

Los ciclos de vida de las políticas públicas¹

Palabras del Gobernador del Banco de México, AGUSTÍN CARSTENS, con motivo de la ceremonia de graduación de la Escuela de Política y Estrategia Global de la Universidad de California en San Diego.

18 de junio de 2017

Gracias, Rector Gordon Hanson, profesores, padres, cónyuges, socios, hijos, amigos y miembros de la Generación 2017. Es un honor celebrar hoy con todos ustedes. A ustedes, Generación 2017, mis más sinceras felicitaciones y buenos deseos.

No sólo se han titulado de este distinguido programa, en una universidad de clase mundial; han estado viviendo y estudiando en un lugar muy hermoso y único en Norteamérica y, de hecho, en el mundo: esta área metropolitana dinámica, vibrante, multicultural e internacional en la costa del Océano Pacífico, en el extremo occidental de la frontera entre Estados Unidos y México, de alrededor de 3,000 kilómetros.

¹ Las opiniones aquí vertidas representan las del autor y no necesariamente las de la Junta de Gobierno del Banco de México.

Les deseo que tengan una larga y exitosa carrera como formuladores de políticas públicas.

*

Acaban de finalizar sus estudios de maestría y han adquirido toda una serie de herramientas de vanguardia para integrarse al mundo real y contribuir a hacerlo cada vez mejor. Así que están en muy buena forma, listos para enfrentar cualquier reto.

Desde el día en que por última vez porté una toga y un birrete he estado de cierta manera involucrado ya sea en la formulación o he tenido influencia en políticas económicas, fiscales y, sobre todo, financieras y monetarias, tanto a nivel nacional como internacional. Y si hay algo que he aprendido sobre la formulación de políticas, es respetar su ciclo de vida.

Podemos pensar en el ciclo de vida de una política como una secuencia de etapas: conceptualización y diseño; formalización (por ejemplo, mediante un proceso legislativo); implementación; evaluación y vigilancia; y, finalmente, ajuste o adecuación. Por lo general, las tres primeras etapas son las más emocionantes y las que atraen la mayor atención. Pero las dos últimas etapas, evaluación y vigilancia y ajuste o adecuación, son las más críticas para asegurar el éxito a largo plazo.

En otras palabras, una vez que se ha conceptualizado y se ha implementado una política, con el tiempo, los responsables de formularla e instrumentarla deben permanecer vigilantes y flexibles para estar dispuestos a realizarle cualquier ajuste. Debemos ser más que simples formuladores de políticas; debemos supervisarlas y,

en caso necesario, ajustarlas. Si no consideramos y no entendemos el ciclo de vida de una política, podríamos erróneamente considerar como definitivo cualquier éxito temprano que pudieran tener.

Y este es un error típico y muy grave.

Las políticas públicas pueden y deben ayudar a las personas a tener vidas mejores. ¿Cuáles son las mejores políticas públicas? Este no es tanto el tema que quisiera abordar el día de hoy, aunque más adelante sí diré algo al respecto. El punto fundamental que quiero hacer es que, como formuladores de políticas, debemos estar plenamente conscientes de que el tiempo modifica muchas cosas. Las consecuencias imprevistas de cualquier política pueden volverse evidentes. Con el tiempo, pueden surgir nuevas prioridades, nuevas percepciones, nuevos paradigmas y nuevas restricciones. Nuevas generaciones con nuevas preocupaciones.

Hagamos el símil de que una determinada política podría asemejarse a una casa. El techo pudiera tener goteras. El cableado eléctrico pudiera necesitar actualizarse y requerir ser instalado nuevamente. La familia pudiera crecer y con ello se requerirían más habitaciones, tal vez hasta se necesitaría construir un nuevo piso.

Y en el mundo real, este que me ha sacado todas mis canas, no existe una política perfecta. Sin embargo, sí hay muchas políticas que son buenas y que son factibles de mejorarse, incluso de manera significativa.

Quisiera compartir con ustedes tres ejemplos.

1. Globalización y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, durante el periodo que a menudo conocemos como *Pax Americana*, las economías mundiales experimentaron una gran ola de globalización. Esto se debió en gran medida a que los vencedores de dicha guerra, Estados Unidos y sus aliados, en lugar de debilitar aún más a sus enemigos ya derrotados (como podría haberse esperado), buscaron lograr algo mejor, algo de una mayor nobleza de espíritu. En concreto, decidieron promover una mayor liberalización del comercio y una mayor integración financiera a través de la cooperación internacional, mediante un enfoque basado en reglas específicas.

En 1944, al vislumbrarse el fin de esa terrible guerra, Estados Unidos y otros 43 países, entre ellos México, enviaron delegados a la ciudad de Bretton Woods, New Hampshire, para suscribir los acuerdos que crearon lo que se conoce como las instituciones de Bretton Woods. Dichas instituciones multinacionales incluyen al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio (antes conocido como Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o GATT, por sus siglas en inglés).

Este objetivo de prosperidad compartida a través de la cooperación pacífica también impulsó la creación de la Unión Europea, que comenzó como un plan para evitar otro baño de sangre europeo con el entrelazado económico de Francia con Alemania.

En un sentido más amplio, esta ola de globalización que surgió en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial ha generado grandes movimientos de capital y flujos de inversión extranjera directa entre naciones. Muchos países han cosechado los beneficios del comercio internacional a través de

una asignación más eficiente de recursos, que se obtiene cuando los países están en posibilidad de explotar sus respectivas ventajas comparativas.

Para los países en desarrollo, esta ola de globalización también se ha traducido en un mayor acceso a destrezas y a tecnología, lo que ha impulsado la modernización de muchas regiones, incluyendo gran parte del Sudeste Asiático y América Latina.

Las últimas décadas también han visto pasar la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética y, consecuentemente, la integración de gran parte de Europa del Este a las redes económicas mundiales.

Hemos sido testigos del espectacular surgimiento de China como superpotencia económica. La mayoría de la ropa que casi todos utilizamos hoy en día probablemente se fabrica en China. Quizás hasta sus zapatos, su cartera, su reloj y su teléfono inteligente. A principios de los ochenta, cuando yo estaba estudiando el posgrado, el hecho de que tantas cosas se hubieran fabricado e importado de la República Popular China hubiera sido prácticamente impensable.

Desde una perspectiva global, durante este periodo de *Pax Americana* hemos observado una dramática reducción en los niveles de pobreza extrema.

Otra tendencia en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que fácilmente podríamos pasar por alto o desdeñar (porque siempre podemos encontrar fallas y sin lugar a dudas existen en cualquier institución), es que las instituciones multinacionales de Bretton Woods han desempeñado un papel importante en promover una mejor gobernabilidad en la gran mayoría de los países, al enfatizar la necesidad de fomentar instituciones sólidas y legítimas,

responsabilizar a los formuladores de políticas públicas y hacer más transparente el proceso de implementación de dichas políticas.

Por ejemplo, una de las tres funciones principales del Fondo Monetario Internacional es vigilar las condiciones económicas, financieras, fiscales y externas de sus países miembros. Esto se realiza periódicamente a través de ejercicios de revisión entre pares, en donde cada uno concluye con recomendaciones al país sujeto a revisión y que la institución monitorea de manera permanente.

Este gran arco en el tiempo posterior a la Segunda Guerra Mundial, esta *Pax Americana*, también ha sido testigo del asombroso crecimiento del comercio internacional y de cómo ha beneficiado a consumidores y trabajadores en todo el mundo.

Comparto la firme opinión de que el libre comercio entre naciones contribuye a agilizar el crecimiento económico y a un mayor bienestar agregado. No obstante, es evidente que en los países no todos los miembros de la sociedad se benefician por igual de una mayor liberalización comercial. En un mundo ideal, en donde se formulan políticas adecuadas, habría esquemas de compensación que apoyen a los afectados por las políticas de apertura. Sin embargo, y para ser honestos, no existen ejemplos de procesos de compensación perfectos. En consecuencia, frecuentemente escuchamos los reclamos de aquellos que no se han visto beneficiados por la apertura al comercio internacional.

Así pues, una vez que una política se ha formulado e implementado, con el tiempo, los responsables deben permanecer vigilantes y ser flexibles. Las políticas deben ser evaluadas y, en caso necesario, ajustadas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también conocido como TLCAN, que incluye a Canadá, Estados Unidos y México y que fue firmado en 1994, es un buen ejemplo. Las tres naciones se han beneficiado significativamente del TLCAN pues, más que un acuerdo comercial, también debe ser entendido como un acuerdo de producción compartida que ayuda a la región de América del Norte ante la feroz competencia del resto del mundo.

Pero, a cambio de todos los beneficios del TLCAN, la mayor integración económica también ha generado algún grado de malestar.

Ha significado cambios vertiginosos.

Y también se ha traducido en una distribución inequitativa de los beneficios. Esta transición a una distribución más eficiente de recursos no ha estado exenta de costos y la carga del ajuste ha recaído en ciertos sectores y en ciertos tipos de empleo en los tres países.

De igual forma, durante el mismo periodo, las nuevas tecnologías han ocasionado que muchos empleos se vuelvan obsoletos.

Además, las políticas complementarias diseñadas para amortiguar los efectos sobre los trabajadores no siempre han funcionado como era previsto.

Desde este punto de vista, el TLCAN es una buena política. Sin embargo, puede mejorarse.

Es justo decir que, hasta cierto grado, los responsables de formular políticas han pasado por alto las desventajas de dicho tratado por muchos años. Dimos por hecho los éxitos que se lograron en las etapas iniciales. También hemos descuidado la necesidad de enfatizar, explicar y comunicar de manera efectiva y permanente sus beneficios netos, reales y muy sustanciales.

Lo anterior ha llevado a un resentimiento creciente contra el TLCAN por parte de algunos sectores de la población y a la idea de que, al revertir la integración en la región, se podría mejorar de algún modo la situación para aquellos que han visto cómo su mundo ha empeorado, ya sea esto a consecuencia del TLCAN o de otros factores, como el cambio tecnológico.

La verdad es que, a estas alturas, darle la espalda a la integración económica en Norteamérica sería muy costoso para todos los involucrados. El TLCAN nos proporciona un muy adecuado esquema de cooperación mutua.

Lo que quiero decir es que es muy importante que no olvidemos la necesidad de trabajar con otros países, de mejorar el valor de nuestras relaciones con otros.

Y este esquema de cooperación mutua que el TLCAN nos brinda, se puede mejorar de manera sustancial.

Es mi esperanza que en los tres países participantes, los responsables de formular políticas puedan modificar y modernizar nuestro Tratado de Libre Comercio de América del Norte de modo que sus ventajas se conserven y magnifiquen y que más personas en la región puedan beneficiarse del mismo. América del Norte puede convertirse en la región más fuerte y próspera del mundo. Tenemos todo lo necesario para lograrlo, pero necesitamos trabajar conjuntamente para hacerlo. Muchos de ustedes se convertirán en los responsables de formular políticas públicas relativas a estos asuntos, o tendrán influencia sobre ellos. Recuerden que la casa tiene buenos cimientos. Lo único que tenemos que hacer es darle mantenimiento y hacerle los ajustes que requiere.

2. Crisis Financiera Mundial

A partir de mediados de la década de los ochenta hasta mediados de la primera década de este siglo, Estados Unidos y las economías avanzadas en general entraron en un periodo que se ha conocido como el periodo de la Gran Moderación. Las condiciones macroeconómicas, incluyendo a la inflación, se caracterizaron por una volatilidad históricamente baja. Por lo regular se asumía que bajo esta relativa tranquilidad, en conjunto con otras condiciones económicas favorables, cualquier acumulación de riesgos financieros no debería generar preocupación alguna. Muchos responsables de formular políticas comenzaron a dar la estabilidad macrofinanciera por sentada, pasando por alto graves vulnerabilidades que empezaron a acumularse en el sistema financiero, tanto a nivel nacional como internacional.

Estas vulnerabilidades incluían la acumulación de deuda excesiva en el sector privado, tanto por parte de las familias como de las empresas; una supervisión y gestión inadecuada de los riesgos bancarios; una enorme dependencia del financiamiento de deuda de corto plazo; y el uso cada vez mayor de instrumentos financieros nuevos y exóticos, negociados en su mayoría a través de lo que conocemos como “sistema bancario paralelo” o *shadow banking system*, es decir, intermediación financiera que ocurre fuera del perímetro regulatorio y de la supervisión tradicional.

Muchos de estos instrumentos financieros eran en verdad exóticos: futuros, opciones, combinaciones complejas de opciones de compra (*calls*) y venta (*puts*) y valores respaldados por activos de casi todos los tamaños, formas y tipos, sobre todo de valores respaldados por hipotecas. La emisión y negociación con estos instrumentos exóticos generaron bonanza; sin embargo, hasta a los más

experimentados financieros les parecía que muchos de estos instrumentos sólo podían ser descifrados si se contaba con un doctorado triple en ingeniería aeroespacial. A menudo, los dueños y los reguladores de los bancos simplemente no comprendían en su totalidad lo que estos instrumentos eran, cómo se negociaban, y los riesgos gigantescos que se estaban acumulando en todo el sistema.

También surgieron graves vulnerabilidades por el lado regulatorio: falta de atención a riesgos sistémicos en el sistema financiero y una dependencia excesiva respecto de la autodisciplina en los mercados. En otras palabras, la complacencia permeó en todo el sistema.

Uno de los factores más importantes que desataron la crisis financiera mundial en 2008 fue que, en el par de años previos, los precios de la vivienda en Estados Unidos habían dejado de aumentar, y y en algunas zonas comenzaron a desplomarse. En ausencia de esta diversidad de vulnerabilidades esto habría tenido consecuencias acotadas, pero en presencia de ellas, Estados Unidos y los principales centros financieros mundiales, ahora interconectados y plenamente integrados a través del sistema de “banca paralela”, se deslizaron al borde del colapso. El sistema financiero se salvó pero sufrió daños muy graves. Sobre todo, la confianza en los reguladores y en todo el sistema financiero se vio afectada.

Las políticas no pueden cumplir su objetivo sin que inspiren confianza en la sociedad. La confianza que se requiere es que los responsables de formular políticas públicas serán capaces no sólo de generar buenas políticas sino de permanecer vigilantes y no complacientes a lo largo del tiempo. De que serán flexibles y estarán siempre dispuestos a entrar a la casa, escudriñar por todo el

sótano, subir las escaleras y mirar dentro del ático. En pocas palabras, que estén dispuestos a reparar lo que requiere repararse y actualizar lo que requiera ser actualizado.

Como Gobernador de Banco de México mi experiencia de primera mano ha sido que la comunidad internacional de responsables de las políticas financieras ha aprendido la lección que le dejó esta crisis financiera. Se han requerido muchos años de trabajo arduo y colaborativo entre muchos países para mejorar la estabilidad del sistema financiero, tanto nacional como internacional. En este sentido, vale la pena subrayar el trabajo del Consejo de Estabilidad Financiera, creado por el G-20, el grupo de naciones que conjuntamente representan más del 80% del PIB mundial. Pero este debe ser un esfuerzo permanente. Y aquí también es donde muchos de ustedes se convertirán, o tendrán influencia, en los responsables de formular políticas sobre estos temas.

3. Mitigar la inflación en México

Un aspecto clave que quiero resaltar es que las responsabilidades de los formuladores de políticas en el mundo real por lo general no incumben exclusivamente a individuos específicos sino que también corresponden a instituciones.

La existencia de instituciones robustas garantiza la continuidad de las políticas, trascendiendo a individuos y a modas pasajeras, y puede inspirar confianza cuando sus políticas y acciones son transparentes y cuando las instituciones están sujetas a la rendición de cuentas.

Por varias décadas, México luchó con la lacerante carga de una inflación de dos dígitos, y en ocasiones, incluso de tres dígitos. En 1993, el Congreso mexicano aprobó la enmienda a la Constitución, otorgándole autonomía al Banco de México, la autoridad monetaria del país. Dicha reforma también estableció como mandato único del banco central el procurar una tasa de inflación baja y estable.

El Banco de México sirve y rinde cuentas a los ciudadanos del país. Específicamente, la ley estipula que el Banco de México debe rendir cuentas al Senado de la República. Autonomía significa que, por ley, ninguna autoridad gubernamental, incluyendo el Presidente, puede obligar al Banco de México a otorgarle crédito, es decir, a crear dinero para destinarlo a incrementar el gasto público.

Para México, la autonomía del banco central representó un cambio radical.

En las últimas décadas, la inflación en México se ha reducido considerablemente a niveles más bajos y estables. En la década de los ochenta, la inflación anual promedió 69%, mientras que en los noventa el promedio fue 20%. Posteriormente, la inflación bajó a 5% en la primera década de este siglo y hasta 3.8% en lo que va de la presente década.

No sólo ha habido una reducción considerable en la tasa de inflación, sino que su volatilidad y persistencia también han disminuido. Lo que esto significa es que, en comparación con el pasado, los efectos en la inflación provenientes de los cambios en los precios relativos tienden ahora a ser transitorios y de menor magnitud.

Lo anterior ha contribuido a una profundización del sistema financiero mexicano. En 1994, el gobierno de México podía obtener financiamiento hasta por

un plazo máximo de una semana. En contraste, en la actualidad, el gobierno emite regularmente bonos en pesos, a tasas fijas, con un vencimiento a 30 años.

De igual manera, con una inflación más baja, la proporción de crédito al sector privado con respecto al PIB se ha incrementado desde mediados de la década de 2000, contribuyendo a un mayor crecimiento sostenible. La inclusión financiera se ha profundizado, llegando hasta la base de la pirámide. El sistema financiero del país actualmente está bien capitalizado y las reservas internacionales del Banco de México se encuentran en niveles máximos históricos.

He hablado de la importancia de la vigilancia. La Junta de Gobierno de Banco de México ha buscado fomentar la confianza en la institución y mejorar la eficacia de su política monetaria, ajustándola conforme se vaya requiriendo y siendo más transparente en cuanto a la forma en que se toman las decisiones.

Esta apertura, esta mayor transparencia y rendición de cuentas, han ayudado a Banco de México a lograr dos metas clave: primero, la legitimidad de la política monetaria se ha acrecentado y, segundo, al lograr una mayor confianza por parte del público, Banco de México puede tomar medidas menos agresivas que, de otro modo, podrían ser necesarias para contrarrestar cualquier choque económico. Esto significa que podemos lograr nuestro objetivo de inflación con un menor costo social.

El balance final: crear y nutrir a las instituciones adecuadas es esencial para que las políticas funcionen adecuadamente a través del tiempo.

* * *

Y ahora, para concluir, una vez más felicito a esta Generación 2017. Salgan al mundo real, formulen buenas políticas públicas y, sobre todo, permanezcan siempre vigilantes para mejorarlas continuamente. Muchas gracias.