupaciones de los campesinos (al menos desde 2007): se les cae su cosecha por plagas, por créditos caros, por el clima, por los intermediarios, entre otras. No se ha logrado encontrar que estas potenciales demandas se traduzcan en cambios efectivos que reorienten la intervención de la FND.

De hecho, se considera que, dados los resultados presentados, la FND no es una institución pensada para fomentar el desarrollo dentro del subdesarrollo. Esto significa que el subdesarrollo precisa de otro tipo de instituciones para salir de las condicionantes que

caracterizan a la economía mexicana. La heterogeneidad estructural, las inmensas desigualdades en el ingreso, la subordinación de los subsidios al campo a la dinámica de consumo del mercado externo, así como la débil institucionalidad democrática y la corrupción y miopía de los expertos, no precisan de una banca de desarrollo sin dientes o más precisamente una “banca de desarrollo de las desigualdades”. Se requiere justamente lo contrario a eso

4. Conclusiones generales

Esta tesis versó en torno al desarrollo, a las condicionantes que cualquier institución que busque fomentarlo encuentra, sobre el papel de la banca de desarrollo en la era actual y específicamente a lo que ha hecho la FND para cumplir con su *leit motiv*.

Lo anterior implicó, en el marco del mar de teorías del desarrollo y sobre todo en la actualidad donde predomina una visión, la del desarrollo humano, que esta investigación procediera en 3 etapas: i) indagar qué es el desarrollo para vislumbrar a qué se enfrenta cualquier actor colectivo cuando busca fomentarlo, ii) después se procedió a investigar el origen y la mecánica de la FND, en esta parte de la investigación nos pareció particularmente importante plantear cuáles eran las transformaciones globales y nacionales en las que la FND surgió para así tener claridad sobre las características de sus genes y iii) finalmente se buscó aterrizar los resultados teóricos de los capítulos anteriores a partir de la información existente con el motivo de esclarecer si la FND es consistente con su objetivo de promover el desarrollo.

Del primer capítulo se realizó un análisis en cuatro momentos que atravesó distintas perspectivas del desarrollo y a partir de ello se construyeron condicionantes que cualquier actor colectivo que busque fomentar el desarrollo debe de plantearse. De dicho capítulo se desprende, en general, que el desarrollo, al ser un concepto central del discurso de la disciplina económica al menos desde 1949, está ampliamente disputado y que dichas discusiones han sido permeadas por el contexto histórico: dependiendo de la época el concepto de desarrollo ha ido mutando de contenido: de pasar de ser una agenda con tintes neocoloniales, en la era Truman, a las narrativas contra el desarrollo que toman visibilidad al final del siglo XX, en plena crisis del neoliberalismo, en el seno de las asimetrías del poder. Por lo que el abordaje de los 4 momentos está lejos de ser una tarea terminada. Quedan muchas líneas de investigación abiertas en torno a cómo construir políticas que permitan la disminución de las violencias históricas que caracterizan a amplios espacios del mundo sin caer en perspectivas que subvaloren buena parte de las instituciones no-occidentales y/o de aquellas formas de vida que no comparten los horizontes mercantiles del capitalismo. Queda por construir una teoría que incorpore la noción de la heterogeneidad económico-social que permita trascender al fantasma del *economicismo* que circunda al desarrollismo estatista. De igual forma, habría que superar al *romanticismo* de ciertas narrativas pos-desarrollistas que

han puesto de moda conceptos como “crecimiento cero” o el “buen vivir” en debates académicos, pero que, generalmente, son ideas que se encuentran muy lejos del horizonte del ciudadano común que habita las metrópolis y por lo tanto de cualquier posibilidad de ponerse en práctica. Además, no es menor notar que sin un Estado que construya esas racionalidades postdesarrollistas, los académicos del “buen vivir” tendrán que responder algún día cómo sobrevivir a través de cadenas de favores, bancos de tiempo y mercados de trueque en ciudades de 20 millones de habitantes. Queda por lo tanto pendiente un concepto de desarrollo que deje espacio para pensar en un “mundo donde quepan muchos mundos” y una política que estimule núcleos productivos facilitando recursos que desemboquen en el fortalecimiento de los procesos organizativos que ya existen o que están en potencia dentro del conjunto de las comunidades políticas de este país. Una banca de desarrollo que diseñe e implemente sus acciones en conjunto con las comunidades que desean ser apoyadas o que presenten graves problemas de violencia y miseria.

Del segundo capítulo se realizó un análisis del contexto en que surge la FND y sobre cómo su mecánica, su marco institucional, contiene las transformaciones esenciales que definen a la época actual: la retracción del gasto público y la dominancia de los mercados financieros. De este capítulo se concluye que el marco institucional en que surge la FND, y en general la banca de desarrollo de la “nueva época”, está ampliamente acotado por la subordinación al vaivén del “casino global”. También en este capítulo se muestra cómo el proceso global de desregulación financiera desembocó en la construcción de una política de estabilidad macroeconómica que impacta negativamente en los grados de libertad para construir una banca de desarrollo. Por lo que, en ausencia de una arquitectura financiera global que disminuya el poder del sector financiero, el pronóstico para la banca pública es que continúe mimetizando el comportamiento de la banca privada la cual ha tendido a acentuar en las últimas décadas los rasgos más depredadores del capitalismo contemporáneo —léase crisis financieras, desigualdad del ingreso, desindustrialización prematura, soberanías nacionales acotadas, regímenes de austeridad, recortes del gasto público en vacunas que degeneraron en el renacimiento de enfermedades ya extintas, suicidios masivos, y un largo *etcétera*—.

El tercer capítulo reforzó el argumento construido a lo largo de la tesis, que la FND contiene los genes inadecuados para fomentar el desarrollo en el marco de la era del dinero fiduciario,

de los mercados desregulados y en el contexto de un país sumido en la condición del subdesarrollo. La FND tiende a financiar unidades productivas que no requieren de una banca pública, territorios que no presentan grados de alta marginación, y ha tendido a especializarse en créditos de corto plazo y en cultivos que están muy asociados a productos de exportación que no son claves para la reducción de la restricción externa al crecimiento. También en este capítulo se aventura la inferencia de que en general la banca de desarrollo en México se encuentra en condiciones similares, en términos semejantes al comportamiento de la banca privada, con el agravante de que han empezado a destinar gran parte de su capital en la compra de bonos gubernamentales y activos financieros sintéticos, rehenes de la lógica especulativa.

La conclusión general es que la FND en casi tres lustros de operaciones no ha logrado impactar significativamente en el fomento al desarrollo debido a que el marco institucional que la regula le impide adoptar una estrategia distinta a la de la sustentabilidad financiera. Esto, en el contexto del subdesarrollo, la ha orillado a mimetizar el comportamiento que asume la banca privada en México la cual contribuye a acelerar los procesos de concentración y centralización de capital que implican el aumento de las brechas de desigualdades y que en otros términos implican el sostenimiento de un proceso de degradación cultural. La evidencia empírica apunta a que la FND dispersa créditos a las actividades que ya son rentables, y que por eso mantiene buenos indicadores financieros como son la baja cartera vencida o el aumento anual del patrimonio pero que, por otra parte, bajo este marco no es factible que en el corto ni mediano plazo la FND logre apoyar a las unidades rurales que se encuentran más vulnerables a todos los cambios que han ocurrido en la economía global y a los que históricamente han existido en nuestro país (heterogeneidad estructural, colonialismo interno, desigualdad de ingreso, etc.).

Por otra parte, a lo largo de la tesis hemos marcado agendas de investigación pendientes y algunas hipótesis sobre lo que podría abonar en una transformación de la FND. De lo primero, en general, lo que se ha visualizado es que la literatura en torno a las funciones y utilidad de la banca de desarrollo es poco extensiva. Esto quizás se debe a que, en la actualidad, como hemos apuntado, la literatura tradicional considera que la banca de desarrollo era un exceso del desarrollismo de la posguerra y que reproduce todos los males que se han criticado desde

muchos frentes al gobierno. Nosotros, por el contrario, creemos que es necesario seguir desarrollando el tema con el debido cuidado de no caer en las narrativas que han satanizado a la banca de desarrollo y al papel de las instituciones públicas dentro de la economía. De lo segundo, como hemos apuntado en el último capítulo, requerimos construir una FND más cercana a las comunidades que no esté sumida en la lógica de rentabilidad y que tampoco reproduzca la lógica discrecional que caracterizó a un segmento de Banrural (aquel que está asociado con su compra de la flota aérea más grande después de las fuerzas armadas). Esta Banca de desarrollo que imaginamos tendría que plantearse a partir de un debate abierto que discuta no solo los aspectos financieros y económicos-estructurales sino también su forma de gestionarse, de construir alianzas, de transparentar sus operaciones, de construir sus diagnósticos y sus estrategias de implementación de acciones, y su forma de evaluar y cambiar de rumbo en caso de fracaso.

Si el desarrollo, como se lee en el primer capítulo, está asociado no solo a una dimensión económica o material, y es también un proceso político siempre en construcción, endógeno, algo no completamente medible, entonces la FND y cualquier banco público que busque el fomento del desarrollo deberá tener en el horizonte que no se trata de diseñar y gestionar la forma de vida de las personas que viven en comunidades pequeñas. No se trata de que la FND llegue a todo el país e imponga indirectamente sus paquetes tecnológicos, sino que se acerque a las comunidades, platique sobre sus necesidades y su forma de vida, y con base en ello facilite procesos, por ejemplo, a partir de créditos no usureros.

En otras palabras, la FND que necesitamos no es la que es administrada por “expertos” en agronegocios sino la que es hecha en la escala de lo que exige y necesita el pueblo. No necesitamos al Banrural estado céntrico. Ni tampoco a la “expertocracia” de la FND. Lo que necesitamos es una institución que sea inclusiva de las comunidades a las que se quiere apoyar. De continuar con la tendencia actual, la FND seguirá contribuyendo al desarrollo de las desigualdades y por lo tanto a la reproducción de la condición del subdesarrollo y sus miserias.

Bibliografía

- Abbagnano, N. (2010). *Diccionario de filosofía*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ackerman, F. (2004). *Priceless: on knowing the price of everything and the value of nothing*. Nueva York, Estados Unidos. The New Press.
- Agamben, G. (2006). ¿Qué es un dispositivo? *Artilería Inmanente*. Obtenido de <https://artilieriaainmanente.noblogs.org/post/2017/03/12/que-es-un-dispositivo/>
- _____ (2006). Metrópolis. *Seminario "Metropoli/Moltitudine"*. Obtenido de <http://www.eldesconcierto.cl/2014/03/25/metropolis-una-conferencia-de-giorgio-agamben/>
- _____ (2013). Ivan Illich y la corrupción de lo mejor. *Artilería Inmanente*. Obtenido de <https://artilieriaainmanente.noblogs.org/post/2017/01/10/giorgio-agamben-ivan-illich-y-la-corrupcion-de-lo-mejor/>
- _____ (2017). *El uso de los cuerpos. Homo Sacer, IV, 2*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo editora.
- _____ (2017). Venecia, caso ejemplar de una ciudad que vive de aquello que la hace morir. (E. Tantucci, Entrevistador) Obtenido de <https://artilieriaainmanente.noblogs.org/post/2017/12/31/agamben-venecia/>
- Agrest. (2012). Los falsos positivos en medicina. *Medicina*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 08 de 09 de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0025-76802012000200020
- Ahumada, J. M., & García-Quero, F. (2017). La Economía del Desarrollo. En A. Bullejos, A. Ajenjo, C. Martínez, & R. Molero, *Hacia una economía más Justa: Manual de corrientes económicas heterodoxa*. Madrid, España.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). Discurso del Desarrollo Humano, representaciones de la pobreza y la participación como dispositivo para autogestionarla. En *Pobreza y desarrollo en América Latina, El caso de Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Salta. Salta, Argentina.
- Arndt, H. W. (1981). Economic Development: A Semantic History. *Economic development and cultural change*. The University of Chicago Press. Chicago, Estados Unidos.
- Asuad, N., & Quintana, E. (2009). Crecimiento económico, convergencia y concentración económica espacial en las entidades federativas de México 1970-2008. *Revista Investigaciones Regionales*. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, España.
- Avendaño Vargas, B., & Perrotini, I. (2015). Insuficiencia dinámica, crecimiento y desempleo en México, 1974-2012. *Investigación Económica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México.
- Avispa Mídia. (2018). *A qué viene el Convenio 169 de la OIT? ¿Autonomía para los pueblos o legitimización de la explotación?* Obtenido de <https://avispa.org/avispa-midia-disponibiliza-version-online-de-la-publicacion-a-que-viene-el-convenio-169-de-la-oit/>
- _____ (s.f.). *Avispa Mídia. Reportaje y periodismo de investigación*. Obtenido de <https://avispa.org/portada/>

- Banco Mundial. (1991). *The challenge of development*. Washington, D. C., Estados Unidos. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5974/WDR%201991%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- _____ (2015). *Mexico - Expanding Rural Finance Project : México - Proyecto Expansión de Finanzas Rurales (Spanish)*. Washington, D. C., Estados Unidos. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/604261468178146327/M%3%A9xico-Proyecto-Expansi%C3%B3n-de-Finanzas-Rurales>
- _____ (s. f.). *How does the World Bank classify countries?* Washington, D. C., Estados Unidos. Obtenido de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>
- Bank for international settlements (BIS). (2016). *Triennial Central Bank. Survey Foreign exchange turnover in April 2016*. Monetary and Economic Department. Estados Unidos.
- Bataille, G. (1987). *La parte maldita*. Icaria. Barcelona, España.
- Berdequé, J., Escobal, J., & Bebbington, A. (2015). Explicando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones. *Serie documento de trabajo N° 174. Grupo de trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Santiago, Chile: Rimisp.
- Berkman. (2014). Instituciones políticas, capacidades del Estado y políticas públicas: Una base de datos internacional.
- Bernstein, M. (1995). American economics and national security. *Radical History Review*.
- Bessi, R. (2 de 7 de 2018). Documento obtenido por Avispa de la postura de la OIT sobre la Consulta Indígena. *Avispa Midia*. Obtenido de <https://avispa.org/documento-obtenido-por-avispa-de-la-postura-de-la-oit-sobre-la-consulta-indigena/>
- Bhaduri, A. (2007). Development Or Developmental Terrorism? *Countercurrents*.
- _____ (2008). *Predatory Growth*. Economic and Political Weekly.
- _____ (2011). *Repensar la economía política*. España: Manantial.
- _____ (2014). A study in development by dispossession. *Political Economy of Contemporary India*. Obtenido de <http://www.igidr.ac.in/indiapolecon/conference.php>
- _____ (2017). A study in development by dispossession. *Cambridge Journal of Economics*. Obtenido de <https://sci-hub.tw/https://doi.org/10.1093/cje/bex026>
- Blanchard, O. (31 de Agosto de 2015). IMF Survey : Blanchard: Looking Forward, Looking Back. (I. Survey:, Entrevistador) Obtenido de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sores083115a>
- Blanchard, O., Dell'Araccia, G., & Mauro, P. (2010). Repensar la política macroeconómica. *Revista de Economía Institucional*.
- Blinder, A. (1998). *Central Banking: in theory and practice*. United States of America: MIT press.
- Cahal Moran, J., & Ward-Perkins, Z. (2017). *The econocracy: the perils of leaving economics to the experts*. Manchester University Press.

- Calderón, J. M., & Vadillo, A. (2010). *La hidra multicéfala. Los rostros del capitalismo que muta: globalización, privatismo, democratismo y violencia.*
- Caminando hacia la autonomía. Documental sobre las luchas en el Istmo de Tehuantepec* (2015). [Película]. Recuperado el 26 de mayo de 2017, de <https://www.youtube.com/watch?v=XNFyREo3c68>
- Campana, M. (2013). Para una lectura crítica del desarrollo humano. *Andes.*
- Campos Vázquez, R., & López-Araiza B., S. (2018). El estatus de la ciencia económica en México. *El trimestre económico.*
- Campos-Vazquez, R., & Monroy-Gomez Franco, L. (2016). ¿El crecimiento económico reduce la pobreza? *Revista de Economía Mexicana.*
- Capraro, S. (2015). Inflación, tipo de cambio y distribución del ingreso : Ensayos sobre la economía Mexicana. *tesis que para obtener el grado de Doctorado en Economía por la UNAM.* Ciudad de México: Posgrado de Economía de la UNAM.
- Capraro, S., Muller, N., & Silva, A. (2016). Gasto público y estancamiento económico: teoría y evidencia empírica para México. En J. Vázquez, & L. Tlatelpa, *La contracción del gasto público en México. Análisis teóricos y aplicados.* Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). "*Definición*" de desarrollo social. Obtenido de www.diputados.gob.mx/cesop
- Chandler, D. (2013). Where Is the Human in Human-Centred Approaches to Development? En S. Mezzadra, J. Reid, & R. Samaddar, *The Biopolitics of Development. Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present* . New Delhi, India: Springer.
- Cimoli, M. (2005). Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. *CEPAL.*
- Clavijo Cortes, P. H., & Ros Bosch, J. (2015). La Ley de Thirlwall: una lectura crítica. *Investigación Económica, LXXIV(292)*, 11-40.
- CNBV. (2016). *Reporte Nacional de Inclusión Financiera.* Ciudad de México, México.
- Colegio de postgraduados. (s.f.). México. Obtenido de http://www.colpos.mx/wb_pdf/Educacion/OfertaEducativa/Sanluis/MT%20GESTION%20FIN%20PDESARROLLO%20RURAL%20SLP.pdf
- Comité Invisible. (2014). *A nuestros amigos.* España: Pepitas de Calabaza.
- Comite Radcliffe. (1960). *Informe del Comite Radcliffe para el estudio del funcionamiento del sistema.* Inglaterra.
- Consejo Nocturno. (2018). *Un habitar más fuerte que la metrópoli.* España: Pepitas de calabaza.
- Cooper, F., & Packard, R. (2005). The History and Politics of Development Knowledge. En M. Edelman, & Haugerud, *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism* (págs. 126-139). Blackwell publishing.
- Coq Huelva, D. (2004). Economía y territorio: una somera revisión crítica. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, 119-149.

- _____ (2004). Epistemología, economía y espacio/territorio: del individualismo al holismo. *Revista de estudios regionales*, 115-138.
- _____ (2005). La Economía vista desde un ángulo epistemológico. De la economía política, del estructuralismo a la complejidad. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*(22), 1 9-45.
- Cornick, J., & Trejos, A. (2016). Building Public Capabilities for Productive Development Policies: Costa Rican Case Studies. *Documento de trabajo BID*.
- Cornick, J., Fernández-Arias, E., & Stein, E. (2016). The Challenge of Public Capabilities for Successful Productive Development Policies: Hopeless Task or Pragmatic Program? *IDB WORKING PAPER SERIES*.
- Coyle, D. (2017). *El producto interno bruto. Una historia breve pero entrañable*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Crush, J. (1995). Imagining development. En J. Crush, *Power of development* (págs. 1-24). Routledge. London and New York.
- Cruz Blanco, M. A. (2008). Romper la tasa de crecimiento neoliberal mexicana: una propuesta harrodiana. *economíaunam*.
- Dávila, E., Kessel, G., & Levy, S. (2002). El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México. *Economía Mexicana. Nueva Época*.
- De Lucchi, J. M. (2012). *El enfoque del dinero endogeno y la tasa de interes exogéna*. Buenos Aires: Documento de Trabajo. Cefidar.
- Díaz Fariñas, L. (2013). *A cincuenta años de la alianza para el progreso: el debate por el socialismo*. La Habana, Cuba: Economía y desarrollo.
- Duffield, M. (2007). *Development, security and unending war: governing the world of peoples*. Polity Press.
- Dunlap, A. (13 de 1 de 2018). Économie verte et contre-insurrection. (L'Amassada, Entrevistador)
- Edelman, M., & Haugerud, A. (2005). Introduction: The Anthropology of Development and Globalization. En M. Edelman, & A. Haugerud, *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism* (págs. 1-74). BLACKWELL PUBLISHING.
- El Economista. (10 de 11 de 2017). Carstens pide prudencia para aumentar el salario mínimo. *El economista*.
- El Heraldo. (5 de Septiembre de 2017). <http://www.heraldo.mx/suspendido-el-censo-agropecuario-inegi/>. *El Heraldo. Aguascalientes*.
- Escalante, F. (2015). *Historia mínima de el Neoliberalismo*. Ciudad de México: Colegio de México.
- _____ (22 de 01 de 2016). Neoliberalismo ¿La gran ideología del siglo XXI? Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=S4vi9WFmCyM>
- _____ (2017). *Se supone que es ciencia. Reflexiones sobre la nueva economía*. El colegio de México.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana.

- _____ (2016). Sentipensar con la Tierra: Las luchas territoriales y la dimensión ontológica de las epistemologías del sur. *Revista de Antropología Iberoamericana*.
- _____ (2017). Desde abajo, por la izquierda y con la tierra: La diferencia de Abya Yala/Afro/Latino/América. En J. Regalado, *Pensamiento crítico, cosmovisiones, y epistemologías otras, para enfrentar la guerra capitalista y construir autonomía*.
- Esposito, R. (2016). *Las personas y las cosas*. Buenos Aires, Argentina: Katz.
- Esquivel H., G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. OXFAM.
- Esteva, G. (1996). Desarrollo. En W. Sachs, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*.
- _____ (1998). Beyond development, what? *Development in Practice*, 280-296.
- FAO. (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México*.
- Fields, G. S. (2007). Dual Economy. *Working papers from Cornell University*. Obtenido de <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=workingpapers>
- Fine, B., & Milonakis, D. (2009). *From Economics Imperialism to Freakonomics. The Shifting Boundaries between Economics and other Social Sciences*. Taylor and Francis.
- FND. (2014). *Programa Institucional 2013-2018 de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero*.
- _____ (s.f.). *Informe de autoevaluación de Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero correspondiente al segundo semestre de 2016*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/223376/Informe_de_Autoevaluaci_n_de_Gesti_n_de_FND_del_Ejercicio_2016.pdf#%5B%7B%22num%22%3A48%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68%2C706%2C0%5D
- Fondo Monetario Internacional. (2018). Q. How does the WEO categorize advanced versus emerging market and developing economies? Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm#q4b>
- Fradin, J. (2015). Economy, Ecumenes, Communism: Economy as the Devastation of Ecumenes, Communism as the Exit From Economy. *No New Ideas Press*.
- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y Subdesarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- _____ (1965). *Dialectica del desarrollo*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica
- _____ (1967). *Teoría y política del desarrollo económico*. México: Siglo XXI.
- _____ (1974). El mito del desarrollo y el futuro del tercer mundo. Ciudad de México, México: *El Trimestre Económico*.
- _____ (1975). *El desarrollo económico: un mito*. México: Siglo XXI.
- _____ (1995). El pensamiento económico latinoamericano: entrevista a Celso Furtado. (C. Mallorquin, Entrevistador). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Ciudad de México, México.
- _____ (1999). *El Capitalismo Global*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.

- García-Verdú. (2010). Tasas en Equilibrio bajo Regímenes. *Banco de México. Documentos de investigación*. Ciudad de México, México.
- Garzón, M. A. (2008). El lugar como política y las políticas de lugar Herramientas para pensar el lugar. *Signo y Pensamiento*. Bogotá, Colombia.
- Ghosh, D. (2007). The metamorphosis of Lewis's dual economy model. *Journal of Economic Methodology*.
- Gibler, J. (24 de marzo de 2014). El genocidio está en los genes de las instituciones. (C. Acuña, Entrevistador)
- _____ (2017). Las economías del terror. En J. Regalado, *Pensamiento crítico, cosmovisiones, y epistemologías otras, para enfrentar la guerra capitalista y construir autonomía*. Ciudad México, México: Editorial Cátedra Jorge Alonso.
- Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*. Ciudad de México, México.
- Graeber, D. (2011). *Fragments de antropología anarquista*. Barcelona, España: Virus Editorial. Obtenido de <https://cabezasdetormenta.noblogs.org/files/2013/02/David-Graeber-Fragmentos-de-Antropologia-Anarquista.pdf>
- _____ (2015). *La utopía de las normas. De la tecnología, la estupidez y los secretos placeres de la burocracia*. España: Ariel.
- Gramsci, A. (2009). *La política y el estado moderno*. España: Público.
- Grosfoguel, R. (2016). Del extractivismo económico al extractivismo epistémico y ontológico. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)*.
- Guillén R., A. (2008). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas. En E. Correa, J. Déniz, & A. Palazuelos, *América Latina y Desarrollo Económico. Estructura, inserción externa y sociedad*. Akal.
- Hammond, G. (2012). *State of the art of inflation targeting – 2012*. Bank of England. Centre for Central Banking Studies. Recuperado el 18 de 9 de 2017, de <http://www.bankofengland.co.uk/education/Documents/ccbs/handbooks/pdf/ccbshb29.pdf>
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigaciones sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu editores.
- Hernandez N., L. (2014). *Hermanos en armas. La hora de las policías comunitarias y las autodefensas*. Ciudad de México, México: Para leer en libertad.
- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los estados. Análisis de la formación continua del Estado*. Ciudad de México, México: Fondo de cultura económica.
- Huidobro, M. (2012) Breve historia de la banca de desarrollo mexicana. Análisis Económico
- Ibañez-Drilliéres, L. (2017). Actuar como primitivo, prever como estratega. Ciudad de México, México: *Fractal*.
- Illich, I. (1980). Peace vs Development. Opening address on the occasion of the first meeting of the Asian Peace Research Association, Yokohama, 1st. December 1980, in: Ivan Illich: In the Mirror of the Past. Lectures and Addresses 1978-1990. New York / London: Marion Boyars Publishers 1992,

Obtenido de https://democracyjournalarchive.files.wordpress.com/2015/06/illach_peace-vs-development-democracy-2-1_-jan-1981.pdf

- _____ (1996). Necesidades. En W. Sachs, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* (págs. 157-173). Pratec.
- _____ (2008). El arte de habitar. En I. Illich, *Obras reunidas* (Vol. 2). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Independent people's tribunal on the World bank In India. (2008). *Findings of the Jury*. New Delhi, India: Verdict from the Independent people's tribunal.
- INEGI. (s.f.). Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/>
- _____ (2007). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/ca2007/resultados_agricola/default.aspx
- International Student Initiative for Pluralism in Economics. (2014). *ISIPE*. Obtenido de <http://www.isipe.net/>
- Ize, A. (2010). ¿Puede la política macroeconómica ayudar a crecer? En N. Lusting, *Crecimiento y Equidad* (págs. 79-108). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Jappe, A. (2016). *Las aventuras de la mercancía*. España: Pepitas de calabaza.
- Kalecki, M. (1943) Political aspects of full employment. *Political Quartely*.
- Kaldor, N. (1963) ¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados? México: El Trimestre Económico
- La Jornada. (2017). Eh... puto, gritan diputadas priístas a legislador de Morena en dictamen del Presupuesto de Egresos 2018. Recuperado el 11 de 11 de 2017, de La Jornada Videos: <https://videos.jornada.com.mx/video/83804978/eh-puto-gritan-diputadas-priistas-a-legislador-de/>
- Larroa Torres, R. M. (2017). Presentación. *Estudios Latinoamericanos*, XXXII(40).
- Lascoumes, P., & Galès, L. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Leal Martínez, A. (2014). De pueblo a sociedad civil: el discurso político después del sismo de 1985. *Revista mexicana de sociología*.
- Lévi-Strauss, C. (2013). *Anthropology Confronts the Problems of the Modern World*. Cambridge, Inglaterra: the belknap press of harvard university press. Obtenido de <https://ia800408.us.archive.org/17/items/claude-levistrauss-anthropology-confronts-the-problems-of-the-modern-world-1986/claude-levistrauss-anthropology-confronts-the-problems-of-the-modern-world-1986.pdf>
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School*. Obtenido de <https://la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368lewistable.pdf>
- _____ (1979). The dual economy revisited. *The manchester school*.
- Lezama, J. L. (2010). Sociedad, Medio ambiente y política ambiental, 1970-2000. En J. L. Lezama, & B. Graizbord, *Los grandes problemas de México IV. Medio ambiente*. Colmex.
- Lopez Portillo, J. (1982). Discurso ante la ONU en 1982. Nueva York. Recuperado el 15 de 09 de 2017, de <https://www.youtube.com/watch?v=u0bv5Mb4Cdg>
- Mallorquin, C. (1998). *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*. Plaza y Valdés.

- _____ (1999). Invitación a una Lectura de Celso Furtado. *Cinta de Moebio*.
- _____ (2012). *América Latina y su teoría*. Ariadna Ediciones. Obtenido de <https://books.openedition.org/ariadnaediciones/934>
- _____ (2012). El desconocimiento como origen del Déjà vú en la teoría del desarrollo. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*.
- _____ (2013). *Relatos contados desde la periferia: el pensamiento económico latinoamericano*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Manzo, C. (2011). *Comunalidad, Resistencia Indígena y Neocolonialismo en el Istmo de Tehuantepec Siglos XVI-XXI*. Ce-Acatl .
- Marcos. (2003). *¿Cuáles son las características fundamentales de la IV Guerra Mundial?* Obtenido de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2003/02/01/cuales-son-las-caracteristicas-fundamentales-de-la-iv-guerra-mundial/>
- _____ (2001). (J. Scherer, Entrevistador) Recuperado el junio de 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=5C4no09zGtE>
- Marglin, S. (2008). *The Dismal Science. How Thinking Like an Economist*. Harvard University Press.
- Martínez, M. I. (2017). «Nadie está aislado de nadie.» Descripciones prescriptivas de los Otros en la Sierra Tarahumara «No one is isolated from anyone.» Prescriptive descriptions of the Others in the Sierra Tarahumara. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*.
- Meireles, M., & Correa Prado, F. (2010). El control de la inflación en gobiernos progresistas: rescatar a Juan Noyola Vásquez por el fin de la concepción monetarista. *Cuadernos PROLAM/UEP*.
- Meirelles, F., & Lund, K. (Dirección). (2002). *Ciudad de Dios* [Película]. Brasil.
- Mendoza, E. (23 de 12 de 2014). Bajo puentes capitalinos, de la “recuperación” a la privatización. *Contralínea*. Obtenido de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2014/12/23/bajo-puentes-capitalinos-de-la-recuperacion-la-privatizacion/>
- Mitchell, T. (2005). The work of economics: how a discipline makes its world. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*.
- Montoya, A. (2012). Acerca de la enseñanza de la economía a nivel internacional. *Ponencia presentada en el Seminario Permanente de la Academia de Teoría Económica, 12*. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/foro2012/ALEJANDRO%20MONTROYA%20M.pdf>
- Moreno-Brid, J. C., Perez Caldentey, E., & Valdez, L. (2017). Changing Challenges in the Modernization of Development Banks in Latin America: The case of Nacional Financiera, Mexico’s key Development Bank. *IDEAs Working Papers*.
- Myrdal, G. (1974). What is development? *Journal of economics issues*.
- Naciones Unidas. (2014). *World Economic Situation and Prospects 2014*. Obtenido de https://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2014wesp_country_classification.pdf
- Nadal, A. (2011). *Rethinking Macroeconomic for Sustainability*. Zed books.
- Nadal, A., & Ackerman, F. (2013). *Ensayos críticos sobre la teoría del equilibrio general*. Siglo XXI.

- Nandy, A. (1995). Development and violence. *Culture of peace program, UNESCO*. Obtenido de <https://www.uni-trier.de/fileadmin/forschung/ZES/Schriftenreihe/019.pdf>
- _____ (2004). Revisiting the Violence of Development. (S. Kothari, Entrevistador)
- _____ (2011). *Imágenes del Estado. Cultura, violencia y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Nieves Rico, M. (2009). Medición del trabajo de cuidado no remunerado al interior de los hogares. Desafíos para las políticas públicas. (pág. 21). Santiago: CEPAL. División de Desarrollo Social.
- Ocampo, J. A. (2001). International asymmetries and the design of the international financial system. *CEPAL*.
- Oloqui, F. (2013). *Bancos Públicos de Desarrollo: ¿Hacia un Nuevo Paradigma?*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ONU. (1951). *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*.
- Ostry, J. & Ghosh, A. & Chamon, M. (2012) Dos objetivos, dos instrumentos: políticas monetaria y cambiaria en economías de mercados emergentes. Boletín del Cemla
- Pagés, C. (2010). *La era de la productividad. Como transformar las economías desde sus cimientos*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Palley, T. I. (2014). Economía y economía política de friedman: una crítica desde el viejo keynesianismo. *Investigación económica*, 73(288). doi:10.1016/S0185-1667(14)70917-8
- Panico, C. (2014). *Política monetaria y derechos humanos: un enfoque metodológico y su aplicación a Costa Rica, Guatemala y México*. Ciudad de México: CEPAL.
- Panico, C., & Olivella, R. (2007). Myrdal, growth processes and equilibrium theories. En P. Commendatore, N. Salvadori, & M. Tamberi, *Geography and Structural Change in Development: Theory and Empirics* (págs. 183-202). Obtenido de <http://growthbook4.ec.unipi.it/Chapter7.pdf>
- Pérez Caldentey, E. (2015). Una coyuntura propicia para reflexionar los espacios para el debate y el dialogo entre el (Neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. En CEPAL, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas*.
- _____ (2015). Ciclos de auge y colapso, dominancia monetaria y la subordinación de la política fiscal en América Latina. En A. Vadillo, & J. M. Calderón, *Fiscalidad y Democracia en México*. UNAM.
- Perez Lurrabaquio, O. (2017). Política monetaria de economías abiertas: el rol del tipo de cambio en México. *Tesis para obtener el grado de Maestro en Economía por la UNAM*. Ciudad de México: Posgrado de Economía de la UNAM.
- Perrotini Hernandez, I., Avendaño Vargas, B., Vázquez Muñoz, J., & Sánchez Vargas, A. (2013). México: Estancamiento estabilizador y brecha de desarrollo. En I. Perrotini Hernandez, *Política Económica: Análisis Monetario, Regional e Institucional* (págs. 21-48). Puebla: Facultad de Economía. BUAP.
- Perrotini, I. (1998). Keynes después de Friedman, Friedman después de Lucas y Lucas después de Lucas. *Economía informa*.
- Petty, W. (1690). *Political Arithmetick*. Inglaterra.
- Pie de página. (2017). *Resistencias*. Obtenido de <https://piedepagina.mx/resistencias/index.php>

- Pivetti, M. (2004). El capitalismo "indiscutido" y el bienestar social: análisis de un binomio improbable. En B. Jossa, *Il futuro del capitalismo* (G. Lujan-Circus, Trad.). Obtenido de <https://grupolujan-circus.blogspot.com/2012/12/el-capitalismo-indiscutido-y-el.html>
- _____ (2010). Finanzas internacionales y soberanías nacionales. En J. M. Calderón, & A. Vadillo, *Bajo la sombra de Craso. La democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de la representación*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. La Piqueta. Obtenido de https://www.traficantes.net/sites/default/files/Polanyi,_Karl_-_La_gran_transformacion.pdf
- Prebisch, R. (1980). Biosfera y desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 73-88.
- Raventós, D. (04 de 09 de 2014). Esterilizar a los pobres, pero nunca garantizar su derecho a la existencia. *Sinpermiso*.
- _____ (21 de 01 de 2018). El darwinismo social recurrente o la propuesta de esterilizar a las personas desempleadas. *Sinpermiso*. Obtenido de <http://www.sinpermiso.info/textos/el-darwinismo-social-recurrente-o-la-propuesta-de-esterilizar-a-las-personas-desempleadas>
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario de la real academia española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=desarrollo>
- Robinson, J. (1969). *La economía, hoy*.
- Ros Bosch, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. Ciudad de México, México: Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* Ciudad de México, México: Colegio de México y la Universidad Autónoma de México.
- _____ (2008). Classical development theory. En A. Krishna Dutt, & J. Ros, *International handbook of development economics. Volume I*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- _____ (2012). La productividad y el desarrollo en América Latina: dos interpretaciones. *Economía UNAM*.
- _____ (2014). *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?*
- Sánchez Tello, J., & Zamarripa, G. (2015). *Un análisis sobre la infraestructura bancaria en México*.
- Santa Cruz, H. (1987). Recuerdos de la creación de la CEPAL, a guisa de introducción. *CEPAL*.
- _____ (1995). La creación de las naciones unidas y de la CEPAL. *CEPAL*.
- Scheinvar Akcelrad, P. (2012). ¿Externalidades o internalidades? Teoría para los servicios ambientales. *Ciencia Económica*.
- SEDATU. (2015). *Borrador de Metodología de la regionalización funcional*.
- Sen, A. (1998). The concept of development. En H. Chenery, & T. N. Srinivason, *Handbook of development economics*.
- _____ (2000). *Desarrollo como libertad*. Buenos Aires, Argentina: Planeta S. A.
- Senado de la Republica. LXI Legislatura. (2010). *Crédito y banca de desarrollo*. Miguel Ángel Porrúa.

- Serrano, F. (2014). El neoliberalismo como regreso de la economía vulgar. *Circus. Revista Argentina de economía*, 57-74.
- Shani, G. (2012). Empowering the Disposable? Biopolitics, Race and Human Development. *Development Dialogue*. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/292469897_Empowering_the_disposable_biopolitics_race_and_human_development?enrichId=rgreq-f7ea9adda2a58dd6416ba0b140681739-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI5MjQOTg5NztBUzo1OTg5MTQyNjA1NDE0NDBAMTUxOTgwMzY5NTA2NQ%3D%](https://www.researchgate.net/publication/292469897_Empowering_the_disposable_biopolitics_race_and_human_development?enrichId=rgreq-f7ea9adda2a58dd6416ba0b140681739-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI5MjQOTg5NztBUzo1OTg5MTQyNjA1NDE0NDBAMTUxOTgwMzY5NTA2NQ%3D%3D)
- SHCP. (2010). *Banca de desarrollo de la SHCP*. Obtenido de http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/index.html
- Singer, H. W. (1999). Dual economy. En A. Kuper, & J. Kuper, *The Social Science Encyclopedia*. Routledge.
- Sotelo, A. (2005). *América Latina: de crisis y paradigmas. La teoría de la dependencia en el siglo XXI*. Plaza y Valdes.
- Spicker, P., Álvarez lequizamòn, S., & Gordon, D. (2007). *Pobreza. Un glosario internacional*. Clacso.
- Stavenhagen, R. (25-26 de Junio de 1965). 7 tesis equivocadas sobre América Latina. *El Día*. Obtenido de <https://ces.colmex.mx/pdfs/stavensiete.pdf>
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. (2008). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. Obtenido de https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Biblio_adic5.pdf
- Subversiones. (s.f.). *Subversiones. Agencia autónoma de comunicación*. Obtenido de <https://subversiones.org/>
- Sunkel, O. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI
- Taylor, L., & Eatwell, J. (2006). *Finanzas globales en riesgo: un análisis a favor de la regulación internacional*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Temper, L., & Martinez, J. (2015). Environmental justice atlas (ejatlas). Obtenido de <https://ejatlas.org/about>
- Toledo, V. M. (2015). *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*. Ciudad de México, México: Grijalbo.
- Torres Salcido, G. (2017). Apuntes sobre los Sistemas Agroalimentarios Localizados. Del distrito industrial al desarrollo territorial. *Estudios Latinoamericanos*.
- Tribunal permanente de los pueblos. Capítulo México. (2014). *Sentencia de la audiencia final del Capítulo México del TPP*. Obtenido de <http://www.tppmexico.org/sentencia-de-la-audiencia-final-del-capitulo-mexico-del-tpp/>
- Truman, H. (1949). *Truman's Inaugural Address*. Obtenido de https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm
- Ugalde, L. C. (2014). *La negociación política del presupuesto público en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. SITESA.
- UNCTAD. (2015). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*.

- UNCTAD. (s. f.). *Composition criteria of economic groups*. Obtenido de http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications/UnctadStat.EconomicGroupings.Criteria_EN.pdf
- Vadillo, A. (2012) Para el análisis económico-fiscal clásico de la crisis: la estrategia de un crecimiento con democracia. Ciudad de México. *Estudios Latinoamericanos*.
- Valdivia López, M., & Delgadillo Macías, J. (2013). *La geografía en sus vínculos actuales: una antología comentada del debate contemporáneo*. UNAM.
- Vargas, G., Carrillo, G., Roque, E., Escalona, C., Hernández, R., & Magaña, R. (2014). *La evaluación de las capacidades institucionales ambientales de los Estados y descentralización de la Función Pública en México. Los avatares de una Política Pública*.
- Varoufakis, Y. (2017). *Comportarse como adultos. Mi batalla contra el establishment europeo*. DEUSTO.
- Velásquez, R. (03 de 07 de 2011). Etnocidio contra nahuas de Tlanixco. *Contralínea*. Obtenido de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2011/07/05/etnocidio-contra-nahuas-de-tlanixco/>
- Videgaray Caso, L. (2013). Palabras del ex- secretario de hacienda y crédito público de México. Ciudad de México. Recuperado el 08 de 09 de 2017, de http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_discurso_funcionarios/secretarioSHCP/2013/lvc_emtech_mexico_29052013.pdf
- Viveiros de Castro, E. (2011). Da necessidade extensiva à suficiência intensiva. *SOPRO Panfleto político cultural*.
- Vos, R., & Ocampo, J. (2008). Policy space and the changing paradigm in conducting macroeconomic policies in developing countries. *BIS Papers No 36 Monetary and Economic Department*, 33-34.
- Wise, T. (2018). Pumping Iron: How can metals prices help predict global growth? *Bank Underground*.
- Zibechi, R. (2010). *Política y miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Lavaca.
- Zibechi, R. (2017). El estado de excepción como paradigma político del extractivismo.
- Zuñiga, J. A. (25 de 09 de 2006). La extranjerización de la banca no la hizo más eficiente: Cepal. *La Jornada*.