

Economía política de la transparencia

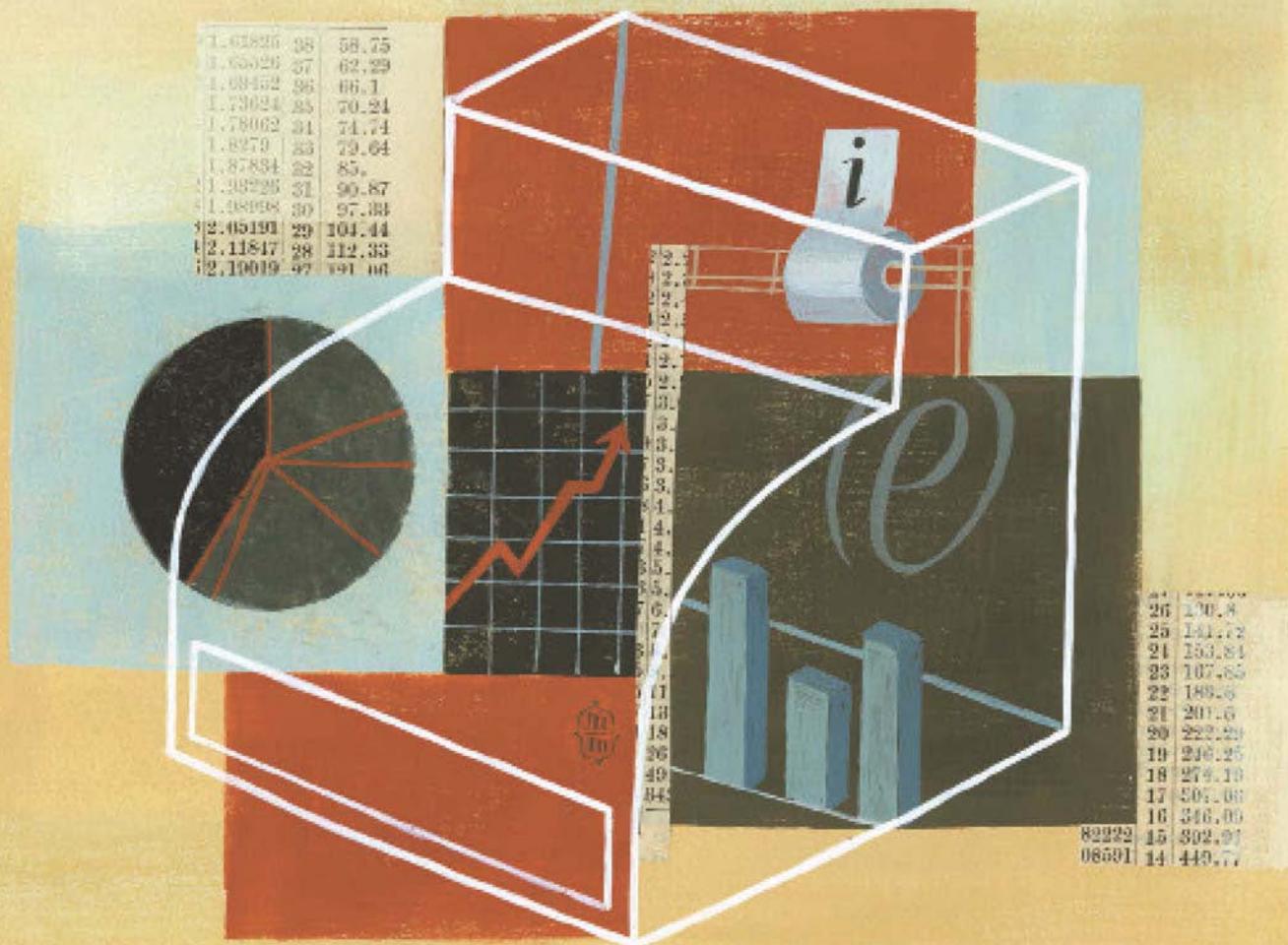
09



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Cuadernos de transparencia

ENRIQUE QUINTANA



Economía política de la transparencia

ENRIQUE QUINTANA

DIRECTORIO

Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidente

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chopov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

José de Jesús Ramírez Sánchez
Coordinador Ejecutivo

Adrián Alcalá Méndez
Coordinador de Acceso a la Información

Luis Gustavo Parra Noriega
Coordinador de Protección de Datos

Yuri Zuckermann Pérez
Coordinador Técnico del Pleno

Federico Guzmán Tamayo
Coordinador del Secretariado Ejecutivo del
Sistema Nacional de Transparencia

Comité Editorial

Areli Cano Guadiana

Oscar Mauricio Guerra Ford

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López

Secretario Técnico del Comité Editorial

ÍNDICE

El autor	4
Presentación	5
Introducción	10
I. Un modo de gestión de las políticas públicas	12
II. Las reservas internacionales como símbolo	14
III. La información como factor productivo	20
IV. Las imperfecciones del mercado: irrumpen las emociones	23
V. La economía de los "instintos animales"	26
VI. Los beneficios del acceso a la información	33
VII. La persistencia de opacidades	39
VIII. Conclusiones: una agenda de la transparencia económica	43
Notas	47
Bibliografía	51

EL AUTOR

ENRIQUE
QUINTANA

Es maestro en Economía egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Escribe la columna *Coordenadas* desde hace 25 años, una de las más consultadas en México por lectores influyentes de los sectores empresarial, financiero, político y económico.

Ha sido profesor-investigador en la UNAM, en la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Universidad Iberoamericana y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha sido nominado en diversas ocasiones como uno de los 300 mexicanos más influyentes en el país por la revista *Líderes*.

Ejerce el periodismo desde 1984: primero en el diario *El Financiero* y posteriormente en el periódico *Reforma*, donde colaboró por 20 años y es miembro fundador. Ha participado como conductor y comentarista en diversos programas de radio.

En febrero de 2013 asumió la Dirección General Editorial del diario *El Financiero* para hacerse cargo del rediseño editorial, tanto de la versión impresa como de la plataforma digital y de televisión, siendo responsable de todos los contenidos editoriales, bajo la alianza que *El Financiero* estableció con *Bloomberg*.

09

Cuadernos de
transparencia

PRESENTACIÓN

OIGAMOS A AMARTYA SEN (PREMIO NOBEL DE ECONOMÍA 1998): UNO "... DE los hechos relevantes en la terrible historia social del mundo, es que ninguna verdadera hambruna se ha dado jamás en aquellos países con forma democrática de gobierno; y/o con una oposición fuerte e influyente; y/o con acceso libre a la información; y/o prensa relativamente libre." Su reflexión sobre las libertades, la desigualdad y el desarrollo —extraordinariamente original, que le valió el galardón de la Academia Sueca— puso a las claras, por primera vez, la conexión profunda entre información y ausencia de hambrunas, o dicho de otro modo: el nexo entre disponibilidad de información y el funcionamiento económico y político en situaciones extremas.

Pues la razón por las que el mundo sigue padeciendo hambrunas no es la escasez de alimentos, ni la falta de asistencia internacional, sino los sistemas de gobierno autoritarios, tribales, colo-

* Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Edit. Planeta. 2000, Pp. 201.

niales o tecnocráticos, que pueden ocultar, censurar o negar la información sin ser desafiados o contestados.

Así, típicamente, sacar a la luz la información es el mecanismo eficaz que ha evitado las hambrunas en el último siglo. Por ejemplo, cuando se comunica las previsiones sobre los efectos tempranos de las inundaciones o las sequías; o las proyecciones sobre la naturaleza y magnitud del desempleo en determinadas regiones; o la llegada de contingentes de desplazados o emigrados. Saber y publicar, llama la atención de fuerzas sociales; saber y publicar, subraya los riesgos y moviliza instituciones; saber y publicar acicatea la voluntad política para impedirlo. Por eso, Sen concluye: "Los papeles informativos de la democracia constituyen una salvaguarda a las situaciones moralmente inaceptables... las hambrunas son el ejemplo más claro, incluso en países donde los estados son débiles o están poco consolidados; pero la condición de una circulación libre de información puede aplicarse a una clase mucho mayor

de problemas que la mera prevención de las hambrunas.”

En efecto: el acceso a la información explica muchas otras cosas de la economía, de la macro, la micro, la economía pública y los negocios privados, en circunstancias extremas y también en las situaciones más cotidianas. Y ese es, justamente, el ejercicio que nos propone Enrique Quintana en este noveno *Cuaderno de Transparencia*: un recorrido a través de la ciencia y la experiencia económicas en el cual se demuestra el papel cada vez más importante de la información, de su acceso y en general, del papel de la transparencia, en el funcionamiento del mundo de las empresas, del mercado y del gobierno.

El hilo conductor que Quintana nos propone es este: la información se ha convertido en una fuerza productiva, un componente de la economía tan esencial como las materias primas, la energía o la mano de obra. En tanto que la información es la base de las decisiones económicas —de los gobiernos, instituciones, empresas y consumidores— su acceso deviene en un factor crucial.

Pero conforme la economía incorpora más y más elementos tecnológicos, mientras más depende del conocimiento y mientras más se globaliza, mayor es la necesidad de información. Por eso Quintana afirma que el “...acceso

* Ibid. Pp. 231.

so a la información no es sólo un derecho de los ciudadanos, sino un componente del desarrollo en la economía del conocimiento.”

Tan importante se ha vuelto el “factor información” que las propias bases teóricas de la ciencia económica tuvieron que ser modificadas. El famoso estudio de G. A. Akerlof sobre el “mercado de limones” demostró hasta qué punto la falta de información o la asimetría de información altera completamente la formación de precios y distorsiona el funcionamiento del mercado.*

“Mercado de limones” es el mercado de autos usados en el lenguaje coloquial de los Estados Unidos. El dueño del carro sabe perfectamente su estado, sus desperfectos, sus reparaciones pasadas, la expectativa real de utilidad. Pero esa información no la tiene su posible comprador, quien debe hacer cálculos muy imperfectos sobre el costo real de la unidad. Lo peor es que esto sucede en muchos otros mercados, unos tienen más y mejor información que otros, y por eso no funcionan los modelos “de equilibrio” tradicionales, por eso se requieren instrumentos adicionales (normas, garantías, contratos, información pública) para alcanzar eficiencia y justicia.

Así, “la información, ya no es un costo de transacción adicional, ni tam-

* Akerlof, G.A. “El mercado de limones”: incertidumbre en la calidad y el mecanismo del mercado. 1989, Cuadernos económicos de ICE.

poco un agregado más del capital”, sino una fuerza que en sí misma hace más productivo el trabajo, la organización, la gerencia, las transacciones y la incorporación en el mercado. Por eso, dice Quintana, uno de los papeles cruciales de los estados modernos es el de “procurar que la información fluya a la sociedad”; la responsabilidad gubernamental no reside sólo en construir y dar periódicos informes, estadísticas, presupuestos y previsiones, sino en garantizar que la información “esté disponible, circulando socialmente, para evitar las asimetrías, los monopolios, las ventajas ilegítimas derivadas de un acceso a la información otorgado de manera privilegiada...”. En otras palabras: tan importante como generar información adecuada, es ponerla al alcance de la sociedad —consumidores, inversores, empresarios y demás agentes económicos— mediante canales permanentemente abiertos.

Veámoslo de otro modo: en las economías modernas es cada vez mayor el número de personas que trabajan en la recopilación, el procesamiento y la difusión de información. Resulta todo un contrasentido económico que esas personas dediquen una gran cantidad de su tiempo y esfuerzo a buscar, desenmarañar o descubrir información procedente del sector público, información que por ese solo hecho, debería ser fácilmente accesible. La falta de instrumentos y garantías de acceso a

la información gubernamental es pues, no sólo un problema democrático o la infracción de un derecho, sino también, directamente, un déficit económico, uno de tantos nudos que impide el despliegue óptimo de la producción y la distribución de bienes.

El recorrido de Quintana abunda en ejemplos actuales, casos concretos que han aparecido en la prensa y lecciones derivadas de la experiencia en la economía contemporánea. Es fácil notar que su ensayo no es el de un académico, sino el de un observador atento de la realidad, de un especialista zambullido en el debate y en los problemas vivos del presente.

El autor jamás abandona el sentido de actualidad y los ejemplos prácticos que se discuten hoy en la opinión pública nacional y en el mundo: desde el escándalo de corrupción corporativa que despeñaron a Enron, hasta la historia de la operación de la información financiera y bancaria de México; desde la sofisticada cadena de información de *WalMart* que le ha dado una ventaja decisiva en el mercado, hasta el crecimiento de la tienda *Zara*, basado en un detallado banco de información sobre las preferencias de los consumidores.

Su reflexión hilvana un variado abanico de temas que van desde el impacto de la transparencia para la gestión pública, las asimetrías de información que conducen a decisiones erradas, las imperfecciones del mercado que

se corrigen con acceso a datos; las crisis financieras de las últimas décadas, debidas en gran parte, a la opacidad de las instituciones nacionales y multilaterales, etcétera. Al final, Quintana nos propone además, una agenda de la transparencia económica para México, un catálogo de ocho proposiciones que buscan asegurar la práctica del acceso a la información sobre todo en materia económica y financiera y su extensión hacia otras áreas, niveles y esferas de las instituciones públicas del país.

De la mano de otro economista y premio Nobel, Joseph Stiglitz, Quintana esboza su conclusión principal: la transparencia y el acceso a la información pública se han vuelto factores críticos para las modernas economías del conocimiento y para las economías insertas en la globalización. Para desatar sus “instintos animales” los empresarios necesitan saber; para crear un entorno institucional confiable es preciso disponer de información clara, constante y veraz; para evitar monopolios nada como un acceso universal e igual a la información gubernamental. Por eso, en los estados modernos, el secreto ha dejado de ser “natural” para convertirse en un arcaísmo, un estorbo, un botón de ineficiencia y un riesgo para la operación del sistema económico.

Una práctica estatal que no es abierta corre el riesgo de que sus decisiones no sean sometidas a una crítica a tiempo. Muchas de las peores crisis, muchas de

las peores determinaciones gubernamentales o de las agencias internacionales, se hubieran podido evitar con conocimiento del público y con un debate cabal y abierto. Si existe transparencia, aparecen de inmediato los rumbos alternativos, el cuestionamiento, mayor apego a la ley y sobre todo, un mayor cuidado de lo que el gobierno dice y hace. El secreto da rienda suelta a los intereses ilegítimos, sirve para ocultar errores e incluso, cuando no hay nada fraudulento, el secreto produce sospecha que socava la credibilidad y la sustentabilidad de las acciones y de las políticas.

Por eso el acceso a la información se ha vuelto una exigencia universal, no solamente desde el campo de la política o del derecho, sino desde el subsuelo mismo de la economía moderna.

El IFAI, a través de este noveno *Cuaderno de Transparencia*, ofrece a los lectores una introducción sencilla y práctica para abordar este tema, plenamente inserto en nuestro tiempo.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)*

*En virtud de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, y de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI cambió su denominación por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

INTRODUCCIÓN

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR PARTE DE LOS CIUDADANOS ES UN objetivo que resulta conveniente desde la perspectiva de la democracia y de la ética pública. Es una condición para que haya rendición de cuentas por parte de quienes manejan los recursos públicos.

Pero, ¿cuáles son las implicaciones económicas del acceso a la información pública? ¿Cuáles han sido las consecuencias de las prácticas que se han llevado a efecto en México en esta materia?

En el presente ensayo se apuntan algunas ideas acerca de los cambios en las prácticas de acceso a la información pública que resultan relevantes para el funcionamiento del sistema económico.

Se parte de una revisión de las tradiciones que se configuraron en nuestro país a lo largo de décadas y que crearon una visión patrimonialista de la información que fue esencial para construir una relación de complicidad entre los poseedores de la información en el ámbito político y los empresarios que explota-

ron la relación con los funcionarios públicos.

El ensayo dibuja, además, los cambios que se han presentado, que han permitido el acceso a información que antaño era reservada o secreta y también presenta algunos de los aspectos en los que existen todavía rezagos y que tienen que ver fundamentalmente con la inercia que, al margen de los cambios en la ley, conduce a que se siga viendo la posesión de información reservada como una de las condiciones para la gestión de las políticas públicas.

En el camino de esta revisión se hace una reflexión acerca de la forma en que conceptualiza la información en la teoría económica tradicional, señalando la falta de correspondencia entre esta visión y lo que sucede en la realidad.

En el mundo real, de información imperfecta y asimétrica, se señalan las implicaciones de este hecho y su relación con los procesos de toma de decisión de los inversionistas y consumidores.

El ensayo busca detectar los aspectos de la dinámica económica, qué sí

puede cambiar el libre acceso a la información pública y subraya lo que no podría cambiarse.

Al final, el ensayo pretende poner sobre la mesa una serie de interrogantes que pueden conformar una agenda tanto de elaboración conceptual como de definición de políticas públicas en la materia. La visión que sugiere el ensayo es que la información se ha convertido cada vez más en una fuerza productiva y el acceso a ésta puede liberar energías que permitan un mayor crecimiento en nuestra economía y un mejor desempeño de ésta.

UN MODO DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CUENTAN LAS LEYENDAS QUE HACE ALGUNAS DÉCADAS, CUANDO LOS PERIÓDICOS DEL DÍA LLEGABAN AL BANCO DE MÉXICO, en la oficialía de partes se les ponía el sello de “confidencial”.

La leyenda es sólo eso, leyenda, pero ilustra claramente el pánico que sentían los funcionarios del banco central ante la posibilidad de que alguien pudiera conocer la información que ellos tenían.

Un alto funcionario de esa institución me contó una vez que ante el avance en los sistemas electrónicos que permitían tener información de los mercados financieros de todo el mundo prácticamente al instante, le daba insomnio la mera posibilidad de que al levantarse por la mañana hubiera personas que tuvieran información de la que él careciera, debido a los horarios de operación de los mercados de Europa y del oriente.

Lo que hay atrás de la pérdida de sueño de este funcionario es una visión de cómo gestionar la política económica en la cual los funcionarios públicos debían tener el privilegio de la información.

Para hacer efectiva esta condición se requieren dos factores. Por una parte, que los hacedores de la política económica tengan los mejores sistemas de información o bien que los otros agentes económicos carezcan de ésta.

Para generar dicha asimetría hay que actuar en los dos sentidos. Por una parte, mejorar los sistemas de acopio de información por parte de las autoridades monetarias y financieras, y por otra, crear la mayor cantidad de obstáculos al acceso de la información de los agentes privados, de los ciudadanos que operan en los mercados.

En este contexto, para los ciudadanos, la capacidad para hacer buenos negocios o para operar adecuadamente en los mercados financieros, se hace dependiente de su habilidad para obtener retazos de información a la que no tienen acceso otros para crear así una posición de ventaja frente a los demás.

De esta manera, se crean dos tipos de desigualdad en materia de información. En primer lugar, la que deriva de la gran asimetría en la información

entre los responsables de la conducción financiera y monetaria en un país y los agentes económicos privados. En segundo lugar, la desigualdad entre los propios particulares, pues la creación de asimetrías informativas entre ellos, es condición para que funcione un mercado, para que existan personas que piensen que en un momento dado es conveniente vender y otras que supongan que lo adecuado es comprar.¹

Se trata de un juego de fútbol en el que la autoridad pretende tener los ojos abiertos y mantener a los jugadores sin vista. Pero, la realidad es que, entre los agentes privados, hay una lucha por tener los ojos menos cerrados que los demás.

Bajo esta mecánica de funcionamiento de los mercados financieros, se crean varias fuerzas que de facto son las que mueven la operación.

Por una parte, se encuentra la lucha de las autoridades financieras por limitar el acceso de los agentes privados a información crucial. Por la otra, la de los agentes privados en busca de mecanismos que los lleven a obtener las piezas de información necesarias para poder tomar decisiones con ventaja sobre los demás. En un pasado no muy lejano, quienes tenían acceso a los tomadores de decisiones del sector público en México contaban con ventajas naturales respecto a los demás. El cortejo de los funcionarios públicos

se convertía así en una forma natural de operación de los mercados.

Este proceso no era visto como corrupción. Diversos negocios de asesoría o consultoría que se desarrollaron en México no “vendían” lo sofisticado de sus análisis sino el acceso de quienes tomaban las decisiones y por tanto a la información que los demás carecían.

En el mundo de las empresas o del sector financiero, el formar parte del grupo de poder, circular en los mismos eventos sociales que los burócratas responsables de las decisiones, atraerlos hacia el mundo del dinero, fue una de las formas de acceder a la información pública.

Afortunadamente, en los últimos años, ha empezado en México un cambio en el acceso a la información pública. Ha sido limitado y accidentado pero la apertura informativa se ha asentado ya como uno de los cambios institucionales y culturales más importantes del país en el comienzo del siglo XXI.

LAS RESERVAS INTERNACIONALES COMO SÍMBOLO

¿SE VAA DEVALUAR EL PESO? ESA ES UNA PREGUNTA QUE UN PERIODISTA NUNCA DEBE HACER A UN FUNCIONARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA O DEL BANCO CENTRAL. Un personaje que estuvo tanto en la banca central como en el sector hacendario, me recomendó esto hace muchos años.

El argumento era que cualquiera que fuera la respuesta se ponía en riesgo la estabilidad financiera del país. Si el funcionario decía que sí, entonces era cuestión de minutos para que se produjera una gran corrida contra el peso y éste acabara devaluándose. Y si la respuesta era negativa, decía, la mentalidad suspicaz de los mexicanos pensaría que en realidad si un funcionario público dice que no, es porque la respuesta es sí. Y, en este caso, también se produciría una corrida.

Por esa razón, explicaba, es mejor no preguntar, porque cualquier respuesta va a provocar un comportamiento inconveniente de los agentes económicos que va a afectar la estabilidad del país.

Detrás de esta visión se encuentran años de cultura que creía que en

México existían dos clases de personas. Por una parte, se encontraban los hombres de la élite financiera del país, que entendían lo que realmente estaba pasando y que podían actuar racionalmente frente a la información que recibían. Y, por otra, estaba el resto de los mortales que no tenía la capacidad para entender la lógica de las decisiones de política pública en materia económica y por lo tanto, podrían actuar irracionalmente si tuvieran acceso a esa información. Por ello, resultaba más sano el mantenerlos en la ignorancia. Ni siquiera había mala intención en reservar la información sino la visión de que se podía hacer un uso inadecuado de ella debido a la falta de entendimiento.

El desarrollo estabilizador, entre 1958 y 1970, tuvo grandes méritos, como haber conseguido la combinación de crecimiento y estabilidad más exitosa de la historia moderna del país, una combinación que ha resultado irreplicable en los años que siguieron. Pero también tuvo grandes defectos, como

haber creado esta visión patrimonialista de la información que en realidad ocultaba una gran desconfianza hacia la acción de los mercados.²

Quizás el ejemplo más claro de este modo de ver la información era la revelación de los datos relacionados con las reservas internacionales del Banco de México.

En dos ocasiones de manera verbal y en una de manera documental se daba este dato que permitía tener la certeza de que había una acumulación de dólares en la medida necesaria para sostener la paridad fija del peso frente al dólar, paridad que se mantuvo en 12.50 pesos por dólar desde 1954 hasta 1970.

Más allá del uso técnico de la información respecto al volumen de los activos internacionales del banco central, la revelación de la información acerca de las reservas internacionales se convirtió en una especie de mito.

El dato lo daba a conocer el Secretario de Hacienda al pronunciar un discurso que era tradicional en la Asamblea Anual de la Asociación de Banqueros de México, que agrupaba a los dueños de los bancos privados del país. También era informado por el presidente de la República cuando leía, por horas, el Informe Presidencial del uno de septiembre.

Antes de que hubiera anuncios tronantes en los informes a partir de

que llegó al gobierno Luis Echeverría en 1970, ese dato era la información económica más valiosa de las decenas de cuartillas leídas por el presidente en turno.

Finalmente, la mágica cifra también se integraba en el Informe Anual del Banco de México.

Pareciera que estamos hablando de la prehistoria, pero en lo esencial la ceguera respecto a las reservas internacionales de México se mantuvo hasta 1994, hace poco más de una década.³

¿Por qué razón se mantenía en el más absoluto secreto la cifra de las reservas? Era quizás el dato que le permitía al Banco de México, como agente financiero del gobierno, establecer con más claridad una asimetría de información respecto a los agentes privados.

El director general del Banco de México tenía todos los días en su escritorio la cifra de la variación de las reservas. En un sistema con tipo de cambio fijo o después de 1976, con bandas de fluctuación definidas, el movimiento de las reservas significaba una medición de la demanda o de la oferta neta de dólares en el mercado.

Los banqueros que estaban al frente de instituciones importantes, obtenían piezas reveladoras de información al observar los movimientos que se producían en sus instituciones. Pero, el resto de las empresas y los ciudadanos corrientes actuaban virtualmente a ciegas. De eso se trataba.

¿Hasta qué punto se justifica que el Estado tenga información privilegiada para operar en los mercados? De la misma manera que también se justifica que acumule cierta información reservada para propósitos de seguridad nacional.

Toda gestión económica requiere un cierto nivel de asimetría por parte de la autoridad reguladora para poder realmente actuar en los mercados financieros. Los reguladores, supervisores y autoridades mantienen, por el hecho de serlo, privilegios de acceso a la información que les permiten el ejercicio de su función.

Sin embargo, en la historia financiera de nuestro país, con una gran frecuencia se saltó del privilegio indispensable para la operación, como hay en cualquier lugar del mundo, a la reserva de un volumen de información cuya función esencial no era garantizar la función de la autoridad en tanto supervisor, regulador o rector de la política pública, sino para mantener y conceder el poder.

En una situación en la que existía un Estado cuyo poder derivaba de las estructuras corporativas y en el que prevalecía un régimen autoritario, el privilegio de acceso a la información de parte de las autoridades se orientó fundamentalmente a la preservación del poder.

Cambiaba así la lógica de la reserva de la información. No se creaba la asimetría entre la autoridad y los agentes privados para garantizar la existencia

de un árbitro imparcial sino para poder usar el silbato del árbitro en función de un interés parcial que se expresaba en la voluntad de los funcionarios del gobierno.

A pesar de lo reciente que es la exigencia de transparencia en los partidos políticos, dejemos por un momento la realidad de la política económica en México y vayamos al ámbito abstracto de la teoría económica convencional. En ella, el acceso a la información de parte de los agentes económicos juega un papel fundamental.

La teoría económica está soportada en el análisis de la conducta del consumidor. Parte de la premisa de que los consumidores buscan racionalmente maximizar su satisfacción. Sobre la base de un presupuesto limitado obtienen la combinación de bienes que les reporta la máxima satisfacción. Del lado del productor, éste busca la combinación de factores productivos que permite maximizar la utilidad.

Estos comportamientos están detrás de la visión tradicional del funcionamiento de los mercados, en los que los precios actúan como un mecanismo de asignación de los recursos, sobre la base de lograr la máxima satisfacción posible de los consumidores al mismo tiempo que la máxima utilidad para los productores.

Los paradigmas de la economía tradicional requieren de la racionalidad de los agentes económicos así como de una

simetría en la información que tienen. Para que realmente funcione el sistema de precios se necesita que los consumidores puedan hacer elecciones sobre la base del conocimiento de las cualidades de los bienes que adquieren mientras que los productores necesitan conocer las condiciones de su mercado.⁴

La realidad tiene muy poco que ver con las premisas de funcionamiento de los modelos de la economía clásica, que luego fueron llamados neoclásicos y posteriormente neoliberales.

Sin embargo, el planteamiento de los apologistas de esta visión es que lo importante no era si la realidad correspondía a las premisas del modelo sino si la realidad se comportaba como si las premisas fueran ciertas.

Es un problema análogo al de la física de Newton. De acuerdo con todos los conocimientos acumulados en el siglo XX, la física de Newton es absolutamente incorrecta. No existe la posibilidad de que haya una línea recta en un universo curvo. Pero lo importante es que bajo ciertas condiciones y escalas, el mundo funciona como si hubiera líneas rectas.

Hay todo un conjunto de herramientas de la teoría económica convencional que son de enorme utilidad cuando se trata de analizar ciertos fenómenos económicos concretos. Si un precio se eleva, es probable que detrás de ello haya una discrepancia entre la oferta y la demanda. Si un consumidor tiene un presupuesto li-

mitado, es factible que busque sacarle el máximo provecho.

Pero, de la misma manera que la física de Newton no sirve cuando se trata de poner una nave en el espacio, los principios económicos tradicionales funcionan sólo de manera limitada cuando de lo que se trata es de analizar la política económica o los grandes movimientos de las economías nacionales o de la economía mundial.

Es una falacia que la macroeconomía sea una mera agregación de lo que ocurre con las unidades económicas que estudia la microeconomía. De la misma manera que una línea no es una sucesión de puntos o que una superficie no es una sucesión de líneas, la macroeconomía y la política económica tienen una naturaleza diferente y en ella, una de las premisas fundamentales con las que debe operarse es la imperfección de la información.

El mundo real es uno en el que los agentes económicos tienen información imperfecta y asimétrica.

De hecho, esa asimetría es una de las fuerzas motrices de los mercados porque es una de las explicaciones del porqué se toman decisiones económicas diversas que permiten el movimiento de la oferta y la demanda.

La lógica de la política económica que describíamos anteriormente debe partir de esa realidad. Si supone que los agentes económicos tienen infor-

**PARA QUE REALMENTE
FUNCIONE EL SISTEMA
DE PRECIOS SE
NECESITA QUE LOS
CONSUMIDORES
PUEDAN HACER
ELECCIONES SOBRE LA
BASE DEL
CONOCIMIENTO DE LAS
CUALIDADES DE LOS
BIENES QUE
ADQUIEREN MIENTRAS
QUE LOS
PRODUCTORES
NECESITAN CONOCER
LAS CONDICIONES DE
SU MERCADO.**

mación perfecta y simétrica, simplemente no funcionará.

Una de las críticas más interesantes a esta forma de tratar la información de la teoría económica tradicional es la de Joseph Stiglitz, premio Nobel que considera que esta visión de la economía en la que la búsqueda de maximizar la satisfacción del consumidor y la utilidad de las empresas conduce al equilibrio general, convierte a la economía en una rama menor de la ingeniería.⁵

Los cuestionamientos a esta visión parten de la premisa de que la teoría convencional ignora que los cambios tecnológicos modifican el precepto de los rendimientos decrecientes de los factores de la producción y por lo tanto, también cambia las curvas de oferta que tienen una pendiente positiva, es decir, que están en relación directa con los cambios de precio. Ese hecho que parece incidental, se convierte en un obstáculo insalvable para concebir el equilibrio general de los mercados que es la conclusión del modelo económico convencional.⁶

Pero además de esa objeción que es más o menos frecuente por parte de los críticos, el equilibrio general al que conduce la operación libre del sistema de precios no funciona cuando se parte de la premisa de la información imperfecta y asimétrica por parte de los agentes económicos.

El mundo ideal del equilibrio económico se vuelve un sistema de conflictos y de aprovechamientos de las ventajas relativas. Los precios no van a reflejar más los costos marginales de los factores⁷ sino la capacidad que cada uno de éstos tiene para obtener ventajas en sus ingresos, dependiendo de las relaciones de poder.

Quizás el caso más claro de la alteración del funcionamiento de un mercado se ilustra por el hecho de que la información es imperfecta, es la realidad de los mercados accionarios.

Un mercado con información perfecta y simétrica podría conducir a una circunstancia en la que todos los compradores y vendedores tuvieran la misma percepción respecto al comportamiento futuro que pueden tener las acciones y por tanto, al no haber discrepancias se llegaría a una condición en la que no habría ni compras ni ventas.

Si partimos de que, por su propia naturaleza, los mercados funcionan sobre la base de información imperfecta, este hecho redefine la función de los reguladores y supervisores de la eficiencia de los mercados.

Si un agente económico gasta mucho dinero en crear un sistema que le permita aumentar la densidad de la información que recibe así como la oportunidad que tiene, tendrá una ventaja al momento de tomar decisiones.

Si resulta que, como en la anécdota del barón de Rothschild, se enteró de un hecho relevante, lo sucedido en la batalla de Waterloo antes que los demás debido a su sistema de palomas mensajeras, entonces podrá obtener rentas derivadas de la asimetría de información que ha construido.⁸

Los sistemas de palomas mensajeras han evolucionado hasta convertirse en sofisticados sistemas de comunicación electrónica y análisis en tiempo real.

Ningún economista ni ninguna autoridad podría cuestionar la inversión en este tipo de sistemas que construyan esas asimetrías de información. Deben permitirse, lo mismo que la extracción de las rentas derivadas de la mayor y mejor información.

Sin embargo, no todas las asimetrías de información son legítimas ni derivadas de mejores sistemas de recolección y análisis de los datos.

Hay asimetrías de información que derivan de las posiciones relativas de los agentes económicos. Un ministro que sabía en el siglo XIX que iba a estallar una guerra y que habría demanda de armamento podría haber comprado bonos o acciones de empresas metalúrgicas. Creaba una asimetría informativa que no derivaba de su capacidad de procesamiento de la información que estaba al alcance de los demás sino de la obtención de una pieza de información reservada y a veces hasta secreta, de la cual extraía rentas.

El sistema de relaciones de poder que se formó en México a lo largo de muchos años y que dio lugar a políticos que se volvieron empresarios, fue resultado de la creación de asimetrías ilegítimas de información que en buen castellano simplemente podríamos calificar como corrupción.⁹

LA INFORMACIÓN COMO FACTOR PRODUCTIVO

LA TEORÍA ECONÓMICA CONVENCIONAL DEFINÍA LA EXISTENCIA DE MERCADOS DE FACTORES ARTICULADOS EN TRABAJO, TIERRA (O RECURSOS NATURALES EN GENERAL) Y CAPITAL. La operación de los mercados de factores, en esa visión, define las funciones de producción óptimas sobre la premisa de la maximización de la utilidad o la igualdad del costo marginal de los factores al ingreso marginal.¹⁰

Sin embargo, en los análisis usuales no se incorporó dentro de los mercados de factores a la información.¹¹

En muchas ocasiones se asumió que la información era simplemente un costo más de transacción dentro de la operación de los otros mercados.

Sin embargo, la configuración de la economía moderna ha convertido a la información en otro factor productivo, al menos por un par de razones.

La primera tiene que ver directamente con la densidad de información o conocimiento, contenidos en cada bien o servicio. La productividad del trabajo ya no deriva sólo de la intensidad del uso del capital sino de la información aso-

ciada al proceso productivo existente, entendido en un sentido amplio.

Un trabajador que labora en una empresa con un sistema de información gerencial desarrollado, con un sistema de información de mercados robusto, con un sistema de información laboral adecuado, va a convertirse en un trabajador más productivo que otro con sus mismos atributos individuales pero que labore en una unidad económica en la que no se aprovechan esas ventajas de la información.

Aunque pudiera existir la tentación de subsumir el concepto información dentro del factor capital, en realidad se ha vuelto tan importante que debe valorársele de manera independiente.

La otra razón por la cual la información se convierte en un factor productivo tiene que ver directamente con las decisiones de operación de los mercados. Los sistemas de precios son, en realidad, mecanismos de información.

En la economía clásica, los precios se conocían acudiendo directamente a

los mercados a realizar transacciones. En los sistemas modernos, existe toda una tecnología que nos permite tener acceso a ellos.

Si los precios son los datos que inducen la asignación de los recursos, será factible que alguien que tenga un sistema de acceso a la información de precios más completo, tenga instrumentos que le permitan tomar decisiones de asignación de recursos más cercanas al óptimo.

Quien carezca de los sistemas para conocer la formación de precios en los mercados en los que opera tomará decisiones de asignación que tendrán mayor probabilidad de error y por lo tanto tendrá un costo de oportunidad.

Los ejemplos que se pueden poner respecto al uso de los sistemas de información para la toma de decisiones son múltiples. Cuando se revelan los datos que trimestralmente reportan las empresas en los mercados de capitales, los inversionistas que tienen la capacidad para acceder de manera inmediata al conocimiento de esos resultados pueden determinar de manera casi instantánea el probable comportamiento de los precios del título correspondiente y sobre esa base se pueden tomar decisiones.

Quien tenga que esperar horas o un día entero para obtener la información que se hace pública a través de sistemas de información que distri-

buyen ésta en tiempo real, pagará un costo por el hecho de no haber podido tener la información rápidamente.

Sin embargo, la función de la información trasciende la operación de los mercados financieros y tiene que ver también de modo directo con el aparato productivo.

Los modernos sistemas de manufactura (*just in time*) operan con niveles de inventarios muy bajos, por lo que la entrega puntual y oportuna de los insumos se convierte en un factor determinante para dar continuidad al proceso. Una información incorrecta respecto a los pedidos de materias primas, o bien, un pedido que se genera a destiempo puede implicar la paralización por minutos u horas de líneas de producción, con los costos que ello implica.

Hay algunos ejemplos muy vivos del uso de la información en las decisiones de producción y distribución.

La empresa de confección *Zara* ha sido uno de los fenómenos empresariales más impactantes del mundo en las últimas décadas. La corporación española se define a sí misma, no como una empresa de ropa o de moda sino como una empresa de logística.

De hecho, la logística como un todo, tiene como columna vertebral los sistemas de información.

En el caso de *Zara*, la información se convierte en la materia prima más

LA INFORMACIÓN SE
CONVIERTE EN LOS
SISTEMAS DE
MERCADO QUE HOY
TENEMOS, EN UN
FACTOR PRODUCTIVO
QUE APORTA TANTO
VALOR COMO EL
TRABAJO O EL CAPITAL.

importante del proceso productivo. Bajo la premisa de que la moda es un producto perecedero, los sistemas de operación de esta empresa le conceden a la recolección de datos, respecto a las preferencias del consumidor, un papel protagónico.

Cada compra realizada en las tiendas es registrada y con ella se va procesando un perfil del gusto de los consumidores en determinado mercado. En la medida que se detectan o confirman patrones, se desencadena un proceso de producción para poder colocar, en el muy corto plazo, una mayor cantidad de los productos por los cuales los clientes han mostrado sus preferencias.

La información llega de inmediato a las plantas y las prendas se procesan en función de los datos que se reciben. La entrega se hace de inmediato con objeto de evitar que el cambiante gusto de los consumidores vaya a hacer obsoletas las prendas que están mostradas en los anaqueles.

El crecimiento del corporativo Inditex, cuyo buque insignia es la marca *Zara*, es uno de los mejores ejemplos de cómo la información se convierte en los sistemas de mercado que hoy tenemos, en un factor productivo que aporta tanto valor como el trabajo o el capital.¹² Otro de los casos de obligada referencia respecto al uso de la información como un factor productivo es el caso de *WalMart*. La cadena de supermercados más grande del mundo se convirtió en responsable de buena

parte del crecimiento de la productividad de la economía norteamericana durante la década de los noventa. La razón fue la automatización de los sistemas de abasto y entrega a las tiendas al menudeo.

Cada transacción realizada en cada tienda del corporativo *WalMart* se envía a través de sistemas satelitales a las oficinas centrales. Así se registra el movimiento y con ello se desencadena un proceso motivado por la información pues después de cierto número de ventas se genera automáticamente un pedido al proveedor correspondiente.

La cadena de información se extiende desde el consumidor hasta el proveedor, pasando por el distribuidor. En el caso de una empresa del tamaño de *WalMart*, además, se obtiene información respecto a los proveedores que ofrecen los costos más bajos en una red que abarca prácticamente todo el mundo.

El volumen, la oportunidad y la precisión de la información con la que opera el negocio de ventas al menudeo se convierte así en la clave de la rentabilidad y el crecimiento de *WalMart*, que en el caso de México se ha transformado por mucho en la cadena comercial más importante del país, aunque de hecho lo es del mundo entero.¹³

Economía
política de la
transparencia

CAPÍTULO IV

LAS IMPERFECCIONES DEL MERCADO: IRRUMPEN LAS EMOCIONES

UNA BUENA PARTE DE LOS AVANCES TECNOLÓGICOS QUE SE HAN PRESENTADO DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HAN ORIENTADO AL PROCESAMIENTO Y CONDUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN. De hecho, las tecnologías que antes se dividían entre computación, software, telecomunicaciones, etc., se han sintetizado en el concepto de “tecnologías de la información”.

Una de las vertientes más importantes del avance tecnológico tanto en las manufacturas como en los servicios de todo tipo corre en paralelo a la introducción de las tecnologías de la información.

Este hecho implica el reconocimiento práctico de que el manejo de la información se ha convertido en el motor de generación de valor más importante de los últimos años.

Un proceso como el del comercio al menudeo se empieza a acercar un poco más a lo que la teoría clásica señalaba.

El minorista (como *WalMart* o *Zara*) detecta las preferencias del consumidor a través de sofisticados siste-

mas de recolección de datos que cuantifican y tipifican las compras que la gente realiza.

Sobre la base de la información de esas preferencias, el comerciante (o la división comercial) transmite a quien manufactura la información respecto a lo que el consumidor requiere y con base en esa información se extiende toda la cadena de provisión, desde quienes entregan la materia prima hasta los que contratan a los trabajadores.

El mercado funciona entonces, de esta manera, como un sistema de información que conecta las decisiones del consumidor con las decisiones del productor. Pareciera que se alcanza el estado óptimo que la teoría clásica planteaba, el de un consumidor que maximiza su satisfacción al mismo tiempo que un productor que maximiza sus beneficios.

El esquema, sin embargo, se enfrenta con el mundo real en el que las preferencias del consumidor, la selección en el anaquel, en realidad no se realiza con la información perfecta de

las cualidades y atributos de los productos, sino en buena medida es determinada por lo que la mercadotecnia le dicta.

En el mundo real, la satisfacción de los consumidores está lejos de ser una elección racional, basada en la información y tiene más que ver con el mundo de las emociones. La elección de los consumidores depende de resortes que son influidos por factores diversos pero sujetos a inducción.

La moda, como producto perecedero, no depende de una decisión racional sino de factores emotivos que pueden derivar, por ejemplo, de la forma en que se visten las figuras del mundo del espectáculo o por lo que los propios fabricantes deciden y promueven como moda.

La construcción de preferencias se convierte en toda una ciencia y toda una industria. El mundo perfecto en el que la información fría fluye de consumidores a productores se ve contaminado por las estrategias de los productores de bienes de consumo que conocen que el proceso de satisfacción del consumidor está lejos de ser una ciencia exacta y que la información es sólo uno de los insumos y a veces ni siquiera, el más importante en los procesos de toma de decisiones de quienes adquieren bienes o servicios.

En los mercados financieros y especialmente en el mercado por antono-

masia, el de acciones, también pareciera existir un mundo en el que la tecnología permite las decisiones racionales.

La teoría clásica nos dice que la compra y venta de acciones depende de la comparación entre el valor esperado de los títulos con el valor que éstos tienen en el presente. Si se espera que sus precios se incrementen respecto a los que tienen actualmente, se genera una demanda que hace subir los precios y viceversa.

También nos dice la teoría que existen razones fundamentales que explican la expectativa de que incrementen su valor. Si las empresas tienen una perspectiva favorable que nos hace esperar que sus resultados financieros sean mejores en el futuro que en el presente, es probable que convenga comprar títulos de esa empresa.

Existen parámetros que son denominados múltiples, que relacionan los precios de mercado de las acciones con el valor contable que tienen éstas así como la relación entre el precio de los títulos y las utilidades esperadas o registradas.

En un mundo en el que a través de la Internet existen sistemas de información que permiten que un número creciente de inversionistas tenga una información cada vez más detallada y minuciosa de las empresas que cotizan en la bolsa, pareciera que el mercado accionario debiera comportarse de ma-

nera racional pues las decisiones se tomarían fundamentalmente sobre la base de una información cada vez más amplia, detallada y oportuna.

Sin embargo, la realidad del día a día en los mercados lo que refleja es la descripción que hizo John Maynard Keynes de su forma de operación.¹⁴

En contraste con la teoría clásica, Keynes sugería que las razones por las cuáles los precios de las acciones se movían no dependían de los factores fundamentales, como la situación de las finanzas de las empresas o sus resultados y perspectivas, sino principalmente de las percepciones que tuvieran el resto de los inversionistas respecto a la perspectiva de la empresa.

Las decisiones de compra o venta, no dependían del cúmulo de información financiera o de mercado que se pudiera obtener sino, sobre todo, del conocimiento que los compradores y vendedores tuvieran de la forma en que estaban comportándose los demás.

Se trata, en la descripción keynesiana, de un auténtico juego de póquer en el que la información que se procesa no es la referida a la situación de la empresa sino a la forma en que los demás ven a la empresa.

Una firma con una situación financiera deteriorada y con una perspectiva poco alentadora pero que ha tenido la capacidad de crear entre los inversionistas la percepción de que le

va ir mejor en el futuro, puede generar una corriente de compras que eleve su precio.

Si un inversionista toma su decisión sobre la base de lo que le dice la información objetiva y decide no comprar, tendrá un costo de oportunidad ante el hecho de que el precio de la acción subió.

A diferencia de lo que ocurre con la información financiera o comercial de una empresa, que se puede sistematizar y ordenar, la que tiene que ver con la percepción que tienen de ella los inversionistas sigue siendo algo demasiado complejo para poderse encerrar en cuadros estadísticos.

Así como en el caso de los mercados de bienes de consumo, la mercadotecnia rompe el hechizo de la conducta de un consumidor racional y más bien genera procesos de toma de decisión basados en las emociones y por lo tanto menos sujetos de sistematización, así en el mundo de los mercados financieros, persisten los procesos de decisión que en buena medida están motivados por las intuiciones y sentimientos de los inversionistas que buscan piezas de información que generen asimetrías respecto a los demás participantes en el mercado.

LA ECONOMÍA DE LOS "INSTINTOS ANIMALES"

CUANDO UN EMPRESARIO DECIDE UNA INVERSIÓN, LA TEORÍA CLÁSICA ESTABLECE QUE ES A PARTIR DE CONSIDERAR EL COSTO DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS Y LOS INGRESOS ESPERADOS POR LAS VENTAS DE SU PRODUCTO O SERVICIO.

La vieja teoría nos dice que la producción continuará hasta que los costos marginales se igualen con los ingresos marginales.

Igual que en los otros casos que hemos explorado, la operación de decisiones de inversión sobre esta base requiere de un conocimiento pleno tanto del presente como del futuro, de la magnitud de sus costos asociados a la actividad productiva así como de los ingresos que va a tener.

En un mundo en el que la dimensión tiempo impone una imperfección natural debido a que el futuro no se puede conocer con certeza, la toma de decisiones de inversión adquiere una mecánica completamente diferente.

Aunque existe toda una veta analítica en la que se conjugan la economía y la ingeniería para hacer la evaluación de los proyectos de inversión y deter-

minar tanto su viabilidad como su rentabilidad probable, siempre existe la restricción derivada del conocimiento incierto del futuro.

La teoría keynesiana, considera que hay una correlación entre la eficiencia marginal del capital y las tasas de interés esperadas. En la medida que la primera resulte superior a las segundas, un proyecto de inversión resultará viable. Mientras más proyectos tengan este atributo, habrá un mayor flujo de inversiones en la economía.¹⁵

El problema es que ambas variables tienen un carácter contingente. El conocimiento imperfecto del futuro sólo nos permite hacer consideraciones que se quedan en conjeturas informadas.

A diferencia de lo que sucede con los sistemas causales del mundo físico en el que hay una conexión perfecta entre las variables que intervienen, en la vida social, incluyendo la económica, no existe esa causalidad precisa y sólo podemos obtener conocimientos del futuro que tienen el carácter de probables.

Una de las aportaciones más interesantes de Keynes, a mi parecer de las más profundas, fue la conexión que estableció entre la dinámica económica con variables que hoy podríamos considerar como psicológicas.

El economista inglés establecía que las decisiones de inversión en buena medida dependían de los "instintos animales" de los empresarios. En la medida que hubiese un ambiente en el que los empresarios consideraran que sus proyectos tenían eficiencias marginales superiores a las tasas de interés esperadas, en esa medida serían realizados en una proporción mayor.

Es decir, uno de los factores determinantes de las decisiones de inversión son las expectativas, que derivan de la información imperfecta que tenemos respecto a lo que probablemente pueda suceder en el futuro pero también del estado anímico de los que tienen el capital.

El hecho de que las decisiones de inversión dependan de un factor de carácter completamente subjetivo como lo que Keynes llamó "instintos animales" lo convierte en un fenómeno sumamente complejo para sistematizar y darle un formato matemático al mismo tiempo que en una variable en la que hay amplias posibilidades de incidir en función de las políticas públicas.

Los estados anímicos pueden cambiar en muchas ocasiones a pesar de

que no se modifiquen los factores reales, lo que convierte a la inversión en una variable susceptible de tener un comportamiento volátil y que al mismo tiempo resulta extremadamente compleja para modelar.

Este comportamiento real que tiene la inversión es otro de los factores que limita el funcionamiento económico sobre la base de la información perfecta que supone el modelo clásico.

Más bien, la información imperfecta deriva en una dinámica económica que propicia la existencia de crisis y genera un movimiento cíclico de las variables económicas. Existe actualmente una discusión que señala que en un sistema en el que la información llegue con más precisión y oportunidad a los agentes económicos tenderán a desaparecer las crisis económicas, en la medida que éstas derivan de decisiones incorrectas de inversión que surgen de información ausente o imprecisa.

¿Es esto cierto? ¿Es factible que a través del flujo preciso y oportuno de información a los mercados podamos observar el fin de las crisis cíclicas del capitalismo?¹⁶

De la misma forma que en la teoría política se considera que podemos estar ante el "fin de la historia" luego del derrumbe, del desplome del sistema socialista y del aparente triunfo del capitalismo a escala global, también

hay quien quisiera hacer el paralelo y considerar que la combinación de factores como la globalización de la economía, la existencia de mecanismos de estabilización más completos así como la existencia de información más oportuna y completa, pueden dar lugar a una dinámica económica en la que desaparezcan las crisis y en la que los ciclos económicos sean más suaves, con recesiones más cortas y leves y con una predominancia de la fase alcista. Una aproximación, de nuevo, al modelo clásico de equilibrio perfecto.

Las crisis económicas aparecen cuando existe una sobrevaluación de los activos. Trátese de acciones, de bienes raíces o de instalaciones. Cuando aumenta rápida y desordenadamente el valor de los activos, se genera en el sistema económico el potencial de una "corrección" traumática que desencadena una caída drástica de los precios de éstos.

¿Por qué se da la sobrevaluación de los activos? Las explicaciones pueden ser tantas como doctrinas económicas hay, pero hay una que tiene una relación directa con lo que estamos analizando.

Tomemos como ejemplo el caso del mercado accionario. La "exuberancia irracional" de los mercados, como lo denominó quien estuvo al frente de la Reserva Federal de Estados Unidos por muchos años, Alan Greenspan, se presenta cuando los ánimos de los inversionistas tienden a ser más favorables

de lo que la realidad puede sustentar. Las oleadas de compras en los mercados accionarios aparecen cuando hay algún factor, casi siempre de origen subjetivo, que genera un ánimo comprador entre los inversionistas.

El caso más reciente fue el *boom* de la "nueva economía" a finales de la década de los noventa y en el año 2000. En esos años muchas empresas vinculadas con el mundo de Internet, con las telecomunicaciones aparecieron en los mercados o las que ya existían aumentaron su valor en proporciones desaforadas.¹⁷

La justificación pretendidamente racional de esta alza fue el crecimiento tan acelerado que tenía el uso de Internet con tasas de crecimiento anual cercanas al 100 por ciento, que en términos compuestos generan un crecimiento de 16 veces en el período de un lustro.

En la medida que una percepción como ésta se hacía dominante en la opinión de los inversionistas, en esa medida se generaba una oleada de compras que disparaba en cantidades exageradas los precios de los títulos.

Cuando se dieron un conjunto de hechos que demostraron que no eran sostenibles las tasas de crecimiento que se estaban registrando, cambió de un solo golpe la perspectiva y se produjo un desplome de los precios de las acciones de empresas cuyo valor había crecido 5 ó 6 veces en menos de un año.

Frente a fenómenos de este tipo, aún la información más detallada y oportuna difícilmente hubiera evitado un cambio tan drástico de las percepciones pues las decisiones de compra estaban basadas en los viejos "espíritus animales" de Keynes. Tal vez las ciencias de la mente y del comportamiento no sean capaces de explicar plenamente por qué se producen los auges accionarios, ni siquiera les corresponde hacerlo, pero lo que sí puede asegurarse es que las decisiones como las que se dieron en el *boom* de las empresas de la nueva economía no tuvieron que ver con la racionalidad.

Pueden haber existido elementos que trataron de darle apariencia de racionalidad a decisiones ya tomadas pero se trató fundamentalmente de un conjunto de decisiones que tienen que ver con el mundo de las emociones.

No estamos hablando de las compras de los pequeños inversionistas seducidos por el mundo Internet que descubrían de repente, sino de fusiones como la mayor de la historia entre Time Warner y AOL, que se pensaba que habría de generar al gigante de los medios en la nueva economía, en la que los propietarios de la empresa sólida y duradera perdieron miles de millones de dólares.

Es probable que en el mundo se hayan evitado en los últimos años fenómenos como la crisis asiática o previa-

mente el "efecto Tequila" que se desencadenó en 1995, pero en la medida que las decisiones equivocadas de inversión derivan principalmente del conocimiento imperfecto del futuro y de las decisiones guiadas por factores emocionales como las de compra masiva de activos, es altamente probable que en el futuro tengamos nuevamente crisis financieras como las que ahora parecen haberse extirpado del mundo.

Para sustentar que los flujos de información oportuna y completa tendrán el efecto de erradicar las crisis financieras de nuestro mundo, sería necesario suponer que los seres humanos tomamos decisiones exclusivamente sobre la base de la información y no sobre la base de las emociones.

Lo que es inherentemente incorrecto y lo será mientras sean los seres humanos los que sigan tomando las decisiones.¹⁸

Existe la fantasía de que en algún momento sean poderosos programas contruidos sobre la base de los conceptos de inteligencia artificial, los que tomen las decisiones de compra y venta en los mercados financieros.

Si todo el mundo operara sobre esa base, entonces es factible que pudiéramos tener sistemas de precios guiados exclusivamente por criterios estrictamente lógicos y por la información que se introduce a los programas.

**LAS CRISIS
ECONÓMICAS
APARECEN CUANDO
EXISTE UNA
SOBREVALUACIÓN DE
LOS ACTIVOS. TRÁTESE
DE ACCIONES, DE
BIENES RAÍCES O DE
INSTALACIONES.**

Sin embargo, en la medida que hubiera un solo comprador o vendedor de títulos que operara sobre bases diferentes, los programas de transacciones automáticas empezarían a fallar.

No se visualiza en el corto plazo que aun en el caso de los mercados financieros más sofisticados, como el de divisas o los mercados de derivados y productos financieros sintéticos, que requieren una habilidad matemática elevada simplemente para entender sus operaciones, tengamos un comportamiento exclusivamente racional.

Al igual que es impredecible, todavía, el momento en el que habrá un terremoto de grandes proporciones en alguna zona sísmica, también lo es el momento en el que tendremos una crisis financiera de proporciones mayores en algún lugar del mundo. Sin embargo, mientras sean los seres humanos los que sigan operando los mercados de activos, es muy probable que tengamos esos movimientos emocionales que generan oleadas de compras de activos, que incrementan desmesuradamente su precio y que provocan que en el futuro inmediato se produzca una corrección brusca de sus precios propiciando una caída drástica y la crisis que con ella se acompaña.

En otras palabras, el mejoramiento de los flujos de información económica dentro de los mercados puede tener toda una serie de efectos positivos so-

bre la operación de éstos pero no va a evitar que surjan crisis pues éstas no derivan de las imperfecciones de la información, sino más bien, de la forma en la que los seres humanos tomamos decisiones que tienen que ver con el comportamiento de las variables económicas en el futuro.

Otro de los ejemplos de las limitaciones de la información para asegurar el funcionamiento correcto de los sistemas económicos, fueron las economías centralmente planificadas.

El mundo perfecto y presuntamente feliz se pretendió construir a través de este tipo de economías, que estuvieron inspiradas lejanamente en las ideas de Marx y de Lenin, en el arranque de la Unión Soviética. Aunque fueron mucho más elaboradas por parte de economistas como Wassily W. Leontief.

Una de las críticas centrales de las ideas de Marx al capitalismo es el hecho de que la economía como un todo, sea nacional o la internacional, se gestiona a través de las decisiones individuales de los agentes económicos. La interacción que se da entre ellos es mediante la competencia, lo que de modo natural propicia que haya un conjunto de decisiones equivocadas que dan lugar a las crisis.

Si en lugar de tener una multitud de productores que toman sus decisiones individualmente e interactúan so-

bre la base de la competencia, existiera un organismo central que fuera parte del Estado y definiera "racionalmente" las necesidades productivas, se podría desencadenar –se decía– una actitud de cooperación entre los agentes económicos, más que competencia, y de esta manera se tomarían decisiones basadas en la información captada por el organismo central de planificación.

La expresión máxima de la racionalidad económica sería entonces el "Gosplan", como se bautizó a este organismo central de planificación en la Unión Soviética. Para definir las necesidades productivas de la economía, simplemente bastaba con definir los objetivos en el plan quinquenal, y a través de matrices insumo-producto de Leontief y el uso del álgebra lineal, determinar las necesidades de insumos para el conjunto de la economía.

El Plan Quinquenal se pretendía como el símbolo máximo de la racionalidad económica.

La información, de esta manera, llegaría de modo perfecto a todos los productores, que simplemente bastaría que cumplieran con sus metas para lograr una plena sincronía de todo el aparato económico que desterraría para siempre las crisis de sobreproducción o la excesiva acumulación de activos, sea en la forma de instalaciones o inventarios.

Esta visión de la economía supone que las personas son perfectos en-

granes del aparato de Estado y que un cerebro superior tiene la capacidad de concentrar la información económica y usarla para generar las señales económicas correctas, a diferencia del sistema de precios derivado de los sistemas de competencia, que en la visión marxista, da lugar a información incorrecta para los productores.

La historia del bloque socialista demostró que en lugar de crear un sistema generador de racionalidad económica, lo que se creó fue una burocracia que al tomar las decisiones centralmente, actuó irracionalmente en la medida que carecía de la información que sí tenían los productores concretos.

Además, se gestó un nuevo grupo social cuyas decisiones económicas fueron basadas principalmente en la búsqueda del poder político o en la retención de éste dentro de una rígida estructura burocrática.

Marx, como casi todos los economistas inspirados en la teoría clásica, se olvidó que los seres humanos actúan también sobre la base de las emociones y que el comportamiento complejo de las personas impide formalizar su comportamiento económico como lo quisieron hacer.

La planificación económica central dio lugar a las peores irrationalidades económicas de las que se tenga memoria en los últimos años y las variedades de interpretación de las ideas

OTRO DE LOS EJEMPLOS DE LAS LIMITACIONES DE LA INFORMACIÓN PARA ASEGURAR EL FUNCIONAMIENTO CORRECTO DE LOS SISTEMAS ECONÓMICOS, FUERON LAS ECONOMÍAS CENTRALMENTE PLANIFICADAS.

económicas y políticas de Marx causaron aberraciones extremas como el exterminio de los campesinos en la era de la colectivización forzada de Stalin, la Revolución Cultural China o las masacres de la Kampuchea de Pol Pot.

Paradójicamente, la economía clásica, que inspira buena parte del pensamiento económico en el capitalismo, comparte algunas de las premisas filosóficas del marxismo como el hedonismo, es decir, la idea de que el motor del comportamiento humano es únicamente la búsqueda de la satisfacción material.

Una gran parte del edificio teórico de la economía clásica, particularmente la que piensa que la competencia va a dar lugar al mundo feliz de satisfacción máxima de los consumidores y obtención de la utilidad máxima, está emparentada en las raíces con la visión socialista de que una economía funcionaría en el óptico bajo un sistema de planificación centralizada. Ambas visiones comparten una noción reduccionista de los motores del comportamiento humano.

LOS BENEFICIOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

DESPUÉS DE HACER UN RECORRIDO POR LAS VISIONES DE LA INFORMACIÓN EN LA TEORÍA ECONÓMICA Y DE LAS IMPLICACIONES QUE SU MANEJO GENERA, DEBEMOS HACER UN ALTO EN EL CAMINO PARA REGRESAR A LAS PREGUNTAS CON LAS QUE COMENZAMOS ESTE ENSAYO. El acceso a la información, sin lugar a dudas, tiene un efecto positivo en el funcionamiento del sistema económico así como en la gestión de las políticas públicas pues es incorrecto lo que dice el modelo económico clásico en sus diferentes versiones respecto a la existencia de un mundo de información perfecta y simétrica.

Sin embargo, tampoco podemos pensar en que la información es el remedio para todos los males. Las crisis financieras y el comportamiento cíclico de la economía no derivan solamente de decisiones económicas erróneas que sean resultado de carencias de información sino son también resultado del orden de nuestro conocimiento imperfecto del futuro y del tipo de motivaciones que están detrás de las decisiones económicas.

Si bien el libre acceso a la información pública no puede cambiar la naturaleza de la operación de los mercados, en un mundo en el que realmente hay información imperfecta, la transparencia puede hacer mucho para conseguir que esa imperfección se reduzca y que la operación de los mercados se vea menos contaminada por la ignorancia.

El hecho de que la información funcione como una fuerza productiva en la economía implica que la provisión de ésta en una forma más abundante y libre, va a tener un impacto favorable en el crecimiento y la productividad de la economía, pese a que no evita ni las asimetrías ni las fluctuaciones cíclicas de la economía.

Los cambios que se han producido en el acceso de la información en México durante la última década, permiten mejorar de modo particular algunos ámbitos de la operación de nuestra economía. Revisemos algunos de ellos.

Algunos defectos y limitaciones que aún persisten en materia de acceso a la información pública serán considerados más adelante.

A- LA OPERACIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

Desde que estallaron los escándalos corporativos en los Estados Unidos, cuyo mejor ejemplo fue el caso Enron, se dio todo un movimiento que trascendió fronteras, tendente a mejorar el acceso a la información corporativa por parte de los inversionistas.

Se encontró que los sistemas diseñados hasta entonces, como las auditorías hechas por terceros (el caso de la extinta empresa Arthur Andersen, en el ejemplo referido) no eran suficientes para garantizar que los inversionistas pudieran tener la certeza de que la información que les proporcionaba la administración de la empresa era correcta.

Hubo modificaciones legales, expresadas en la Ley Sarbanes-Oxley, que aumentaron fuertemente las obligaciones en materia informativa para las empresas. Aunque esa modificación cobra más relevancia en una economía en la que hay millones de accionistas y en la que la propiedad de las empresas se encuentra atomizada, como la de Estados Unidos, trascendió las particularidades de la economía norteamericana y se ha convertido en una tendencia general, como resultado del carácter global de la mayor parte de los mercados.

Las nuevas reglas del juego en materia de revelación de información por parte de las empresas así como las

nuevas responsabilidades que se endosan a los participantes en el sistema financiero no aseguran que no vayan a darse más escándalos corporativos derivados de engaños de directivos empresariales o de bancos de inversión, pero los hará más complicados y elevará su costo.

Ese hecho no impedirá que surjan crisis en el mercado accionario pero sí limitará la existencia de prácticas fraudulentas.

En México, aunque persiste la controversia respecto a la nueva ley del Mercado de Valores que se mueve en la dirección de la Ley Sarbanes-Oxley, será simplemente cuestión de tiempo para adoptar prácticas cercanas a las establecidas en los Estados Unidos.

B- EL BUEN USO DE LOS DINEROS PÚBLICOS

Los participantes en los mercados y la ciudadanía en general tenemos hoy un acceso a la información de las finanzas del sector público del que carecíamos hace muy pocos años. Por ley, el gobierno y la mayor parte de las empresas públicas están obligados a entregar información acerca de sus condiciones financieras con regularidad mensual, trimestral y anual. Ese es el principio para asegurar que los recursos obtenidos a través de la recaudación fiscal tengan un reporte adecuado que pueda servir a los agentes económicos para la toma de decisiones. Aunque en mi

opinión aún existen áreas opacas en los reportes de las finanzas públicas, respecto a las cuáles hablaremos más adelante, los cambios que se han presentado en la última década han avanzado en la dirección correcta.

C- LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN ECONÓMICA ADECUADA Y OPORTUNA

La información ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es hoy de mejor calidad que en el pasado. Lo es por las metodologías empleadas en su captación y por la oportunidad de su difusión. La autonomía del INEGI será un factor para consolidar este papel del Instituto rector en materia de información estadística en México.

D- LA DIFUSIÓN DE LOS DATOS FINANCIEROS DEL PAÍS

Antes del nacimiento del INEGI, el Banco de México era la institución responsable de la emisión de la mayor parte de la información económica del país. Aunque esa responsabilidad fue trasladada al Instituto, se quedó con la tarea de la emisión de alguna información fundamental como la estadística en materia financiera, precios, relaciones de México con el exterior (balanza de pagos), reservas internacionales, entre las más relevantes. Los sistemas de información electrónica han permitido que haya cada vez más oportunidad y

uniformidad en la entrega de los datos. Y aunque, a mi parecer, todavía hace falta más acceso, los agentes económicos disponen hoy de una información que les permite tomar decisiones sobre la base de más datos verificables.

E- LA DEMANDA GENERADA POR EL GOBIERNO

Los datos respecto a licitaciones y compras públicas, que forman una parte sustantiva de la demanda que existe en la economía, hasta hace algunos años eran una información vetada. La emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como la existencia de sistemas de almacenamiento y difusión electrónica de la información (a través de los sitios de Internet) han permitido que más empresas estén en capacidad de acceder a los datos.

Aunque este hecho tampoco implique que desaparezca toda la discrecionalidad respecto a la asignación de los recursos públicos en procesos de licitaciones o concursos, sí implica un avance muy importante respecto al acceso público a la información acerca de los mecanismos de asignación de los recursos públicos al sector privado.

F- LA INFORMACIÓN RESPECTO AL SISTEMA FINANCIERO

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha establecido nuevos parámetros respecto a la información financiera que

deben reportar las instituciones bancarias y otras figuras financieras. Esto sucede en el contexto de los cambios en la cobertura del aseguramiento de los depósitos bancarios. En la medida que no exista un seguro que sea aplicable a todos los depósitos sino sólo a la parte proporcional que es equivalente a 300 mil UDIs, en esa medida la información respecto a las condiciones financieras de los bancos y de los grupos financieros es relevante como criterio de elección para los depositantes, que solamente tendrán sus recursos asegurados hasta el límite señalado.

G- LA INFORMACIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES

Gradualmente, empieza a eliminarse la opacidad respecto a la información propia de los contribuyentes. Mediante la automatización de los procedimientos de cobro de impuestos así como de recolección de los datos tributarios, los causantes en México empiezan a tener oportunidades de conocer su historial tributario, tal y como es visto por parte de las autoridades recaudadoras.

H- EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO LABORAL

Se configuró en los últimos años en México el sistema de información laboral más completo que se ha diseñado hasta el momento, el Observatorio Laboral, en el que los interesados pueden conocer cuánto ganan y cómo se ocupan las principales profesiones y

oficios. El sistema significa un apoyo para las decisiones de elección de carrera, para la verificación de los sueldos que se pagan en las empresas y para la evaluación de los resultados de la formación universitaria.

I- LA INFORMACIÓN REGULATORIA

La obligación que existe para que los reglamentos emitidos por las dependencias públicas se exhiban públicamente a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, permite que los afectados por este tipo de disposiciones de carácter administrativo puedan conocer y eventualmente reaccionar ante las decisiones del poder público en materia de cambios en las reglas de operación del gobierno.

Sin la pretensión de ser exhaustivo, los capítulos anteriores establecen algunos de los ámbitos de funcionamiento del sistema económico en los que el acceso a la información ha cambiado en México en los últimos años y que contribuyen a un mejor funcionamiento del sistema económico por los efectos que tiene el conocimiento de dicha información.

Además del efecto directo que el acceso a la información tiene sobre el mejor funcionamiento del sistema económico, en la medida que los diversos agentes cuentan con un conocimiento más detallado, preciso y oportuno de diversos procesos de la economía del país,

hay otra contribución importante que se articula con las políticas públicas.

En un ambiente caracterizado por la globalización, las inversiones tanto en el terreno productivo como en el sistema financiero, hacen un comparativo de las condiciones que existen en los diversos destinos y la elección que se adopte depende de múltiples factores tanto del entorno económico como de las políticas públicas existentes.

De acuerdo con los sondeos respecto a la competitividad que realiza el Instituto de Desarrollo Gerencial (IMD) de Lausanne, México se ubica en el lugar número 24 entre 49 naciones examinadas en lo que se refiere a transparencia, atributo que califica como uno de los elementos de la eficiencia del gobierno.

Otro de los estudios que usualmente permite ubicar a México en diversos parámetros internacionales es el reporte de competitividad elaborado por el World Economic Forum. De acuerdo con ellos, México se encuentra con una calificación de 4.5 en una escala en la que 7 es la mejor nota y 1 es la peor de todas en cuanto a lo que significa la corrupción para los negocios. En cuanto a la disponibilidad de los servicios del gobierno a través de la red, se califica con 3.9 en una escala en la que 7 es la mejor nota.

Ambos grupos de indicadores dejan ver que el país no está entre los peor calificados en materia de transpa-

rencia o en corrupción pero está lejos de las mejores posiciones internacionales, se ubica a media tabla en estas clasificaciones de percepción.

Este hecho es uno de los factores que explica una parte del comportamiento de la inversión, tanto nacional como extranjera. En la medida que existe una conexión directa entre opacidad y corrupción, en un mundo en el que los inversionistas pueden colocar sus recursos casi en cualquier lugar del mundo, la transparencia puede significar una ventaja de atracción respecto a otras naciones.

No quiere decir que necesariamente la transparencia implique en automático más inversión. Uno de los países que más inversión extranjera atrae en la actualidad es China y sin embargo está colocada en la posición número 28 entre 49 naciones evaluadas en cuanto a la transparencia de su gobierno.

Sin embargo, la transparencia puede ser un atributo favorable para atraer la inversión de naciones industrializadas en las que usualmente existe un acceso a la información gubernamental más amplio que el que tenemos en países como México.

La transparencia tiene otra implicación favorable en lo que se refiere a las políticas públicas pues da más certidumbre a la aplicación de las leyes y demás instrumentos jurídicos. En la medida que pueda existir mayor

LA PERSISTENCIA DE OPACIDADES

LA TRANSPARENCIA
TIENE OTRA
IMPLICACIÓN
FAVORABLE EN LO QUE
SE REFIERE A LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUES DA MÁS
CERTIDUMBRE A LA
APLICACIÓN DE LAS
LEYES Y DEMÁS INS-
TRUMENTOS
JURÍDICOS.

estabilidad y claridad en la aplicación de las normas que rigen la actividad económica, en esa medida se elimina uno de los causantes de incertidumbre para las inversiones y se permite que haya más oportunidad para la realización de éstas.

Hablábamos atrás del hecho de que sólo podemos tener un conocimiento imperfecto del futuro, lo que obliga a los inversionistas simplemente a conjeturar respecto a lo que pueda ocurrir hacia delante. Si a ese conocimiento imperfecto se le agrega la posibilidad de cambios inesperados en los mecanismos regulatorios de la actividad económica, en esa medida, la incertidumbre crece y se inhibe la inversión. En la medida que se elimine dicho factor, en esa medida se estará creando un estímulo favorable para la inversión.

Un conjunto de políticas públicas orientado claramente hacia la ampliación de la transparencia tiene un efecto positivo sobre la actividad económica al eliminar factores que permitirían calificar como rentables sólo

a proyectos de inversión que ofrezcan rendimientos más altos derivados del mayor riesgo que implica la opacidad.

AUNQUE EN MÉXICO HA EXISTIDO SIN DUDA UN AVANCE IMPORTANTE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL CURSO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS, existe todavía una diversidad de temas en los que estamos retrasados y que podrían mejorar considerablemente.

En algunos temas de los más controvertidos, como el asunto de los fideicomisos y el rescate bancario, una de las razones por las que no se ha avanzado es por las implicaciones políticas que la información tiene, pero sobre todo, por la persistencia de la cultura patrimonialista de la información a la que nos referimos en el principio de este ensayo.

Todavía existe en diversos ámbitos del poder público la visión respecto a la incapacidad de los ciudadanos para hacer un buen uso de la información. Es esa visión que describíamos y que considera que hay información que sólo puede ser interpretada correctamente por los iniciados, cuya difusión podría significar un riesgo para la estabilidad y la seguridad en el país.

Adicionalmente, se ha esgrimido que la resistencia a ofrecer información sobre los fideicomisos y el rescate bancario, deriva fundamentalmente del conflicto de ordenamientos legales.

Las instituciones y las personas que se han resistido legalmente a dar información han esgrimido principalmente el secreto privado o fiduciario como causa del rechazo. Más allá de que, en efecto, existan posibles conflictos de leyes, la realidad es que en pocos ámbitos del sector público se ha percibido tal nivel de resistencia a la apertura informativa como en el ámbito hacendario.

¿Existe realmente una convicción tan decidida de las autoridades y de bancos para evitar que se viole el secreto bancario o fiduciario?

¿Acaso el considerar como reservada, por ejemplo, la lista de los asistentes a las reuniones de la Junta de Gobierno del IPAB es muestra de un celo para proteger el interés de los particulares que hacen operaciones en el sistema bancario mexicano?

En realidad, la impresión que se obtiene es más bien un patrón de comportamiento de las entidades vinculadas al sector hacendario mexicano en el que existe una posición militante en contra de la apertura informativa.

La impresión que existe, y subrayo que se trata de una impresión, es que hay cosas que se quieren ocultar tanto respecto a lo que ocurrió en el rescate bancario como en lo que se refiere a la administración de recursos de los fideicomisos públicos.

En el primer caso, pareciera existir la convicción de que la sociedad es incapaz de juzgar objetivamente la forma en que se tomaron las decisiones que condujeron al rescate.

Existe la percepción de que, si se conoce, por ejemplo, lo que se discutió detalladamente en cada sesión de la Junta de Gobierno podemos hacernos impresiones equivocadas de este proceso.

Se confirma la visión de que quienes, fuera del ámbito de los iniciados, podemos hacer uso de esa información somos ignorantes, tontos o malintencionados. Ignorantes porque no vamos a tener el sustrato de conocimiento que nos permita interpretar adecuadamente la información que nos ofrezcan; tontos porque no vamos a tener los alcances que nos permitan entender la lógica de las decisiones en un ambiente tan sacudido como fue el de la crisis bancaria; malintencionados porque no

vamos a usar de manera legítima la información sino que tendremos algún fin que consideran incorrecto.

En el caso del proceso de rescate bancario, la posibilidad de tener el conocimiento de lo que ocurrió ha implicado una larga batalla legal y de opinión pública que probablemente todavía requiera capítulos adicionales.

Es probable que a estas alturas, las posibilidades de aplicar correctivos de carácter legal vayan a ser muy escasas, con sólo pequeñas cantidades de fondos a recuperarse. Sin embargo, como sociedad, podríamos funcionar mejor y habría un beneficio intangible pero cierto si pudiéramos evaluar con objetividad y sin prejuicios, pero con información, este controversial proceso.

Este manejo de la información ha creado lo que, a mi juicio, es ya un gran mito en el país, la creencia de que el rescate bancario derivado de la crisis de 1995 es el mayor fraude de la historia de México.

Se requiere información suficiente en la materia para poder diferenciar las decisiones de política bancaria de los fraudes cometidos. Las primeras pueden ser polémicas si se quiere, pero que implicaron la elección de una estrategia para rescatar al sistema bancario, básicamente evitando pérdidas a los ahorradores y rescatando a las instituciones. Los segundos, existieron, están documentados y en muchos ca-

sos sentenciados o en proceso. Los resultados insatisfactorios de la mayor parte de los procesos legales contra banqueros o empresarios que actuaron ilegalmente, más bien derivan de las insuficiencias del sistema legal o las incapacidades de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, que de la falta de detección de los procesos fraudulentos.

En la medida que cambiara la actitud de las autoridades y hubiera disposición para abrir los expedientes sin temor al "uso político" que se puede dar a esa información, se lograría disolver el mito del Fobaproa. Hay más posibilidades de que se dé uso político a ese mito que a cualquier información fidedigna que resulte de abrir la información.

En el caso de los fideicomisos públicos, el problema es semejante. Lo que ha sucedido hasta ahora deja la impresión de que las autoridades hacendarias consideran altamente inconveniente la injerencia pública en la fiscalización de espacios de gestión del gasto público que estuvieron tradicionalmente fuera del ámbito de la vigilancia, incluso del Congreso y que se convirtieron en resquicios para poder manejar fondos públicos sin tener que rendir cuentas de la misma manera que en los procesos presupuestales.

Aunque ya existen los mecanismos para que los solicitantes de la información conozcan la administración

de recursos de los fideicomisos públicos, aquí también se vislumbra una larga batalla legal para conseguir una apertura que, a juicio de las autoridades, hace ruido y estorba a la toma ágil de decisiones. Hay otras omisiones importantes en la información respecto a los bienes públicos en nuestro país, y ésta no ha sido objeto de debate y exigencia, como debería serlo, a mi parecer.

Se trata de la carencia de cuentas de balance del patrimonio público. La información financiera que presenta la autoridad tiene que ver fundamentalmente con flujos de fondos, los ingresos y los gastos que el gobierno realiza durante cada periodo reportado. Más allá de las insuficiencias que aún existen, como la falta de detalle en la información a escala federal o la heterogeneidad que hay en esta información en los órdenes estatal y las graves omisiones en el ámbito municipal, en lo que se ha avanzado más en México en los últimos años es en el conocimiento público de este tipo de datos.

Sin embargo, en ningún orden de gobierno tenemos información relativa a los acervos que tiene el gobierno. Una de las razones es que el gobierno carece en muchos casos de estas cuentas.

Como en cualquier empresa que tiene que reportar su información a los mercados públicos, los balances son una parte sustantiva de la información que permite conocer la situación y la dinámica financiera de una empresa.

HAY OTRAS OMISIONES IMPORTANTES EN LA INFORMACIÓN RESPECTO A LOS BIENES PÚBLICOS EN NUESTRO PAÍS, Y ÉSTA NO HA SIDO OBJETO DE DEBATE Y EXIGENCIA.

Y, sin embargo, carecemos casi en su totalidad de esa información gubernamental.

Los balances debieran tener un capítulo completo que describiera el patrimonio público y sin embargo, no existe ningún documento oficial que contenga esta información. Se trata de una riqueza tan específica como los bienes inmuebles que son propiedad federal así como la maquinaria y el equipo o las reservas, como las acuíferas o las petroleras.

Los cambios en el valor del patrimonio público son una de las fuentes de crecimiento o decrecimiento de la economía y sin embargo, no tenemos forma de conocerlo.

El único intento que hemos hecho en México ha sido el cálculo del Producto Interno Bruto Ecológico por parte del INEGI, que contabiliza las variaciones de los acervos ambientales, algunos de los cuales son propiedad pública.

El siguiente avance relevante en materia de transparencia de la información sería la elaboración de todo un sistema de cuentas de acervos de las entidades gubernamentales, que fueran entregadas como parte de los informes de finanzas públicas así como en la Cuenta Pública.

Otra de las partes de contabilidad de balances de la que carecemos es una adecuada y detallada valuación de las deudas contingentes derivadas de los sistemas de pensión.

El cambio en el perfil demográfico del país va a hacer cada día más pesados los cargos por concepto de las obligaciones públicas en materia de pago de pensiones y jubilaciones, por lo que se requerirá que haya una contabilidad precisa, uniforme y explícita de los pasivos que tiene el Estado por este concepto y que puede significar la mayor carga sobre las finanzas públicas en las próximas décadas, con implicaciones muy profundas en la operación de todo el sistema económico.

Sin embargo, no hay criterios uniformes y no todas las entidades públicas han hecho valuaciones actuariales de esos pasivos contingentes. En la medida que se ponga sobre la mesa su cuantificación, los criterios de ésta y las implicaciones que existen en los diversos plazos, tendremos posibilidad de discutir y eventualmente diseñar las políticas públicas más adecuadas para enfrentar esta problemática.

También hay que señalar que otro de los problemas fundamentales es la carencia de un sistema de contabilidad gubernamental armónico entre los diferentes niveles de gobierno. La contabilidad pública en escala federal es muy diferente de la que se practica en el ámbito estatal y mucho más de lo que se acostumbra en el plano municipal. La revelación de la información con el propósito de rendición de cuentas implicaría necesariamente corregir estas profundas diferencias que existen en México.

Economía
política de la
transparencia

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES: UNA AGENDA DE LA TRANSPARENCIA ECONÓMICA

¿QUÉ ES LO QUE DEBE CAMBIAR EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ECONÓMICA PARA QUE LOGREMOS UN AVANCE SUSTANCIAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN ECONÓMICA? El siguiente listado no se pretende exhaustivo sino simplemente es la enumeración de un conjunto de cambios que, a mi juicio, podrían hacer avanzar la transparencia económica en sus capítulos más importantes:

A- LA GENERACIÓN DE LA INFORMACIÓN ECONÓMICA

En diversas ocasiones, las respuestas de las entidades públicas a solicitudes de información de la ciudadanía han sido negativas simplemente por el hecho de que se carece de la información requerida. En la medida que haya más esfuerzos para sistematizar información existente, como país, tendremos mayor conocimiento y mejores elementos para formular las políticas públicas. Nos hace falta una contabilidad detallada de estadísticas de acervo en las cuentas públicas y en las cuentas nacionales. Otra omisión importante es

toda la información que son capaces de generar las entidades privadas que agrupan a empresas como cámaras y asociaciones.

B- LOS INCENTIVOS DE LA APERTURA INFORMATIVA

La introducción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como la creación del IFAI van a contribuir al cambio de cultura de los funcionarios públicos hacia la apertura. Sin embargo, hasta ahora, ni existen premios suficientemente visibles para quienes han realizado mejor la tarea de hacer públicos los datos que manejan ni tampoco castigos suficientemente ejemplares para los que se niegan a abrir los datos que les corresponden. En la medida que la fuerza de los incentivos en ambas direcciones crezca, la posibilidad de que se instale la cultura de la apertura será mayor, lo cual probablemente exija reformas a la ley.

C- LA APERTURA EN LOS ÁMBITOS LOCALES

Las diferencias que existen en cuanto

a las legislaciones y a las instituciones creadas para garantizar la apertura en el ámbito estatal son demasiado grandes y es mucha la información crucial que se genera en el ámbito estatal y municipal. Se requiere que las fuerzas políticas y fácticas que impulsaron la apertura en escala federal realicen un segundo esfuerzo para promoverla en el ámbito local. A escala municipal la situación de opacidad es dramática y es en ese ámbito donde hay que poner la mayor atención posible.

D- LA CREACIÓN DE USUARIOS DE LA INFORMACIÓN

El uso que tiene la información pública a la que se tiene acceso sea por virtud de las nuevas leyes aprobadas en la administración de Fox o de los cambios en los últimos años, todavía es limitado y está encontrando techos. De acuerdo con las estadísticas del IFAI, a periodos comparables, el crecimiento del número de solicitudes que se presentó en 2004 fue de 56 por ciento mientras que el aumento en 2005 fue de 1.6 por ciento. Estamos lejos de tener el número deseado de solicitudes, que rondan las 120 diarias, por lo que es necesario aumentar la base de usuarios, lo que será simplemente una expresión de la creación de una cultura de la transparencia.

E- NUESTRA DIMENSIÓN EN EL MUNDO

Uno de los problemas globales de la

gestión pública, incluyendo el tema de la transparencia es la falta de referencias permanentes a los modelos que representan los paradigmas en el mundo. En el caso de la transparencia, más allá de los avances realizados respecto a nuestro pasado, es necesario que regularmente nos podamos comparar con los países que más han hecho —como ejemplos, de acuerdo al Foro Económico Mundial se encuentran Singapur, Islandia y Finlandia, como naciones— que pueden representar un paradigma en materia de acceso a la información.

F- LA TRANSPARENCIA EN LA AGENDA ELECTORAL

Es visible que el tema de la transparencia de la información pública no forma parte privilegiada de las agendas de los aspirantes presidenciales. Es necesario que se le dé la importancia que requiere el tema si no se quiere que sea un asunto cuya atención venga a la baja. La sociedad, y en especial quienes demandaron la transparencia, deben exigirle a los partidos ponerla en su dimensión y darle el peso específico que requiere en sus objetivos de mediano plazo.

G- LA TRANSPARENCIA EN LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

El nivel de atención que se ha puesto a la revelación de información dentro de los poderes diferentes al Ejecutivo ha sido muy limitada en México. En la medida

que legisladores e integrantes del Poder Judicial le den el relieve que requiere y hagan los esfuerzos necesarios para promoverla en su ámbito, seguramente tendremos una cultura de la transparencia mucho más robusta que si sólo el Ejecutivo Federal —con todas sus limitaciones— la asume.

H- LA TRANSPARENCIA EN LA VIDA DIARIA

Mientras no se generalice la idea de que la transparencia en la información pública no tiene nada de partidista en sí misma sino que es simplemente una herramienta para la vida diaria de los ciudadanos, los consumidores, los inversionistas, los empresarios, etc., seguiremos con una noción limitada de los alcances de este atributo de la información.

NOTAS

- 1 Esta descripción de cómo se ve la gestión de las políticas públicas en el ámbito económico no es reconocida formalmente por los funcionarios públicos. Es una elaboración del autor sobre la base de la observación del comportamiento de los principales responsables de la conducción económica a lo largo de varios sexenios, sobre todo en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.
- 2 El texto obligado para conocer la lógica del desarrollo estabilizador es: "El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época", de Antonio Ortiz Mena. Para el autor del texto y principal diseñador de esta estrategia el tema de la información económica y su acceso no existe.
- 3 La difusión de la marcha de las reservas internacionales con detalle se realizó por primera ocasión en abril de 1995 cuando se presentó el Informe Anual del Banco de México correspondiente a 1994 y desde entonces ha adquirido una periodicidad semanal.
- 4 La descripción de esta construcción teórica aparece prácticamente en todos los libros de texto de Economía. Uno de los más populares es *Economía* de Paul Samuelson y William D. Nordhaus. Editorial McGraw Hill, 1986.
- 5 El texto es "Information and the change in the paradigm in Economics", de Joseph Stiglitz. Columbia Business School, 2001. En el trabajo se hace una síntesis de críticas diversas al modelo tradicional de equilibrio perfecto de los mercados de bienes y factores.
- 6 Abundan en la literatura las referencias a la forma en que se fue tejiendo la relación entre políticos y empresarios. Una descripción vívida de este proceso puede ser encontrada en *Memorias* de Gonzalo N. Santos.
- 7 Un análisis de largo plazo del papel de la información como factor productivo puede ser encontrado en el texto "Una Nación Transformada por la Información" de Alfred D. Chandler Jr. y James W. Cortada. Oxford University Press, 2001.
- 8 El caso de Zara es reconstruido sobre la base de la información ofrecida por José María Castellano, vicepresidente del Consejo de la empresa, en una presentación organizada por la Universidad Menéndez y Pelayo en Santander, España, en agosto de 2003.
- 9 Retail: The Wal-Mart effect. Bradford C. Johnson. *The McKinsey Quarterly* No.1, 2002.
- 10 *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. John Maynard Keynes. FCE.

- 11 Una extensa referencia histórica de las crisis financieras y las fuerzas que las desencadenaron puede encontrarse en "Manias, Panics and Crashes" de Charles Kindleberger. *Basic Books Inc.* 1978.
- 12 *Exuberancia Irracional*. Robert J. Schiller. Ed. Océano, 2003.
- 13 Un análisis del fondo de la interconexión entre la razón y la emoción, puede encontrarse en el texto "Descartes Error, Emotion, Reason and the Human Brain", de Antonio Damasio. Quill Harper Collin Publishers, 1994.
- 14 *Teoría General de Ocupación, el Interés y el Dinero*. John Maynard Keynes. FCE.
- 15 Keynes establecía que la eficiencia marginal del capital era una tasa de descuento que se aplicaba a las utilidades esperadas en los proyectos de inversión. La decisión de realizar un proyecto se tomaba si esta tasa resultaba superior a la tasa de interés esperada porque suponía que obtendría una utilidad mayor a la que le daría una inversión financiera.
- 16 Una extensa referencia histórica de las crisis financieras y las fuerzas que las desencadenaron puede encontrarse en "Manias, Panics and Crashes" de Charles Kindleberger. Basic Books Inc. 1978.
- 17 *Exhuberancia Irracional*. Robert J. Schiller. Editorial Océano, 2003.
- 18 Un análisis del fondo de la interconexión entre la razón y la emoción, puede encontrarse en el texto "Descartes Error, Emotion, Reason and the Human Brain", de Antonio Damasio. Quill Harper Collin Publishers, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México. Informe Anual de 1994.
- Chandler, Alfred y Cortada, James, editores. *Una nación transformada por la información*. Oxford University Press. 2001.
- Damasio, Antonio. *Descartes' Error. Emotion, Reason, and the Human Brain*. Quill Harper Collin, 1994.
- Jhonson, Bradford. *The Wal Mart Effect*. The McKinsey Quarterly. No.1, 2002
- Keynes, John Maynard. *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*. FCE, 1977.
- Kindleberger, Charles. *Manias, Panics and Crashes*. Basic Books Inc., 1978.
- Ortiz Mena, Antonio. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. FCE, 1998.
- Samuelson Paul y Nordhaus, William. *Economic*. Ed. McGraw Hill, 1986.
- Santos, Gonzalo N. *Memorias*. Ed. Grijalbo, 1986.
- Shiller, Robert. *Exuberancia Irracional*. Ed. Océano, 2003.
- Stiglitz, Joseph. *Information and the change in the paradigm in Economics*. Columbia Business School, 2001.

Economía política de la transparencia,
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2015 en los talleres gráficos de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Tiraje: 6,200 ejemplares
Edición a cargo de:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Av. Insurgentes Sur, No. 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilca,
Delegación Coyoacán, México, D.F. C.P. 04530
Primera Reedición del INAI.
Impreso en México / Printed in Mexico