

el | cotidiano | 157

Revista de la realidad mexicana actual

México ante sus crisis



ISSN 0186-1840
septiembre - octubre, 2009
año 24, \$35.00

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
CASA ABIERTA AL TIEMPO
Azcapotzalco
División de Ciencias Sociales y Humanidades

EDICIONES
EON

"La noche de los pobres o El sueño" (detalle), Diego Rivera, S.E.P.

P resentación

México vive actualmente una de las crisis económicas más profundas de los últimos tiempos. Podemos considerar que la situación actual está conformada por diversas crisis, entre las cuales destacan: la financiera, la energética, la del empleo, la del sector turismo, la del agro, entre otras. Es por ello que este número de *El Cotidiano* hemos decidido llamarlo “México ante sus crisis”.

En el segundo semestre del 2008 se desencadenó la más grave crisis financiera y económica desde la Gran Depresión, y a medida que el mercado hipotecario de Estados Unidos se fue colapsando caían grandes instituciones financieras como los grandes bancos de inversión, que hoy se han transformado en bancos comerciales para tener acceso a los recursos del rescate federal, y la empresa aseguradora más grande de Estados Unidos (AIG), que tuvo que ser intervenida por el gobierno al igual que el banco de ahorro y préstamos más grande (Washington Mutual).

Los canales tradicionales de crédito se contrajeron drásticamente y para muchas empresas fue muy difícil obtener el financiamiento requerido para su operación diaria. La crisis estadounidense se extendió rápidamente a Europa y a los mercados emergentes que vieron cómo el desacoplamiento del que se había hablado en el pasado no era más que un mito. La crisis financiera se ha convertido en una crisis económica que rebasa la esfera financiera, es de alcance mundial y ha conducido a que las expectativas económicas mundiales se hayan deteriorado rápidamente; se ha vuelto común escuchar noticias sobre despidos masivos, cierres de empresas y caídas en la actividad económica de diferentes países.

Pero el trasfondo más grave que se muestra en esta crisis es la profunda (y aún no resuelta) desconexión del sistema financiero con respecto a las necesidades de servicios financieros para que la mayoría de la población pueda cumplir con sus actividades económicas, y en particular resolver la carencia de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas en el país, sin lo cual no hay desarrollo sostenible y socialmente progresivo. Esto remite a la necesidad de dar de inmediato una discusión nacional sobre la reorganización del sistema financiero y su regulación para adecuarlo a las necesidades del desarrollo económico del país en el largo plazo. No es ocioso recordar que para todos los efectos prácticos, van a cumplirse treinta años desde la crisis de 1982, durante los cuales por distintas razones el país no ha logrado disponer de un sistema financiero que se articule de una manera razonable con las necesidades de la población y la producción. Con ello este problema se convierte en uno de los temas claves para explicar el sostenido estancamiento del PIB per cápita en el país durante este largo período. Esta crisis puede ser vista como una oportunidad para enfrentar el problema.

Después de varios meses en que los discursos oficiales sobre la situación económica de México en el contexto mundial se fueron modificando –iniciando con el “catarrillo” hasta llegar a reconocer que se trataba de una grave recesión que nos afectaría, evidenciando así la insostenibilidad de la tesis del “contagio”– los datos sobre la caída de la producción, el desempleo y el comercio van mostrando una realidad mucho más dramática de lo que se esperaba y con una temporalidad incierta: la producción en el último trimestre del año pasado tuvo una disminución de -1.6%, la tasa de desocupación se ha elevado del 3.24% en mayo del 2008 al 5.3% en febrero del presente año –es decir un incremento del 63.5%–, y para este mismo mes las exportaciones habían alcanzado ya un decremento anualizado del 29.6% –con lo cual el saldo negativo de la balanza comercial ha alcanzado niveles que desde 1990 no se presentaban–. Como parte de estas evidencias hay que sumar las permanentes noticias sobre ajustes de personal, paros técnicos y cierre de plantas, la devaluación del peso –originada por las presiones de los “inversionistas”–, el deterioro salarial y...las elevadas tasas de interés, entre muchas de las dimensiones de la actual crisis del patrón de reproducción neoliberal.

En este contexto de crisis, se hace evidente que el empleo y su remuneración se convierten en las variables económicas más afectadas, de tal forma que instantáneamente inician su deterioro, El presente número de *El Cotidiano* aborda diferentes aspectos de la actual crisis y pone sobre la mesa de debate, una vez más, un tema de actualidad que destaca los aspectos más relevantes de la actual coyuntura económica y política.

El Editor

Crisis del financiamiento en México. Papel de los mercados financieros

Héctor R. Núñez Estrada*

La extranjerización de los intermediarios ha provocado que los intereses transnacionales se volvieran dominantes en nuestro país, reduciendo el ritmo de crecimiento al no destinar el crédito a las empresas productivas, privilegiando los créditos al consumo y vivienda, dañando la estructura de las empresas industriales, comerciales y de servicios, dejando en los hechos sin control ni regulación los servicios financieros y permitiendo su distorsión hacia fines de altas ganancias y por lo tanto promover la especulación en lugar del desarrollo, perjudicando los intereses de la mayor parte de la población. El Estado mexicano ha renunciado hasta la fecha a ejercer la rectoría del sistema financiero como lo establece la legislación, es en este sentido como entendemos la crisis de los mercados financieros en nuestro país, es decir, no cumplen con la función para la que fueron creados. En este artículo evaluamos los resultados que han tenido los mercados financieros con base en datos del destino de los créditos y su contribución al financiamiento de las empresas.

El ahorro social y su canalización hacia la inversión productiva, entendida como el incremento de los activos fijos, son factores determinantes en los procesos de desarrollo económico de los países. Sin embargo, en el caso de México el desempeño de los mercados financieros presenta una compleja problemática, pues mientras su misión de acuerdo a diversas leyes de carácter financiero, es la intermediación de recursos para canalizarlos a la inversión productiva y ser un agente determinante para el desarrollo, tal como lo establece su marco institu-

cional definido por el Congreso de la Unión, los operadores de dichos mercados han hecho predominar sus intereses particulares, basados en la obtención de altas ganancias.

La operatividad crediticia implica la creación de dinero que, de acuerdo con la Constitución, es una facultad expresa del Estado, que delega en intermediarios bancarios y bursátiles mayoritariamente extranjeros en atención a su capital, que formalmente llevan a cabo su función dentro de un sistema altamente institucionalizado y que están sujetos a estrecha regulación y supervisión en el desarrollo de sus operaciones; lo cual, en la práctica no se cumple cabalmente,

dando origen a disfuncionamientos de los mercados citados. La ideología de la desregulación ha provocado que el Estado no aplique al pie de la letra la legislación existente, con lo cual se ha llegado incluso a manejos apartados de la ley y de tipo fraudulento que atentan contra los intereses de los inversionistas y del propio país.

Los mercados financieros mexicanos no han estado al margen de la inestabilidad financiera global, de hecho la quiebra bancaria de los noventa fue la primera crisis financiera de la globalización¹. Con la equívoca

¹ García Rocha, Octavio, "La primera crisis de la globalización" en *Gestión y Estrategia*, núm. 6, UAM, México, julio-diciembre, 1994.

* Profesor-Investigador del Departamento de Administración, UAM Azcapotzalco.

decisión de extranjerizar los intermediarios bancarios y bursátiles, se les ha permitido una gran libertad de acción en los destinos del crédito, en las tasas y en las comisiones, al no aplicar el Estado el marco normativo.

La extranjerización de los intermediarios ha provocado que los intereses transnacionales se volvieran dominantes en nuestro país, reduciendo el ritmo de crecimiento al no destinar el crédito a las empresas productivas, privilegiando los créditos al consumo y vivienda, dañando la estructura de las empresas industriales, comerciales y de servicios, dejando en los hechos sin control ni regulación los servicios financieros y permitiendo su distorsión hacia fines de altas ganancias y por lo tanto promover la especulación en lugar del desarrollo, perjudicando los intereses de la mayor parte de la población.

El Estado mexicano ha renunciado hasta la fecha a ejercer la rectoría del sistema financiero como lo establece la legislación, es en este sentido como entendemos la crisis de los mercados financieros en nuestro país, es decir, no cumplen con la función para la que fueron creados. En este artículo evaluamos los resultados que han tenido los mercados financieros con base en datos del destino de los créditos y su contribución al financiamiento de las empresas.

Origen de la crisis: dualidad de objetivos

El problema surge por la existencia de objetivos contrapuestos, debido a que el marco regulatorio de los mercados financieros obliga al Estado a alcanzar objetivos nacionales de crecimiento económico a través del financiamiento, hasta la fecha, con la complacencia del propio Estado, a las instituciones privadas operadoras de los mercados financieros solamente les ha preocupado obtener grandes ganancias, con lo cual hay un conflicto de intereses, pues entre lo público y lo privado conjuntan un sistema, y para que funcione de acuerdo a la ley, el Estado no debe renunciar a la evaluación del desempeño de los mercados financieros, aplicando la legislación, regulándolos y supervisándolos, pero en la práctica en términos reales lo ha dejado de hacer.

Las corporaciones financieras internacionales propietarias o controladoras de los mercados financieros han impuesto su autonomía y pregonan sus ganancias en México como de las más altas obtenidas en relación a otros países donde tienen filiales, pues como señalamos anteriormente, aquí no hay control de la tasa de interés que cobran por los créditos otorgados, tampoco de las altas comisiones que cobran por los servicios bancarios, ni del margen de inter-

mediación financiera, ni del destino de los créditos, es decir, a pesar de que es un sistema altamente institucionalizado, en la práctica funciona como un sistema desregulado.

El contexto: la crisis global

La crisis que afecta al capitalismo global no es solamente de carácter financiero o de producción, desde nuestro punto de vista es una crisis sistémica que abarca los aspectos económico, político, social y cultural, que se deriva del derrumbe de las bases ideológicas que sustentan el proyecto político del desarrollo derivado del Consenso de Washington, comprobándose que el paradigma del mercado como eje de conducción del desarrollo sienta las bases de su propia destrucción. De acuerdo con Soros, “la crisis actual marca el fin de una era de expansión crediticia basada en el dólar como moneda de reserva internacional”².

La correlación de fuerzas favorable al capital financiero permitió procesos desregulatorios apoyados por el Estado sojuzgando a sectores mayoritarios de la sociedad y beneficiando a grupos privilegiados de grandes corporaciones financiero-empresariales que ya no realizaban la función de valorizar el capital destinándolo a proyectos productivos, sino desviándolos a procesos de centralización basados en capitales que se mantenían solamente en la esfera de la circulación, donde a través de las llamadas burbujas especulativas, se canalizaban grandes recursos que hacían crecer los indicadores bursátiles en forma exponencial³.

El capital se valoriza, de acuerdo a Marx, en el proceso de circulación que sigue en la actividad productiva; en el diagrama siguiente se puede observar que tiene diversas fases, el punto de partida consiste en conjuntar los capitales para los proyectos productivos en las diversas fuentes crediticias, que son los bancos, las bolsas de valores y otros intermediarios financieros. El problema surge si el capital sufre interrupción en alguna de las fases, pues en ese caso no podrá valorizarse y transformarse nuevamente en capital dinero para redistribuir la ganancia y el capital original entre los que aportaron los recursos para la producción.

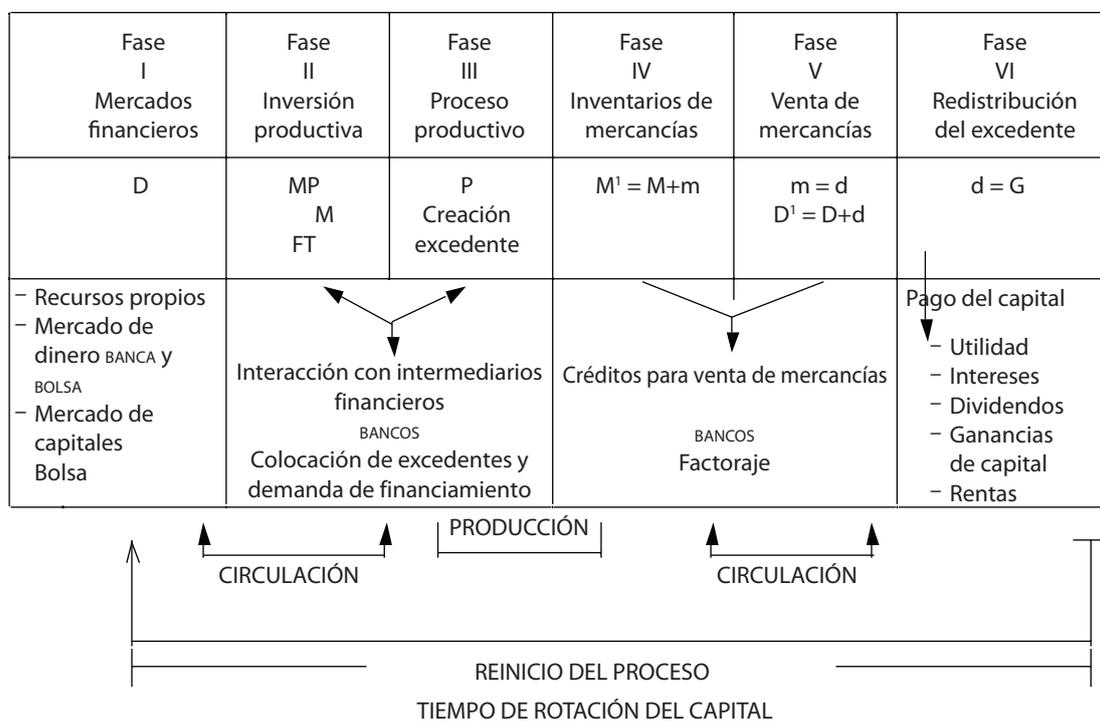
La interrupción de la valorización puede venir en cualquiera de las fases previas a la redistribución del excedente, con lo cual los solicitantes de crédito no podrán recuperar íntegramente ni el capital original ni el pago de intereses, por

² Soros, George, *El nuevo paradigma de los mercados financieros*, México: Editorial Taurus, 2008, p. 9.

³ Greenspan, Alan, *La era de las turbulencias*, España: Ediciones B, 2008.

Diagrama del proceso de circulación del capital industrial

Interrelación sistemas financiero-productivo



Fuente: Elaboración propia a partir de Hilferding, R.

lo que viene una suspensión de pagos y los bancos no recuperan los empréstitos, provocando su insolvencia y quiebra.

El problema que se plantea es qué sucede cuando el capital se queda entrampado en la especulación en la fase I, es decir, no transita de los mercados financieros hacia el proceso productivo, pero aparentemente habría un mercado monetario $D - D'$; sin embargo, entre éste y el ciclo completo del esquema anterior y que también tiene como inicio y fin el $D \dots D'$ hay una diferencia abismal desde el punto de vista conceptual, pues en este último caso, D' es producto del proceso de valorización. En el otro caso es una especie de centralización de capitales, donde como dice Hilferding, unos ganan lo que otros pierden⁴, es decir, no hay creación de valor sino una redistribución de las ganancias generadas en el mencionado proceso de valorización. D' sería lo que técnicamente se denomina “ganancias de capital”, que significa la diferencia entre el precio de venta de las acciones menos su precio de compra, una transferencia del valor ya creado de los compradores recientes a vende-

dores que han comprado en el pasado y que aprovechan la subida de los precios para tomar decisiones de venta y obtener las mencionadas ganancias, es decir, producto de operaciones especulativas; tal como lo señala Martínez Peinado, en $D-D'$ no se pasa “por el proceso productor de valor excedente (el origen del beneficio en este caso, pues, no es la explotación del trabajo, sino la especulación y/o la apropiación de ganancias o rentas externas)”⁵.

$D-D'$ no forma parte de la circulación del capital industrial, sino que se queda en la esfera de la “circulación” sin entrar al proceso productivo y que produce las llamadas burbujas que se manifiestan en los crecimientos exponenciales de los distintos índices bursátiles; el capital especulativo demanda ganancias como si estuviera siendo valorizado, lo cual se realiza a través de centralización de capitales vía ganancias de capital que proporcionan los compradores de acciones que pagan su ingreso o ampliación de su stock a precios cada vez más altos.

⁴ Hilferding, Rudolf, *El Capital Financiero*, México: Editorial El Caballito, 1973.

⁵ Martínez Peinado, Javier, *Globalización Capitalismo e Imperialismo*, España: Revista *Viento Sur*, núm. 100, enero, 2009.

La tasa de ganancia derivada del proceso productivo que es el motor de la acumulación capitalista, fue rebasada por las innovaciones financieras que permitieron centralizar grandes capitales, la especulación se convirtió en la forma predominante de ese proceso centralizador, ya no importaba si el mercado asignaba eficientemente los recursos, sino la obtención de ganancias de capital que superaban las mejores expectativas del crecimiento de la economía y de los negocios productivos, es decir, de la economía real.

La desmedida expansión crediticia ajustó la oferta hacia el crecimiento, considerando un fuerte incremento de la demanda en productos como casas habitación y automóviles, siguió la tendencia de la burbuja especulativa del mercado, aunque en lo general no había correspondencia, pues la tasa de crecimiento de los indicadores bursátiles superaba con mucho el crecimiento de la economía y de los negocios y era solo cuestión de tiempo para que se diera el ajuste, es decir, que se derrumbaran los mencionados indicadores en concordancia con la economía real. En un papel ficticio, los mercados financieros a través de los bancos expanden el crédito y crean situaciones sin límite, hasta que no pueden pagarse los vencimientos y empiezan a acrecentarse los problemas de cartera vencida. Los inversionistas tienden a decidir sobre alternativas de ganancias especulativas, y los intermediarios financieros proveen los títulos que se ajustan a dicha especulación. Empieza la sobrevaloración de los activos financieros que llegan a superar muchas veces el valor en libros, lo cual es la base de la burbuja especulativa; hay un gran ingreso de capital dinero al mercado bursátil, pero no para canalizarse a la actividad productiva, sino para obtener grandes ganancias de capital derivadas de la especulación.

Las actividades desreguladas fueron seleccionadas por los operadores financieros a fin de actuar libremente en los paraísos fiscales, en la operatividad con derivados y en las operaciones sin regulación ni control llamadas sobre el mostrador. En el caso de las operaciones reguladas como los créditos bancarios, no se siguieron los principios regulatorios básicos como analizar la capacidad de pago del deudor, lo cual se traduciría posteriormente en incapacidad de pago y en el crecimiento de la cartera vencida. Los documentos derivados del contrato original, adquiridos en mercados mundiales, empezaron a desvalorizarse y convertirse en los balances en activos tóxicos que posteriormente no tuvieron ningún valor.

Este proceso que se presentó a nivel global, había tenido sus antecedentes en la década pasada (de los noventa), al principio de la cual estallaron crisis bancarias en

países como México, Japón, Francia y posteriormente por regiones como la asiática que consideramos en su momento como fases hacia la crisis mundial⁶. En ese entonces fueron los grandes flujos de capitales que irrumpieron en los mercados financieros con fines especulativos para lo cual el FMI elaboró al final de la década de los noventa la llamada Nueva Arquitectura Financiera, que de acuerdo con George Soros, constituían reglas que funcionaban para las crisis pasadas pero que serían inoperantes en una nueva crisis como realmente lo fueron⁷. Este autor considera que: “El paradigma existente, es decir, la creencia en que los mercados financieros tienden al equilibrio, es un tanto falso como engañoso. Nuestros actuales problemas pueden atribuirse en gran parte al hecho de que el sistema financiero internacional ha evolucionado dentro de ese paradigma”⁸. La ideología sobre el papel del mercado sucumbió ante las evidencias y los hechos de la realidad, los supuestos sobre el conocimiento perfecto sobre el futuro y la conducta del actor racional, como señaló Herbert Simon hace más de 60 años solamente funcionan en los libros de texto dominantes en el campo de la economía⁹.

La salida de la crisis vuelve a repetirse con una fuerte intervención estatal, grandes recursos canalizados para “restablecer la confianza”, el Estado actúa como sujeto político que reorganiza el capitalismo, representante del capital financiero que tiene su hegemonía a nivel mundial, aun cuando el discurso toma tintes autocríticos: “Nuestra economía está gravemente afectada, como consecuencia de la avaricia e irresponsabilidad de algunos, pero también por nuestro fracaso colectivo en tomar las decisiones difíciles y en preparar a la nación para una nueva era”¹⁰.

Pareciera que se impone la ideología de que ya se tocó fondo y se inicia la recuperación, los medios especializados en economía y finanzas lo repiten incesantemente y el resurgimiento de la especulación en las bolsas de valores les permite fetichizar nuevamente los índices de precios bursátiles como los verdaderos indicadores del desarrollo.

Si acaso hay algún cambio, este pasa por la reestructuración del sistema financiero que implica nuevas regulaciones, pero debe haber un acuerdo político conducido por un Estado con

⁶ Núñez Estrada, Héctor R., Hacia la crisis financiera global, *Gestión y Estrategia*, núm. 14, UAM, México: julio-diciembre, 1998.

⁷ *Op. cit.*

⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁹ Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo*, Argentina: Editorial Aguilar, 1988.

¹⁰ Obama, Barack, Discurso en su toma de posesión, México: *La Jornada*, 21 de enero de 2009.

un enfoque distinto al actual que someta el excesivo poder del capital financiero para que ellas puedan ser aplicadas. El FMI y el Banco Mundial, que en gran medida han sido los artífices y testigos mudos de la crisis, deberán ser repensados para que las posibilidades de que vuelva a ocurrir otra catástrofe económico-financiera reduzca sus posibilidades.

Diagnóstico de los mercados financieros en México

Partimos de la hipótesis de que la política pública en torno a los mercados financieros ha sido equívoca, tomando en consideración los diagnósticos institucionales en materia de crédito y banca, como los realizados por el Banco de México, que revelan un funcionamiento distorsionado en lo establecido por las distintas leyes que rigen el mencionado sistema financiero, puesto que las corporaciones financieras transnacionales que dominan el mercado crediticio han tenido como prioridad la obtención de grandes ganancias, y se han invertido los papeles, de un Estado que ejercía la rectoría en el mencionado sistema se ha traducido en un gobierno al servicio de los mercados financieros, aun cuando reconoce que “En los últimos años el crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada...para crecer a una tasa mayor, el país necesita incrementar la inversión y la productividad”¹¹.

Sin embargo, el gobierno ha permitido una distorsión del sistema crediticio, donde los créditos al consumo han crecido a tasas exponenciales en los últimos años, mientras los créditos a la producción han presentado una tendencia de estancamiento. La problemática que se ha generado en la política crediticia ha atentado contra el aparato productivo nacional, puesto que grandes cadenas comerciales han impulsado los créditos al consumo (incluso se les ha autorizado su propio banco) para incrementar sus ventas, solamente que gran parte de las mercancías vendidas son importadas, incluso de sus propias cadenas productivas asociadas a dichos consorcios en el exterior, lo cual genera condiciones adversas para los productores nacionales que tienden a perder competitividad por diversas condiciones, lo cual hace que resulte más barato importar que producir internamente. Este fenómeno lo hemos denominado *walmartización* de la economía.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se da una interpretación con la que no estamos de acuerdo. Señala

¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno Federal, México, 2007.

que “Un ejemplo claro del impacto positivo que tienen el financiamiento sobre las condiciones de vida de las familias es la mejora en el equipamiento de los hogares asociado con la reciente recuperación del crédito en México”¹². La realidad es que empieza a haber signos de sobreendeudamiento de las familias, por el crecimiento explosivo de tarjetas de crédito y por el aumento desmedido de la cartera vencida de los créditos al consumo, lo cual no concuerda con los señalado en el documento que comentamos, al expresar que “al día de hoy el sistema financiero... opera bajo prácticas sanas”¹³.

Hasta la fecha, los hechos no concuerdan con lo planteado en el PND, pues se señala que es necesario “Asegurar una mayor y mejor intermediación financiera para incrementar la disponibilidad de recursos para la producción. Esto se logrará promoviendo mayor competencia en el sector”¹⁴. El otorgamiento de permisos para operar como bancos a cadenas comerciales no hace sino agudizar el proceso de *walmartización*, al margen que no se han evitado los altos niveles de concentración en el sistema bancario.

En el caso del mercado de capitales, existe una gran falla metodológica, pues en el PND no se hace ningún diagnóstico, ningún recuento del proceso especulativo de la Bolsa Mexicana de Valores en los últimos años, donde ha habido una reducción de las emisoras que cotizan en dicha institución y muy pocas han aumentado su volumen accionario; sin embargo, por el predominio de la especulación, el valor de mercado de las acciones se ha incrementado sustancialmente, aunque como señalamos, pocos recursos a través de esta vía se canalizan a proyectos productivos.

Caso bancario

Las salidas instrumentadas por las autoridades del sistema financiero a la crisis que estalló en 1995, primeramente el costoso e irregular rescate bancario y posteriormente la discutible extranjerización, cuyas causas y efectos no han sido suficientemente explicitados, constituyen ejemplos de la deficiente administración realizada por las autoridades financieras y de su proclividad de anteponer los intereses de los banqueros sobre los de la nación.

Cuando se instrumentaron los profundos cambios en el sistema financiero a principios de la década de los noventa, se tenían entre otros objetivos del Plan Nacional de Desarrollo: *eleva la eficiencia de las instituciones financieras,*

¹² *Ibid.*, p. 36.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 31.

asignar créditos a la actividad productiva y reducir el costo de financiamiento a través de bajar el margen de intermediación. A más de 15 años de haberlos realizado, con el alto costo económico que implicó la quiebra bancaria y el alto costo político de la extranjerización resultante, podemos señalar que todavía no se han cumplido.

Las evidencias encontradas apuntan a que el sistema financiero continúa por un rumbo en el que el desarrollo económico de México, en lo que respecta al financiamiento de las empresas, de ninguna manera es el adecuado, pues los diagnósticos de la situación actual del crédito reiteradamente revelan que las orientaciones del mencionado sistema se han enfocado más al otorgamiento de créditos al consumo y a la vivienda, que implican la generación de altas ganancias, que a contribuir al crecimiento de la economía mediante el impulso a través del crédito de las actividades productivas.

Por lo tanto, es necesario plantear cambios en el sistema financiero que permitan al Estado, a través de las autoridades, rescatar y asumir el papel protagónico que le otorga la legislación, a partir de ejercer la rectoría del sistema y dejar de estar al servicio de los consorcios financieros transnacionales. Recientemente el Partido Revolucionario Institucional ha presentado una iniciativa para controlar las tasas de interés y las comisiones que cobran los bancos, pero creo que debemos ir más allá, que las instituciones crediticias y bursátiles cumplan su objetivo de impulsar el desarrollo de actividades productivas del país.

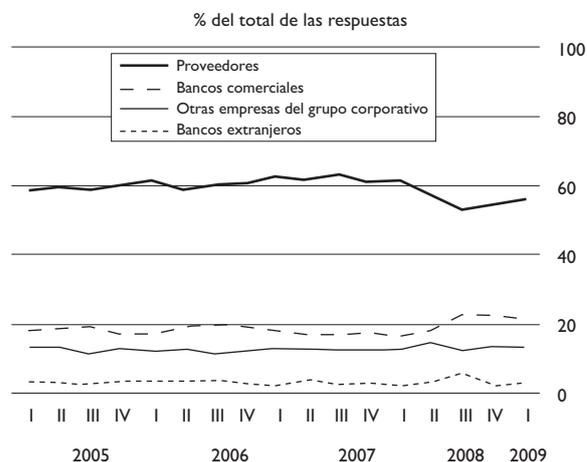
El FMI había advertido desde 2007, en su reporte sobre la estabilidad financiera mundial, que “México perdió el control sobre la propiedad de su sistema bancario a un ritmo que superó al de otras naciones en desarrollo que han preservado el capital nacional en las instituciones de crédito...La extranjerización de la banca...entraña un riesgo de “contagio” de crisis por problemas en las matrices de las firmas financieras...las autoridades mexicanas deben fortalecer la regulación de la banca”. En dicho reporte el FMI puntualiza que “Los sistemas financieros con una presencia considerable de bancos extranjeros son más vulnerables a los choques del exterior que afectan a la casa matriz...Esos choques, en algunos casos, pueden ser de mayor magnitud y más difíciles de resolver, o incluso de prever, para las autoridades locales”¹⁵. Con la crisis actual esta situación se ha presentado con una creciente salida de divisas que ha modificado el tipo de cambio peso-dólar.

¹⁵ González Amador, Roberto, “México perdió el control de su sistema bancario” en *La Jornada*, México, 2007/04/12.

En la revisión acerca de la situación que ha presentado el crédito en los años de banca extranjera, recurrimos a fuentes estadísticas financieras primarias, además de diversas instituciones públicas que han llevado a cabo diagnósticos, por ejemplo, los reportes del Banco de México denominado *Evolución del Financiamiento a las Empresas*.

En el reporte del Banco de México, se considera que: “Los resultados cualitativos de la encuesta trimestral sobre el financiamiento concedido a las empresas del sector privado muestran que durante el periodo enero-marzo de 2009, las principales fuentes de financiamiento utilizadas fueron las siguientes: proveedores (56.2% de las respuestas), bancos comerciales (21.3%), otras empresas del grupo corporativo (13.1%), oficina matriz (3.9%), bancos extranjeros (2.6%), bancos de desarrollo (1.7%) y otros pasivos (1.3%)”¹⁶, tal como se presenta en la Gráfica I.

Gráfica I
Principales fuentes de financiamiento a las empresas



Fuente: *Evolución del Financiamiento a las Empresas durante el Trimestre Enero-Marzo de 2009*. Banco de México.

Resalta en la información anterior la baja proporción en que participan los bancos comerciales en el financiamiento de las empresas, destacando por su magnitud la relativa al financiamiento cuya fuente son los proveedores, lo cual revela que el sistema bancario no está cumpliendo adecuadamente su función, que precisamente es la de proporcionar crédito. La evaluación de este aspecto no es favorable, por lo cual es necesario aumentar la proporción del financiamiento bancario a las actividades productivas, lo cual no se ha resuelto

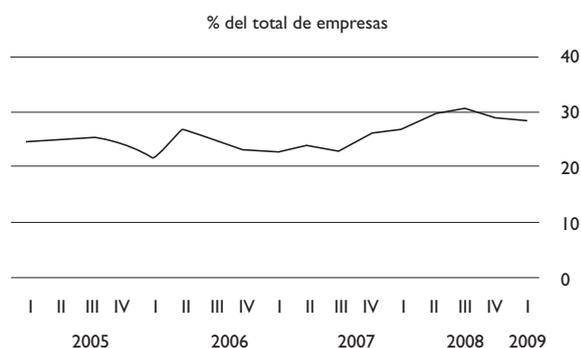
¹⁶ Banco de México, *Informes Anuales*, 2009, I.

con la desmesurada extranjerización de los bancos impulsada por el gobierno y las autoridades financieras.

Como observamos, el financiamiento bancario se encuentra estancado, es evidente que este no es el sistema bancario que el país necesita, dado su problema de bajo crecimiento en los últimos 25 años.

Un mayor acercamiento al financiamiento de la banca comercial lo observamos en la Gráfica 2, que ratifica la baja utilización del crédito bancario por parte de los empresarios encuestados:

Gráfica 2
Crédito a nivel nacional
a) Empresas que utilizaron crédito bancario



Fuente: *Evolución del Financiamiento a las Empresas durante el Trimestre Enero-Marzo de 2009*. Banco de México.

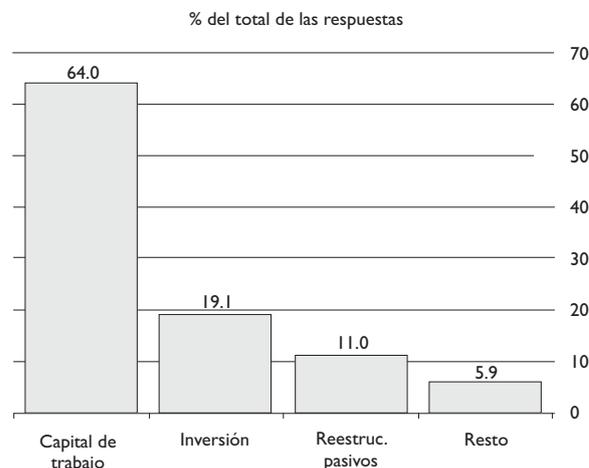
El porcentaje de empresas que a nivel nacional han utilizado crédito bancario en los últimos cuatro años pasó del 25% en el primer trimestre de 2005, al 28.2% en el primer trimestre de 2009, en el cual se observa una reducción respecto al trimestre anterior, como efecto de la recesión en entró el país. Esto significa que el crédito para la actividad productiva no se reactiva, con lo cual el sector industrial no podrá retomar la senda del crecimiento; aquí hay causas estructurales de desventajas comparativas para las cadenas productivas mexicanas que tienen una situación adversa frente a los mismos tipos de productos fabricados en el exterior.

La Gráfica 3 nos señala el destino de los financiamientos, de acuerdo con la encuesta que comentamos, canalizándolo a los siguientes usos:

De acuerdo a la gráfica, los empresarios lo canalizaron “a los siguientes usos: capital de trabajo (64% de las respuestas), inversión (19.1%), reestructuración de pasivos (11%), operaciones de comercio exterior (3.7%) y otros propósitos (2.2%)”¹⁷.

¹⁷ *Ibid.*, 2.

Gráfica 3
b) Usos del crédito bancario durante el primer trimestre de 2009

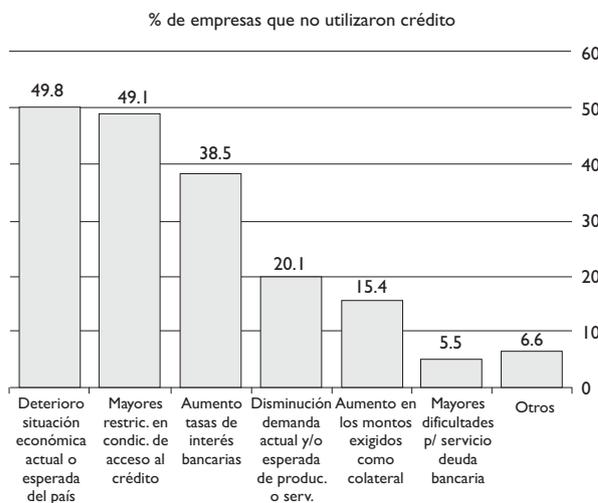


Fuente: *Evolución del Financiamiento a las Empresas durante el Trimestre Enero-Marzo de 2009*. Banco de México.

Más del 60% se destina a capital de trabajo, es decir, de corto plazo, frente al 19.1% que se destina a inversión, lo cual evidencia que la planta productiva no destina un alto porcentaje del financiamiento a proyectos de mediano y largo plazo.

La explicación dada por los empresarios sobre el bajo nivel de utilización del crédito se presentan en la Gráfica 4 y se derivan, desde mi punto de vista, de las condiciones

Gráfica 4
Factores limitantes del crédito durante el primer trimestre de 2009



La suma de las respuestas puede ser superior a 100% debido a que al responder a esta pregunta es posible elegir más de una opción.

Fuente: *Evolución del Financiamiento a las Empresas durante el Trimestre Enero-Marzo de 2009*. Banco de México.

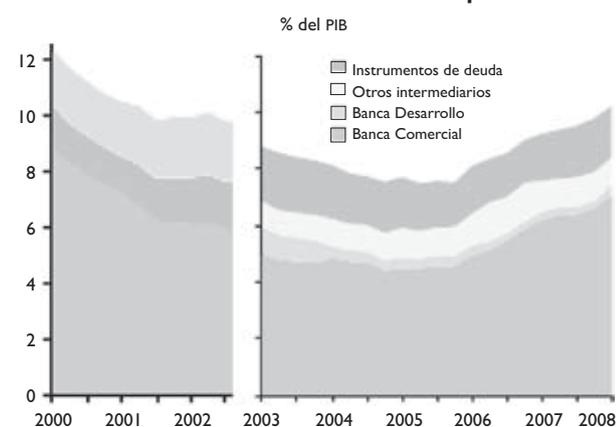
que hemos señalado de la banca extranjera, que sobrepone sus intereses a los requerimientos de los productores.

Destacamos la percepción de los empresarios expresadas en la encuesta elaborada por el Banco de México, y considera de acuerdo a los datos de la Gráfica 4 que "...durante el primer trimestre de 2009, los motivos señalados por las empresas encuestadas que no utilizaron crédito bancario (71.8% del total) fueron: deterioro en la situación económica actual y/o esperada del país (49.8% de las empresas), mayores restricciones en las condiciones de acceso al crédito bancario (49.1%), aumento en las tasas de interés bancarias (38.5%), disminución en la demanda actual y/o esperada de productos o servicios (20.1%), aumento en los montos exigidos como colateral (15.4%), mayores dificultades para el servicio de la deuda bancaria (5.5%) y otros factores (6.6%)"¹⁸. Los empresarios percibieron la crisis que afecta al país, pues casi el 50% considera como un factor limitante del crédito al deterioro de la situación económica.

Obsérvese que la política crediticia bancaria profundiza más la crisis y por lo tanto no contribuye a su superación, pues se endurecen las condiciones para la obtención de créditos y se aumentan las tasas de interés. Se requiere urgentemente que las instituciones financieras del gobierno retomen la rectoría a fin de que el crédito, que proviene del ahorro social, contribuya a la salida de la crisis y no solamente se utilicen recursos fiscales.

Otro ángulo para enfocar el diagnóstico de la operatividad crediticia de la banca comercial lo encontramos en la Gráfica 5, donde hay una tendencia decreciente a partir del año 2000, cuando se llevaron a cabo acciones de política financiera para la extranjerización de la banca.

Gráfica 5
Financiamiento interno a las empresas



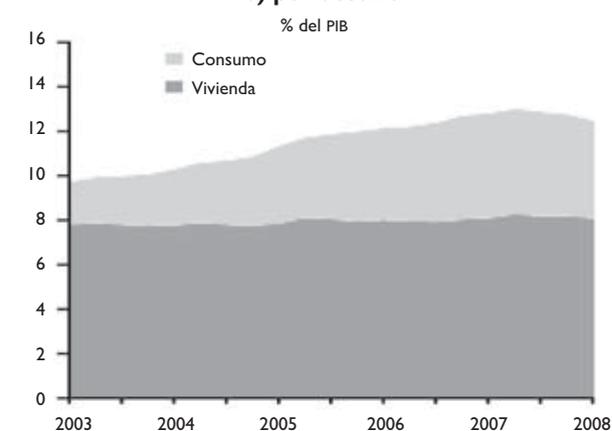
Fuente: Informes Anuales Banco de México 2007, 2008.

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

Durante el periodo 2000-2008 el crédito bancario pasó de 8.5 a 7.1 puntos del PIB, disminuyendo 1.4 puntos. De acuerdo al Banco de México, "En diciembre de 2008, el crédito de la banca comercial a las empresas privadas no financieras...representó 7.1% del PIB"¹⁹. Obsérvese la reducción de casi 3.5 puntos del producto interno bruto en el periodo 2000-2006 del financiamiento total a empresas tanto externo como interno. En el periodo 2006-2008 hubo una ligera recuperación del financiamiento a las empresas de alrededor de 2.1 puntos del PIB; sin embargo la crisis financiera afectará en 2009 el que dicho crédito continúe en ascenso, impidiendo que se alcancen los niveles existentes en el año 2000 cuando se inició la extranjerización de la banca. Desde otro enfoque encontramos nuevamente un disfuncionamiento del sistema financiero como proveedor de fondos para el desarrollo.

Una evidencia complementaria en relación al llamado crédito a los hogares, la presentamos en la Gráfica 6, en la cual podemos observar las tendencias del total porcentual del financiamiento como porcentaje del PIB, el crédito al consumo pasó de alrededor del 1.0% en el año 2003, a 4.7% en 2007, un aumento de 3.7 puntos porcentuales del PIB. Para 2008 el crédito al consumo tiene una reducción representando 4.4% del PIB debido al crecimiento desmedido de la cartera vencida y de la aparición de los primeros signos de la recesión, de acuerdo al Banco de México: "El endurecimiento de las condiciones de otorgamiento de crédito por la mayor astringencia crediticia generalizada

Gráfica 6
Financiamiento total a hogares
b) por destino



Fuente: Informe Anual Banco de México 2008.

¹⁹ Banco de México, *Evolución del Financiamiento a las Empresas*, 2008: 71.

en los últimos meses del 2008 y el elevado deterioro de la calidad de esta cartera de crédito, son factores que pudieron haber afectado la oferta de este crédito. Por otra parte, la disminución de la masa salarial y el deterioro de la confianza del consumidor son factores de la demanda de crédito al consumo que posiblemente contribuyeron a la desaceleración de este financiamiento”²⁰.

El financiamiento total a hogares ha sido mayor en los últimos años que el destinado por el sistema bancario a las empresas, pues en 2008 el primero alcanzó 12.5% del PIB, frente al 7.1 del segundo; evidentemente se han privilegiado créditos que dan una mayor ganancia a los bancos y se ha descuidado un elemento estratégico que es el financiar a la planta industrial establecida en México.

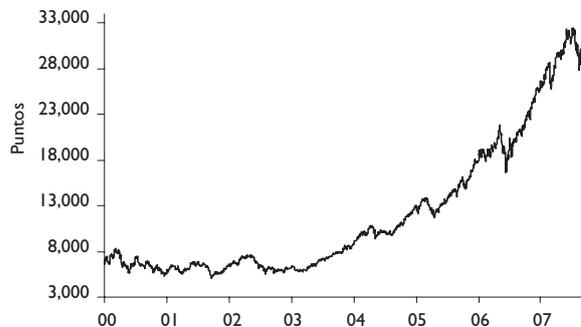
El efecto de esta tendencia ha sido el crecimiento de la cartera vencida de los créditos al consumo, Según datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cartera en este rubro, se ha pasado de alrededor de 9 mil millones de pesos en diciembre de 2005, llegando a rebasar los 38 mil millones de pesos en marzo de 2009²¹. De acuerdo a la misma fuente, el índice de morosidad ha llegado a 8.62% (cartera vencida/cartera total), cuando la recomendación internacional es de 3.5%.

Financiamiento a través de la bolsa mexicana de valores

El Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) de la Bolsa Mexicana de Valores tuvo un crecimiento exponencial de 2003 al 2007, pasando de alrededor de los 6 mil puntos a más de 30 mil. Sin embargo eso no significa que haya respondido a un crecimiento de la economía en la misma proporción, pues como hemos señalado se tuvo un bajo crecimiento del PIB. La interpretación es que existió una fuerte canalización de fondos externos e internos a la Bolsa, fundamentalmente de carácter especulativo, lo cual hizo que los precios de las acciones crecieran desmedidamente y los inversionistas han obtenido altos rendimientos, pero desde el punto de vista del financiamiento para proyectos productivos, las emisoras no se vieron favorecidas. Esta situación la observamos en la Gráfica 7.

Para 2008 el inicio de la recesión de Estados Unidos tuvo su efecto en la Bolsa Mexicana de Valores, al mes de julio empezó el desplome del Índice de Precios y Cotiza-

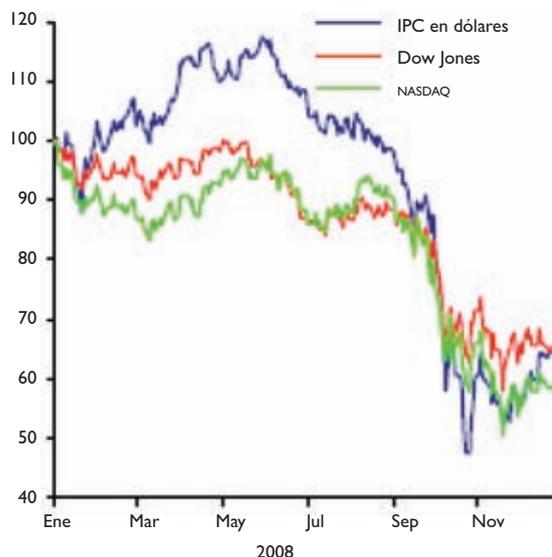
Gráfica 7
Evolución del índice de Precios y Cotizaciones Bolsa Mexicana de Valores



Fuente: Bolsa Mexicana de Valores.

ciones, según cálculos del Banco de México. “A partir de la quiebra de Lehman Brothers, en septiembre de 2008, se desplomó la confianza en los mercados financieros globales, lo que propició un aumento de la aversión al riesgo y de la incertidumbre que desencadenó una liquidación masiva de activos financieros... Lo anterior dio como resultado que al cierre de 2008, el IPC registrara una disminución nominal acumulada de 24.2%, lo que en dólares resultó en una caída de 39.2%”²². Lo anterior lo observamos en la Gráfica 8.

Gráfica 8
a) Índice de Precios y Cotizaciones en dólares de la Bolsa Mexicana de Valores, Índices Dow Jones y NASDAQ de Estados Unidos, 2 de enero de 2008 = 100



Fuente: Informe Anual Banco de México 2008.

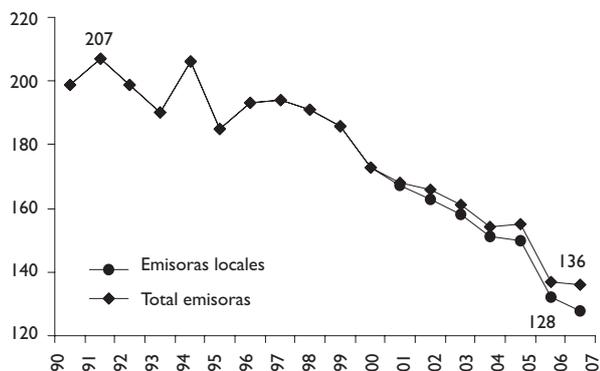
²² Banco de México, *Evolución del Financiamiento*, 2009: 74-75.

²⁰ *Ibid.*, 2009: 69.

²¹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Estadísticas básicas de la Banca Múltiple*. 2008, 2009.

En la Gráfica 9, presentamos la evolución del número de empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, obsérvese como ha habido una drástica reducción de emisoras, lo que significa que a pesar de la globalización la Bolsa no ha significado la captación de capital para nuevos proyectos productivos.

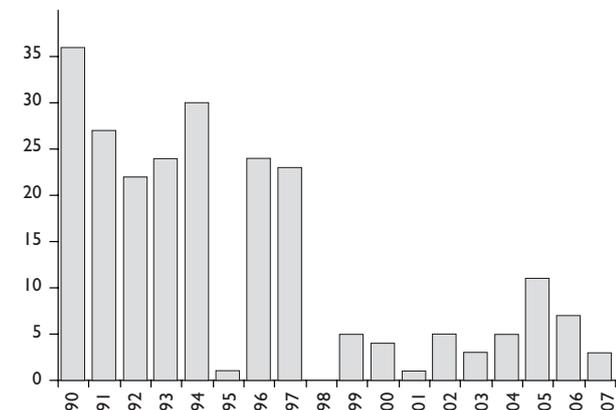
Gráfica 9
Emisoras en operaciones
Bolsa Mexicana de Valores



Fuente: Bolsa Mexicana de Valores.

Finalmente, la Gráfica 10 nos muestra las empresas que emitieron nuevas acciones y que por lo tanto pudieron financiar proyectos productivos. El número de nuevas emisiones es sumamente bajo en los últimos años.

Gráfica 10
Empresas que emitieron nuevas acciones
Bolsa Mexicana de Valores



Fuente: Bolsa Mexicana de Valores.

La evaluación que hacemos del mercado accionario es que prácticamente no ha contribuido al crecimiento del PIB, convirtiéndose en un mercado predominantemente especulativo. La acción de las autoridades financieras lo ha

permitido y no ha desarrollado medidas que contribuyan a que la Bolsa cumpla su función de canalizar recursos a proyectos productivos.

En el periodo 2004-2007 se tuvieron rendimientos en la Bolsa Mexicana de Valores de rendimiento en dólares por 247.2%²³, en tan sólo 3 años, con una media anual de alrededor del 80% de rendimiento en dólares, recursos que fueron a dar a manos de los especuladores fundamentalmente y prácticamente nada al crecimiento de la producción.

El margen financiero, la diferencia entre la tasa activa y pasiva, que se consideraba alta cuando la banca fue estatal, de acuerdo a informes de la CNBV, es ahora de mucho más de 10 puntos y se ha constituido en una de las fuentes principales del crecimiento de las utilidades bancarias, no obstante que no cumplen con la función principal señalada en la ley: la de proporcionar los recursos vía crédito para apoyar el crecimiento de la actividad productiva y del país.

Las comisiones por servicios bancarios, las cuales se han fijado de manera discrecional y arbitraria, han representado un alto porcentaje de los ingresos totales netos de la banca múltiple y se han constituido en una fuente importante del crecimiento de las utilidades; al respecto, el gobernador del Banco de México ha sido cuestionado por no ejercer ningún mecanismo de regulación, debido a que la ley faculta a la institución para controlar dichas comisiones y otras variables monetarias y crediticias, tal como lo señala el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito.

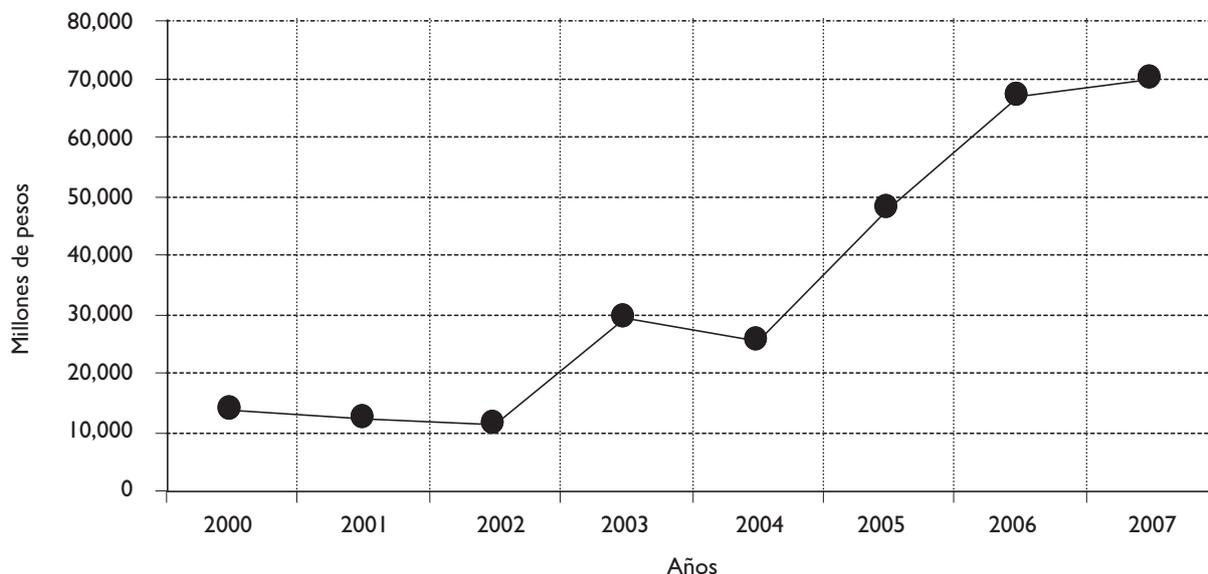
Utilidades bancarias

En la Gráfica 11 se presenta la evolución del rendimiento neto de los bancos, y la contradicción que surge es cómo es que hay una ineficiente asignación de créditos a la actividad productiva y sin embargo hay un crecimiento desmedido de las utilidades, desde luego por la ausencia de los mecanismos de regulación por parte de las autoridades financieras. En el periodo 2002 se obtuvo un rendimiento neto de alrededor de 10 mil millones de pesos y para fines de 2007 había llegado a 70 mil millones de pesos, es decir, 6 veces más que cinco años antes.

También se tuvo alto nivel de rentabilidad de la inversión en el sistema bancario, pues entre 2004 y 2007 de cada peso invertido se obtuvo alrededor del 20% de utilidad por peso invertido, de acuerdo con datos de Estadísticas de Banca Múltiple, lo cual significa que en pocos años los bancos extranjeros han recuperado vía utilidades todo el monto invertido en su adquisición.

²³ Banco de México, *Informes Anuales*, 2007.

Gráfica II
Evolución del Rendimiento Neto



Fuente: *Estadísticas de Banca Múltiple (2000-2007)* CNBV. www.cnbv.gob.mx

Conclusión

El desempeño logrado por la operatividad de los mercados financieros ante la necesidad de financiamiento para el desarrollo, nos lleva a considerar que existe en el marco legal confrontado con la operatividad real de los mercados financieros una contradicción, puesto que a los objetivos económicos y sociales que se les confiere a los mismos, se les contraponen la obtención de la máxima ganancia aun cuando se distorsione el marco regulatorio y se viole el Estado de Derecho. Lo anterior nos lleva a plantear que es fundamental plantear cambios de fondo en el sistema financiero que permitan al Estado ejercer funciones a través de sus instituciones como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tales como:

- Rescatar y asumir el papel protagónico de definición de la política crediticia, la regulación de los servicios financieros y la supervisión de la operatividad que le otorga la Ley del Banco de México, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores.
- Ejercer la rectoría del sistema financiero y dejar de estar al servicio de los consorcios financieros transnacionales,

que han distorsionado la función crediticia haciendo crecer exponencialmente el crédito al consumo, con los efectos perversos sobre nuestra planta productiva y el riesgo de los depósitos al aumentar significativamente la cartera vencida.

- Aplicar todas las atribuciones que le confieren las distintas leyes a efecto de incidir sobre la canalización adecuada del crédito en función del desarrollo del país.

El Estado no puede renunciar a las atribuciones que le otorga la ley, el no acatamiento de la legislación financiera lo sitúa fuera del Estado de Derecho; al respecto, la Ley de Instituciones de Crédito establece que:

Artículo 4o.- El Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

55

ISSN 0185-3937

Análisis

Volumen XXIV

Primer Cuatrimestre de 2009

No. 55

Económico

Presentación

Efecto riqueza a partir de la revalorización de los activos inmobiliarios: análisis y evidencia empírica para el caso español
Rosalinda Arriaga Navarrete

Estudio de las fluctuaciones extremas del PIB de México a partir del proceso de Poisson
Miguel Ángel Díaz Carreño
Pablo Mejía Reyes

El impacto de la política monetaria sobre la tasa de interés, el tipo de cambio y el índice bursátil
María de la Paz Guzmán Plata
Ricardo Padilla Hermida

La composición del gasto público y el crecimiento económico
José Luis Hernández Moja

La difusión de los incentivos de mercado en China
Fernando Jeannot

Un modelo macroeconómico de dos sectores productivos de precios flexibles con perfecta movilidad del trabajo e inmovilidad del capital físico
Eddy Lizarazu Alavez

Las exportaciones de maquila en México y el vínculo con las importaciones de EUA
Jorge Ludlow Wiechers
Juan Ramiro de la Rosa Mendoza

La evolución de la pobreza en Honduras, 1995-2005
Mirta Macías Ruano
Olga Ogando Canibal
Beatriz Rodríguez Prado

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
Azcapotzalco
División de Ciencias Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo



La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México

Jesús Zurita González*
Juan Froilán Martínez Pérez*
Francisco Rodríguez Montoya**

La crisis financiera se ha convertido en una crisis económica que rebasa la esfera de las finanzas, es de alcance mundial y ha conducido a que las expectativas económicas mundiales se hayan deteriorado rápidamente; se ha vuelto común escuchar noticias sobre despidos masivos, cierres de empresas y caídas en la actividad económica de diferentes países. Esta crisis financiera tiene diversas causas, si bien la crisis hipotecaria ha sido identificada popularmente como la fuente principal.

En el segundo semestre del 2008, se desencadenó la más grave crisis financiera y económica desde la Gran Depresión, a medida que el mercado hipotecario de Estados Unidos fue colapsando, y caían grandes instituciones financieras como los grandes bancos de inversión, que hoy se han transformado en bancos comerciales para tener acceso a los recursos del rescate federal, y la empresa aseguradora más grande de Estados Unidos (AIG) tenía

que ser intervenida por el gobierno al igual que el banco de ahorro y préstamos más grande (Washington Mutual).

Los canales tradicionales de crédito se contrajeron drásticamente y para muchas empresas fue muy difícil obtener el financiamiento requerido para su operación diaria. La crisis estadounidense se extendió rápidamente a Europa y a los mercados emergentes, que vieron como el desacoplamiento del que se había hablado en el pasado no era más que un mito.

La crisis financiera se ha convertido en una crisis económica que rebasa la esfera de las finanzas, es de alcance mundial y ha conducido a que las ex-

pectativas económicas mundiales se hayan deteriorado rápidamente; se ha vuelto común escuchar noticias sobre despidos masivos, cierres de empresas y caídas en la actividad económica de diferentes países.

Cambios globales

Esta crisis financiera tiene diversas causas, si bien la crisis hipotecaria ha sido identificada popularmente como la fuente principal. Al respecto es conveniente hacer una aclaración. El origen de la crisis se halla principalmente en el exceso de gasto y del endeudamiento por parte de los estadounidenses, estimulado por bajas

* Profesores-Investigadores del Departamento de Economía, UAM Azcapotzalco.

** Coordinación de Asesores del Secretario de Economía, Secretaría de Economía.

tasas de interés¹. Una parte de este gasto excesivo se dirigió al mercado inmobiliario, muchas personas adquirieron propiedades por encima de su capacidad de pago o una vivienda adicional con fines puramente especulativos, dando origen a la crisis hipotecaria al presentarse una caída en el precio de las viviendas, misma que se ha reflejado tanto en la reducción del patrimonio de muchas familias que han visto reducida su capacidad de consumo, como en los balances de diversas instituciones financieras que han tenido que amortizar las pérdidas asociadas a estos activos considerados ahora tóxicos, por sus efectos sobre las finanzas de sus tenedores y en los balances de las instituciones financieras.

El preludeo de la burbuja financiera: la política monetaria de la Fed

Después de la burbuja de las acciones de las empresas tecnológicas (las denominadas dotcom) y del ataque terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, el Banco de la Reserva Federal mantuvo bajas las tasas de interés para darle impulso a la economía y tratar de sostener el crecimiento económico. Las tasas de interés de Estados Unidos alcanzaron niveles históricamente muy bajos. Por su parte, los bancos, frente a la liquidez existente, se volvieron cada vez más creativos para elevar su rentabilidad, desarrollando nuevos instrumentos financieros y métodos para relajar los requisitos a la hora de otorgar préstamos, particularmente hipotecarios, y mantener el riesgo contingente fuera de sus balances y, al mismo tiempo, los fondos de pensiones con miles de millones de dólares acumulados buscaban nuevas oportunidades de inversión al igual que los inversionistas extranjeros que dirigieron grandes flujos de recursos financieros al mercado de Estados Unidos.

En este contexto, se otorgaron un número creciente de créditos hipotecarios, muchos de ellos sin el respaldo apropiado², que luego se *empaquetaron* como derivados

¹ Cabe recordar que la baja de interés se da en un contexto económico más amplio, dadas las numerosas y complejas innovaciones recientes del sector financiero, así “Un tipo de interés demasiado bajo es un caso especial de algo que tal vez constituye un fenómeno más amplio: valorar las innovaciones financieras a un precio excesivamente bajo para que gocen de aceptación. Esto puede conducir al uso excesivo. O los recién llegados pueden correr un riesgo indebido en una industria al tratar de avanzar contra la competencia ya establecida”. Charles P. Kindleberger, *Manías, pánicos y cracs*, Editorial Ariel, Barcelona: 1ª Ed. 1991, p. 50.

² Algunos de estos créditos hipotecarios se otorgaron a deudores “NINJA” (no income, no job, no assets; es decir sin ingreso, sin empleo y sin activos), de ahí su baja calificación crediticia (*subprime*).

y se vendieron a intermediarios financieros no sólo de Estados Unidos sino también de Europa y Asia. Cuando los precios de los bienes inmobiliarios disminuyeron y los créditos hipotecarios cesaron de pagarse regularmente, la burbuja financiera que se había creado explotó y arrastró no sólo los precios de este tipo de bienes sino también a todo el sistema financiero, por la vinculación que existe de los activos financieros entre sí y con los balances de los bancos e instituciones financieras, con consecuencias muy negativas para la economía en su conjunto, y ya no sólo en el sector financiero.

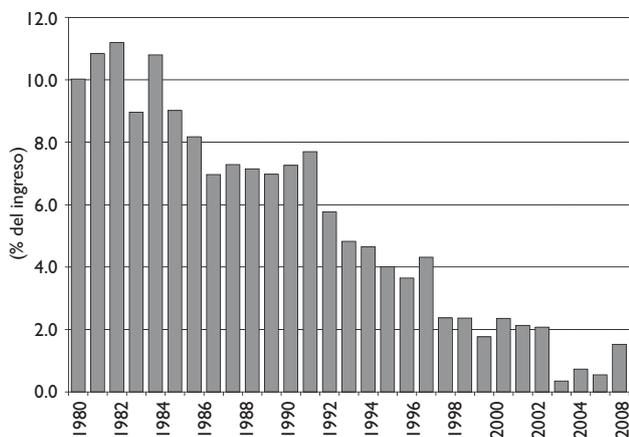
La característica fundamental del sector de los nuevos intermediarios financieros que surgieron en el mercado inmobiliario es que está compuesto principalmente de instituciones fuertemente *apalancadas* (relación capital a deuda) cuyo capital representa una pequeña proporción de los activos que manejan, por lo que las pérdidas asociadas a los créditos hipotecarios socavaron su capital. Para enfrentar estas pérdidas los intermediarios elevaron su grado de apalancamiento tratando de reconstituir su capital, por lo que actualmente el sistema financiero tiene un gran número de intermediarios financieros apalancados en extremo, e incluso hay instituciones con niveles de apalancamiento de 30 a 1.

La combinación de tasas de interés excesivamente bajas y niveles nunca antes vistos de liquidez propiciaron el crecimiento de una burbuja inmobiliaria en Estados Unidos.

Gasto excesivo financiado con crédito

Especialmente a partir de 1999, los estadounidenses comenzaron a gastar en promedio más que en años anteriores. El promedio del ahorro personal como porcentaje del ingreso, entre el 2000 y el 2007, fue de 1.5% frente a 5.2% de la década de los noventa o 9% en los ochenta. Hacia el final del 2008 la tasa de ahorro de los estadounidenses ha comenzado nuevamente a repuntar (2.6% promedio en octubre y noviembre). Paradójicamente, los estadounidenses están incrementando su ahorro cuando es más perjudicial para la economía mundial, cuando ésta se encuentra en su peor desempeño desde la Gran Depresión. El ahorro equivale a una reducción en el consumo actual, por lo que este aumento en la tasa de ahorro tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico en el corto plazo, si bien a largo plazo puede conducir a la economía a un mayor crecimiento vía mayor acumulación de capital.

Tasa de ahorro personal



Fuente: Banco de la Reserva Federal de San Luis.

¿Qué posibilitó el excesivo endeudamiento de los estadounidenses? Además del bajo nivel de las tasas de interés, otra parte fundamental fue sin duda la abundancia de liquidez en el mercado facilitada por los inversionistas extranjeros, con un papel preponderante de los chinos, tal como lo señaló Paul Krugman: “nos endeudamos comprando inmuebles por encima de nuestra capacidad de pago con dinero de los chinos”³.

En noviembre de 2008 Japón, China y el Reino Unido, los tres mayores poseedores extranjeros de activos del Tesoro de Estados Unidos, acumulaban 1.6 billones de dólares; en contraste, estos mismos países al cierre del año 2000, acumulaban 428 mil 200 millones de dólares en diferentes activos del Tesoro, lo que implica que se multiplicó por 2.8 veces en ocho años.

La crisis financiera actual es así el resultado de una combinación de diversos elementos, entre los que se hallan el exceso de gasto y el endeudamiento por parte de los estadounidenses, estimulado por bajas tasas de interés, así como la toma de mayores riesgos por parte de los inversionistas a través de novedosos instrumentos financieros, todo esto facilitado por la excesiva liquidez en los mercados de las grandes economías como China, Japón y la Gran Bretaña. Pero también es consecuencia de fallas en la regulación y supervisión del sistema financiero, que llevaron a un crecimiento exponencial de las operaciones

³ Krugman, Paul. *Doubts about the rescue*. Paul Krugman Blog, 20 de septiembre de 2008, <<http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/09/20/doubts-about-the-rescue/>>.

over the counter (fuera del sistema institucional, del sistema bancario y financiero tradicional) y expusieron al sistema financiero a un riesgo sistémico considerable.

El origen del problema hipotecario en Estados Unidos

Antes de analizar el problema hipotecario en Estados Unidos es necesario hacer una descripción de este mercado. El mercado hipotecario incorpora a un amplio grupo de instituciones e individuos que están involucrados con el financiamiento hipotecario. El mercado está dividido en dos partes: el mercado primario, que es donde se originan las hipotecas; y el mercado secundario, que es donde se compran y venden las hipotecas existentes. Anteriormente, el mercado hipotecario secundario era pequeño y sin mucha actividad. Pero la incorporación de dos empresas apoyadas por el gobierno (GSEs por sus siglas en inglés), a instancias del Congreso Norteamericano y la política de vivienda, le dio un fuerte impulso al mercado secundario.

En el gobierno norteamericano, los defensores del mercado hipotecario señalaron que los beneficios para una parte de la población, que podría hacerse de una casa, justificaban los riesgos de los préstamos *subprime*. Sin embargo, ahora es muy probable que el número de propietarios de casas resulte menor al que existía antes de la burbuja debido al gran número de embargos y de declaraciones de insolvencia que se han presentado, por lo que el objetivo social no se cumplió.

Las hipotecas de alto riesgo, conocidas en los Estados Unidos de Norteamérica como *subprime*, un tipo especial de hipoteca, son una innovación financiera utilizada para la adquisición de viviendas, orientada a clientes con escasa solvencia económica, donde estos deudores son en su mayoría personas de bajos ingresos y miembros de minorías, por tanto con un nivel de riesgo de morosidad o no pago superior a la media del resto de créditos que se otorgan en el mercado.

Antes del desarrollo del mercado secundario, los bancos y las sociedades de ahorro financiaban la mayor parte de los préstamos inmobiliarios, la mayoría de las veces ellos originaban el préstamo, realizaban el papeleo, atendían la contratación, prestaban el dinero y recolectaban los pagos. El crecimiento del mercado secundario tuvo como resultado una creciente especialización en el financiamiento hipotecario.

Era frecuente que el que originaba el crédito ni siquiera lo conservaba hasta su vencimiento, aunque recibía la

solicitud y realizaba todo el papeleo hasta que se firmaba la hipoteca e incluso, en algunos casos, la misma institución hacía el préstamo. Sin embargo, su intención era venderlo rápidamente, no conservarlo. Estas empresas generaban ingresos por las tarifas que cobraban y operaban únicamente como intermediarios, ya que el individuo o la empresa que compraba el préstamo es quien realmente está fondeando el préstamo⁴.

En algunos casos los créditos se venden de manera individual y en otras se *empaquetan* diferentes créditos y se venden como un activo individual; a este proceso de empaquetamiento se le conoce como *titulización* y es uno de los principales elementos para explicar la crisis hipotecaria. De manera sintética, este proceso consistió en reunir los créditos de varios clientes y “armar un título” que se pudiera intercambiar en el mercado financiero. Muchos inversionistas compraron estos títulos, “armaron” otros activos financieros más grandes y los revendieron a otros inversionistas. Los bancos argumentaban que de esta manera se distribuía el riesgo a través del sistema financiero de manera más amplia. En el caso de que una persona dejara de pagar su crédito no afectaría al prestamista tan fuertemente como antes.

Uno de los problemas de este mecanismo es que induce a los bancos a enfrentar riesgos mucho mayores, no solamente en lo referente a que el valor de las propiedades no cubriera el valor de los créditos hipotecarios o a prestar dinero a personas con alto riesgo crediticio, sino también inyectando capital propio en las empresas hipotecarias buscando tomar el control de las empresas en *adquisiciones apalancadas*. Los financieros distribuyeron el riesgo a través del mercado financiero, pero no lo eliminaron, y puede manifestarse súbitamente donde menos se le espera, por lo que la crisis de un mercado puede fácilmente extenderse a otros, tal como está sucediendo.

Los títulos generados en este proceso de *empaquetamiento* se conocen como MBS (*mortgage backed securities*), son activos respaldados por hipotecas y son intercambiados en los mercados financieros igual que las acciones, los bonos privados, los bonos del gobierno o el papel comercial. Los títulos MBS derivan su nombre del hecho de que estos fondos invierten en valores respaldados por paquetes de créditos que pueden incluir desde créditos corporativos de alta calidad hasta préstamos de alto riesgo.

⁴ Inclusive había empresas que se dedicaban a realizar solamente el papeleo y otras a darle servicio al crédito a lo largo de su duración.

Otro de los instrumentos financieros que han resultado fundamentales para el desarrollo de la crisis hipotecaria y financiera son los llamados CDOs por sus siglas en inglés, son obligaciones *colateralizadas* de deuda y son un tipo especial de títulos respaldados por activos cuyo valor y pagos se derivan de un portafolio de activos subyacentes, en los que el título se segmenta y se le asignan diversos niveles de acuerdo al nivel de riesgo en el que se ubican los créditos subyacentes; obviamente a mayor riesgo mayor la tasa de interés que ofrecían. Los inversionistas raramente saben qué clase de activos respaldan estos instrumentos, y los bancos y los manejadores de los fondos dependen de las agencias calificadoras como Moody's o Standard & Poors para calificar los préstamos⁵.

Adicionalmente, en el mercado hipotecario se desarrolló un instrumento que es el *swap* de incumplimiento de crédito (*Credit Default Swap*), o CDS por sus iniciales en inglés. Es un contrato de seguro entre dos empresas en la que una de ellas cubre una cuota de forma periódica a cambio de que la otra empresa responda por el crédito en el caso de que el deudor deje de cubrir su deuda⁶. El mecanismo funciona muy bien mientras la gente paga su hipoteca, pero el problema es cuando muchos deudores caen de manera simultánea en incumplimiento y la empresa que otorga el seguro tiene que cubrir en una sola exhibición el monto cubierto de los créditos asegurados. El problema con este instrumento es que el monto actual del mercado de CDS asciende a más de 50 billones de dólares, y ante un escenario de incumplimientos y embargos de propiedades, provoca graves preocupaciones sobre el sistema financiero mundial.

El riesgo por supuesto tiene un precio: a mayor riesgo, mayor es la tasa de interés que cobra el prestamista; entonces es claro por qué los préstamos *subprime* pagan una tasa de interés superior a la del mercado⁷.

⁵ En un estudio de JPMorgan citado en el *Financial Times* (26 de febrero de 2009), se estimó que la tasa de recuperación de los tramos más altos de los CDOs, aquellos que llegaron a ser calificados como AAA y que se suponían muy seguros, ha sido en promedio del 32% y para tramos inferiores la recuperación de esos activos ha sido de alrededor de sólo el 5%; estos resultados quizá sean los peores para activos que alguna vez fueron calificados como triple A.

⁶ Una ley aprobada a mediados del año 2000, la *Commodities Futures Modernization Act*, dejó a estos derivados financieros fuera del control gubernamental.

⁷ En los casos en los que se requiere de un préstamo superior al 80% del valor de la propiedad, se requiere de un seguro donde un tercero asume el riesgo de incumplimiento, una vez que la deuda alcanza el 80% del valor de la propiedad el seguro se cancela. En otros casos se contrataba una

Ahora que se ha manifestado la crisis hipotecaria abiertamente y un gran número de hipotecas enfrentan la ejecución por falta de pago, el proceso de titulación de las hipotecas plantea nuevos problemas. La ejecución actual de una hipoteca se complica, porque los bancos o los prestamistas originales armaron un paquete en donde se incluyen hipotecas con y sin problemas de pago, y por ello no es fácil reestructurar sólo una parte del paquete. Qué lejanos parecen aquellos tiempos en los que un banco otorgaba un préstamo hipotecario y lo conservaba hasta su liquidación.

La especulación del mercado hipotecario y el apalancamiento de los fondos de cobertura

El sistema bancario paralelo que surgió a raíz del *boom* hipotecario hizo que el riesgo se amplificara debido al fuerte apalancamiento. Los fondos de cobertura (*Hedge Funds*) fueron muy agresivos en invertir con fondos prestados inclusive en los tramos más arriesgados de los títulos MBS. Zandi⁸ señala que entre 2005 y 2006 el apalancamiento de estos fondos era 15:1, o sea que por cada dólar propio invertido pedían prestados 15 dólares. La promesa de generar grandes retornos en este tipo de inversiones solamente se podía generar al incurrir en grandes riesgos y con mucho apalancamiento.

El factor preocupante de los fondos de cobertura de crédito es su fuerte apalancamiento; normalmente están apalancados entre 5 y 10 veces. Suponiendo que un fondo esté apalancado 5:1, por cada dólar de su propio capital, invierte cuatro más con crédito bancario. Ahora supongamos que quiere comprar el tramo más bajo de un CDO. Un tramo de CDO con activos subyacentes razonablemente riesgosos puede absorber el 5% de las primeras pérdidas del portafolio. Un fondo de cobertura que compre esa posición estará apalancado 20:1, dado que una pérdida del 5 por ciento en el portafolio elimina totalmente su posición. La secuencia al detalle es la siguiente:

- Un fondo de este tipo consigue efectivo al vender acciones de participación.
- Por cada \$1 invertido por sus socios, el fondo invierte \$4 más provenientes del crédito bancario, así que sus inversiones están apalancadas 5:1
- El fondo compra \$100 millones en bonos de primeras pérdidas de un CDO de \$2 mil millones. Estos bonos de primeras pérdidas están apalancados 20:1. La compra de estos \$100 millones, sin embargo, está financiada con \$20 millones del fondo y \$80 millones con préstamos bancarios. Los bonos se mantienen en una cuenta bancaria marginal para garantizar el préstamo al fondo.
- Los socios del fondo entonces están apalancados $5 \times 20 = 100:1$. Una pérdida de tan sólo 1% en el CDO desaparece todo el dinero de los socios del fondo.

El *boom* inmobiliario en Estados Unidos puede ubicarse entre 1996 y 2005 en el que el porcentaje de personas propietarias de su vivienda pasó de 65.4 a 68.9%, llegando inclusive en 2004 a 69.2. Este mercado hipotecario en expansión atrajo a nuevos participantes dispuestos a enfrentar mayores riesgos tanto por el lado de las personas que buscaban adquirir una propiedad como de las empresas prestamistas; los créditos que anteriormente habían dominado el mercado hipotecario eran los de tasa fija, pero los créditos a tasa variable (ARM por sus siglas en inglés) se volvieron más comunes, se ofrecían bajas tasas en los primeros dos años de la vida del crédito para posteriormente ajustarlas de acuerdo a una tasa de referencia. Las aparentemente mejores condiciones de crédito y la relajación en la comprobación de los ingresos de los solicitantes atrajeron a un gran número de compradores. Una gran parte de la expansión se dio en el sector conocido como *subprime*⁹. Los préstamos hipotecarios tradicionalmente requerían de un pago del 20% pero en el 2006 el monto del enganche era de sólo el 3% y la comprobación de ingresos se volvió opcional.

En la década de los años noventa el precio de las casas aumentó a una tasa media anual de 8.5%, y entre 2000 y 2005 lo hizo a 11.4%; sin embargo, a partir del primer trimestre de 2006 los precios de las casas dejaron de crecer y en el primer trimestre de 2007 los precios cayeron por primera vez desde 1991. Una gran cantidad de los préstamos

segunda hipoteca por el 20% restante del valor de la propiedad, en el que la tasa de interés es superior a la de la primera hipoteca debido a que el segundo préstamo está subordinado al primero; es decir, que en caso de incumplimiento del deudor, primero se cubre la primera hipoteca.

⁸ Zandi, M., 2008. *Financial Shock: A 360° Look at the Subprime Mortgage Implosion and How to Avoid the Next Financial Crisis*. FT Press.

⁹ En 1994, las hipotecas *subprime* representaban alrededor del 5% del total de hipotecas, pero para el 2006 representaban casi el 20%.

hipotecarios fueron para refinanciar un crédito anterior, o para comprar una segunda propiedad tratando de tomar ventaja del aumento en el valor de las casas para revender las propiedades y obtener una ganancia rápida. El mercado inmobiliario fue presa de una alta especulación.

Las tasas de interés y la explosión de la burbuja hipotecaria: la crisis *subprime*

En junio de 2004 la Reserva Federal comenzó un ciclo de alzas en la tasa de interés que aumentó el costo del crédito desde 1%, su nivel más bajo desde la década de los cincuenta, hasta 5.25%; la tasa se incrementó en 17 ocasiones al tratar de contener la inflación, y en junio de 2006 el alza en las tasas concluyó.

Desde mediados de 2005 y durante 2006 el alza en el costo del crédito comenzó a impactar en el mercado inmobiliario y el *boom* de los bienes y raíces comenzó a desinflarse. El ritmo de crecimiento de la construcción de casas cayó fuertemente al mismo tiempo que los precios de las casas se reducían. La cartera vencida de los créditos *subprime* comenzó a crecer marcadamente. La baja de precios y las altas tasas de interés tuvieron como efecto que muchas personas cayeran en cartera vencida, en particular en el sector de los créditos hipotecarios llamados *subprime*.

Fue durante 2007 que las señales de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse más frecuentemente y de manera más intensa:

En marzo las acciones de la empresa New Century Financial, una de las prestamistas *subprime* más grandes de Estados Unidos, fueron suspendidas del mercado accionario por el temor de que la empresa pudiera declararse en bancarrota; el día 16 del mismo mes la empresa Accredited Home Lenders Holding señaló que iba a transferir 2 mil 700 millones de dólares en préstamos, con un fuerte descuento, con el fin de disponer de liquidez para sus operaciones.

En abril, New Century Financial, el mayor prestamista hipotecario en el segmento *subprime*, se declaró en bancarrota y se acogió a la protección del Capítulo 11 después de ser forzada a recomprar miles de millones de dólares de créditos malos. La empresa señaló que tendría que recortar 3 mil doscientos empleos, más de la mitad de su fuerza laboral.

En el Reino Unido, las acciones de Bear Stearns enfrentaron fuertes presiones debido a la incertidumbre sobre el

grado de exposición del banco de inversión en el mercado *subprime* de Estados Unidos.

En julio, General Electric vendió la empresa hipotecaria WMC Mortgage que había comprado en el 2004.

En el mismo mes, el jefe de la Reserva Federal Ben Bernanke anuncia que la crisis de los créditos *subprime* podría costar hasta 100 mil mdd. La preocupación sobre la situación hipotecaria creció y el Índice Dow Jones perdió 4.2% en una semana, la peor caída en cinco años.

En agosto volvió a caer fuertemente el mercado accionario, el Dow Jones perdió en una sola sesión 2.1% al aumentar los temores sobre el número de empresas financieras expuestas a los problemas del mercado *subprime*. El mismo mes, American Home Mortgage, una de las hipotecarias independientes más grandes se declaró en bancarrota después de despedir a casi todo su personal.

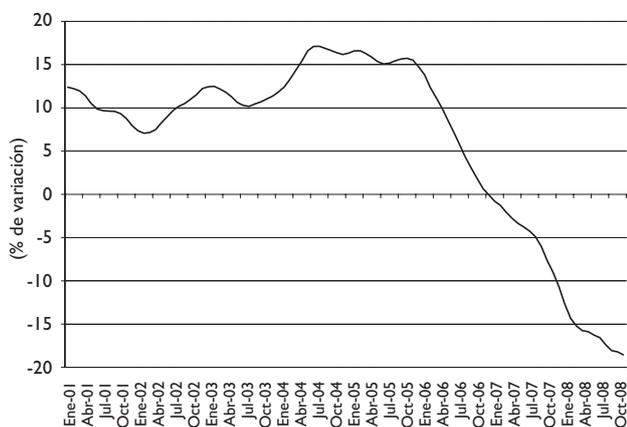
Es hasta mediados de diciembre de 2007 que el banco de la Reserva Federal endurece las reglas para los créditos *subprime*, requiriendo a las empresas hipotecarias tener más cuidado en revisar los ingresos de sus posibles clientes y que expliquen completamente el costo de los préstamos. El FBI comienza una investigación sobre 14 empresas involucradas en la crisis hipotecaria *subprime*.

Una serie de eventos desataron la crisis *subprime* y reventaron la burbuja inmobiliaria:

1. El aumento de la tasa de interés interbancaria de la Reserva Federal, que sirve de referencia para el mercado crediticio, que llegó hasta el 5.25%.
2. La desaceleración de la economía de Estados Unidos.
3. La oferta de viviendas nuevas y usadas comenzó a superar la demanda por lo que los precios de las viviendas comenzaron a reducirse.
4. Se generó una gran incertidumbre en los mercados, y comenzó a extenderse el criterio de que el impacto en el sector financiero y en la economía real podría ser importante.

Mientras los precios de las casas subían y los activos financieros generados en el mercado hipotecario eran atractivos en los mercados financieros, todo marchaba adecuadamente; pero con el aumento de las tasas de interés y debido a que muchos de los nuevos créditos habían sido contratados a tasa variable y otorgados a personas con baja calificación crediticia, no pasó mucho tiempo para que se dejaran de pagar una gran cantidad de hipotecas y se procediera al embargo de un gran número de propiedades.

Gráfica I
Variación anual del precio de la vivienda
en Estados Unidos



Fuente: Standard & Poors.

La existencia de un mercado secundario trajo beneficios tanto a los prestamistas como a los individuos que necesitaban de una hipoteca para comprar una casa, se creó competencia en el mercado hipotecario que hace 20 ó 30 años no existía, pues los préstamos los otorgaba únicamente el banco local; hoy en día es posible hacer comparaciones sobre las condiciones de los préstamos y poder elegir mejor. El problema es que la constante sofisticación del mercado financiero a través de la creación de nuevos instrumentos, la búsqueda de rentas minimizando el riesgo, un mercado en creciente expansión y la falta de una supervisión adecuada dieron como resultado la explosión de la burbuja inmobiliaria que ha sido identificada como una de las causas principales de la crisis financiera actual.

El proceso de *titulización* de los créditos hipotecarios estuvo asociado con el fuerte incremento en el monto total de la deuda hipotecaria que creció tres veces más rápido que el PIB durante los últimos diez años. En el año 2000, los créditos hipotecarios representaban el 68% del PIB estadounidense, en el 2007 este porcentaje se ubicaba por encima del 105%.

Cuando se hundió el mercado de la vivienda, y los deudores no pudieron seguir cubriendo los pagos de las hipotecas ni vender su casa, los títulos asociados al mercado hipotecario perdieron su valor y, por consiguiente, las instituciones que habían comprado esos títulos vieron reducido su capital, y toda la pirámide empezó a desplomarse. Este contagio se extendió fuera del mercado de la vivienda, principalmente hacia los bancos de inversión.

Las causas de la crisis hipotecaria y el contagio del sistema financiero

En junio de 2007 dos fondos de cobertura propiedad de Bear Stearns colapsaron debido a su fuerte posición en el mercado *subprime*, a partir de este momento, más y más bancos fueron descubriendo que los activos calificados como AAA que habían adquirido y que consideraban seguros pues no lo eran. Los precios de las casas comenzaron a bajar y cada vez un número mayor de personas cayeron en el incumplimiento del pago de sus hipotecas, pero no sólo las de la categoría *subprime* sino que también los que hasta entonces habían sido considerados como buenos sujetos de crédito.

En marzo del 2008 la Reserva Federal salvó a Bear Stearns de la bancarrota al asumir 30 mil millones de dólares en obligaciones y estructurando la venta de esta institución a JPMorgan Chase. En agosto de 2008 las acciones de las GSEs comenzaron un deslizamiento abrupto, y el siete de septiembre el Departamento del Tesoro tomó el control de las GSEs Fannie Mae y Freddie Mac. Se dejó caer a Lehman Brothers y esto envió muy malas señales al mercado financiero que estuvo al borde del colapso. Merrill Lynch, a quien no se consideraba en riesgo, se vendió al Bank of America para evitar un destino similar al de Lehman. El 16 de septiembre, AIG estaba en ruta del colapso debido a su exposición en los ahora famosos *swaps* de *default* de crédito (CDS por sus siglas en inglés) y tuvo que ser rescatado por la Reserva Federal con un crédito de 85 mil millones de dólares, que no resultaron suficientes y que se han tenido que complementar con 38 mil millones de dólares adicionales.

En septiembre de 2008, Fannie Mae y Freddie Mac, los gigantes hipotecarios, fueron rescatados por el gobierno de Estados Unidos; sus problemas de capital y su deuda, superior a los 5 mil 400 millones de dólares, se habían convertido en una amenaza sistémica, dado que ambas entidades respaldan alrededor de la tercera parte de las hipotecas en ese país, un mercado estimado en más de 14 mil millones de dólares.

El problema hipotecario original que se creía estaba acotado, se convirtió en un problema mayor debido a la presencia de los nuevos instrumentos financieros que hicieron que la crisis hipotecaria se convirtiera en crisis de todo el sector financiero, ya que los productos financieros *estructurados* habían sido adquiridos por agentes financieros

de todo el mundo¹⁰. El golpe a las empresas financieras se tradujo en problemas hacia el resto de la economía, principalmente debido a la restricción de los canales de crédito tradicionales.

En el fondo de la crisis hipotecaria subyacen dos problemas fundamentales, la búsqueda irracional de mayores ganancias, y la asimetría de la información. En un mercado inmobiliario creciente donde se suponía que los bienes raíces no bajarían de precio, todos los jugadores de este mercado fueron tomando riesgos mayores, aún cuando muchas de las decisiones involucradas se tomaban bajo una gran incertidumbre.

Alan Blinder¹¹ hizo una lista de los principales responsables de la crisis hipotecaria: 1. Los compradores de casas que contrataron créditos que no iban a poder pagar; 2. Las empresas hipotecarias que otorgaron créditos sin revisar la capacidad de pago real de los clientes; 3. Las autoridades bancarias que no supervisaron adecuadamente lo que estaba pasando en el mercado hipotecario; 4. Los inversionistas que fondearon los créditos hipotecarios; 5. Las instituciones financieras que al ponerse creativas dieron origen a nuevos activos muy complejos a través del empaquetamiento de créditos; 6. Las agencias calificadoras que subestimaron el riesgo.

La crisis hipotecaria ha tenido impactos sobre el resto del sistema financiero y finalmente en la economía global real a través de numerosas quiebras financieras, nacionalizaciones bancarias, constantes intervenciones de los Bancos centrales de las principales economías desarrolladas, profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro sostenido de la actividad económica que ha provocado la entrada en recesión de las economías más industrializadas del mundo y de los países emergentes y en desarrollo.

Impacto sobre el sector real de la economía de Estados Unidos

La crisis financiera se ha manifestado fuertemente sobre el llamado sector real de la economía. A continuación se presentan algunos datos sobre el comportamiento de la economía de Estados Unidos.

¹⁰ Las amortizaciones que han tenido que realizar las diferentes instituciones financieras nos dan una idea del tamaño del problema financiero, más de un billón de dólares de pérdidas para esas instituciones entre enero de 2007 y febrero de 2009.

¹¹ Blinder, Alan S. *Six Fingers of Blame in the Mortgage Mess*. New York Times. 30 de septiembre de 2007. <<http://www.nytimes.com/2007/09/30/business/30view.html>>.

- El Producto Interno Bruto de Estados Unidos se contrajo 6.2% en el cuarto trimestre de 2008 con respecto al trimestre anterior de acuerdo al dato preliminar.
- La producción industrial en Estados Unidos se redujo 1.8% con respecto al mes anterior, en términos anuales la producción resultó 10% menor a la observada en enero de 2008.
- La tasa de desempleo llegó a 8.5% en marzo de 2009, lo que implica que en los últimos doce meses el número de desempleados aumentó en casi 5.3 millones.
- Las ventas de autos y camionetas se contrajeron en 37% en el primer mes del 2009. Chrysler vendió 55% menos contra enero de 2008, mientras en General Motors la caída fue de 49% y las de Ford 40%. Para las empresas japonesas tampoco fue un buen mes: las ventas de Toyota, Nissan y Honda se redujeron 35%, 29% y 28%, respectivamente. Con la caída de enero, las ventas de la industria acumulan 15 meses a la baja.

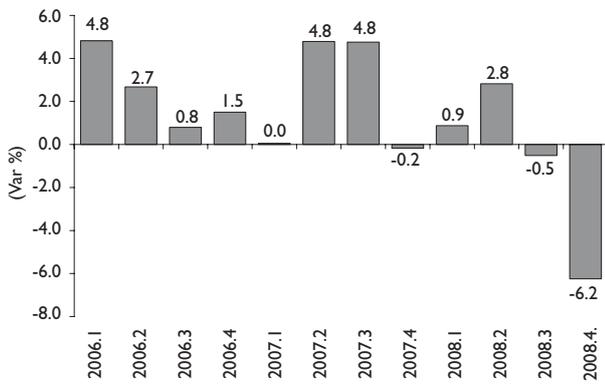
La Reserva Federal de Estados Unidos no espera un repunte significativo de la actividad económica sino hasta finales del 2009 o comienzos del 2010, el mercado de la vivienda sigue abatido, la actividad crediticia disminuyó y la disponibilidad del crédito sigue siendo escasa. Por su parte, el reinicio de la senda del crecimiento económico de la economía norteamericana sólo hasta fines del año en curso, tendrá serias consecuencias, en particular, en el desempeño de la economía mexicana.

Impacto sobre la actividad económica real en México

La crisis financiera se transformó en una crisis de la producción y de empleo en Estados Unidos porque el sistema bancario suspendió de manera súbita los flujos de crédito, por lo que toda la actividad económica que depende del crédito para operar tuvo que detenerse.

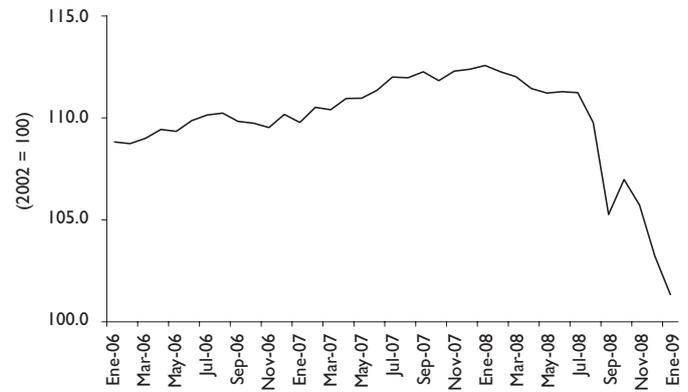
La crisis actual ha generado una gran volatilidad en los mercados de valores, en los precios de los *commodities* y en los tipos de cambio, el dólar se ha fortalecido fuertemente frente a casi todas las monedas del mundo, el precio del petróleo ha caído fuertemente desde mediados del 2008 y los precios de la mayoría de los *commodities* han seguido la misma dirección con la consecuente baja en los ingresos de los países exportadores de estos bienes, pero reduciendo al mismo tiempo las presiones inflacionarias en el resto del mundo.

Producto Interno Bruto Real
Variación con respecto al trimestre anterior



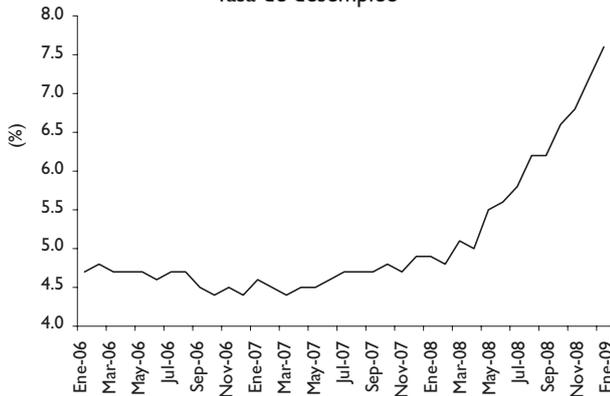
Fuente: FRED Data. Banco de la Reserva Federal.

Índice de la actividad industrial



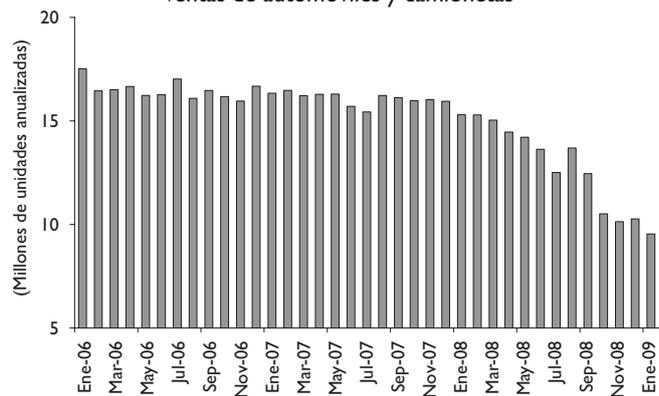
Fuente: FRED Data. Banco de la Reserva Federal de San Luis.

Tasa de desempleo



Fuente: FRED Data. Banco de la Reserva Federal de San Luis.

Ventas de automóviles y camionetas



Fuente: FRED Data. Banco de la Reserva Federal de San Luis.

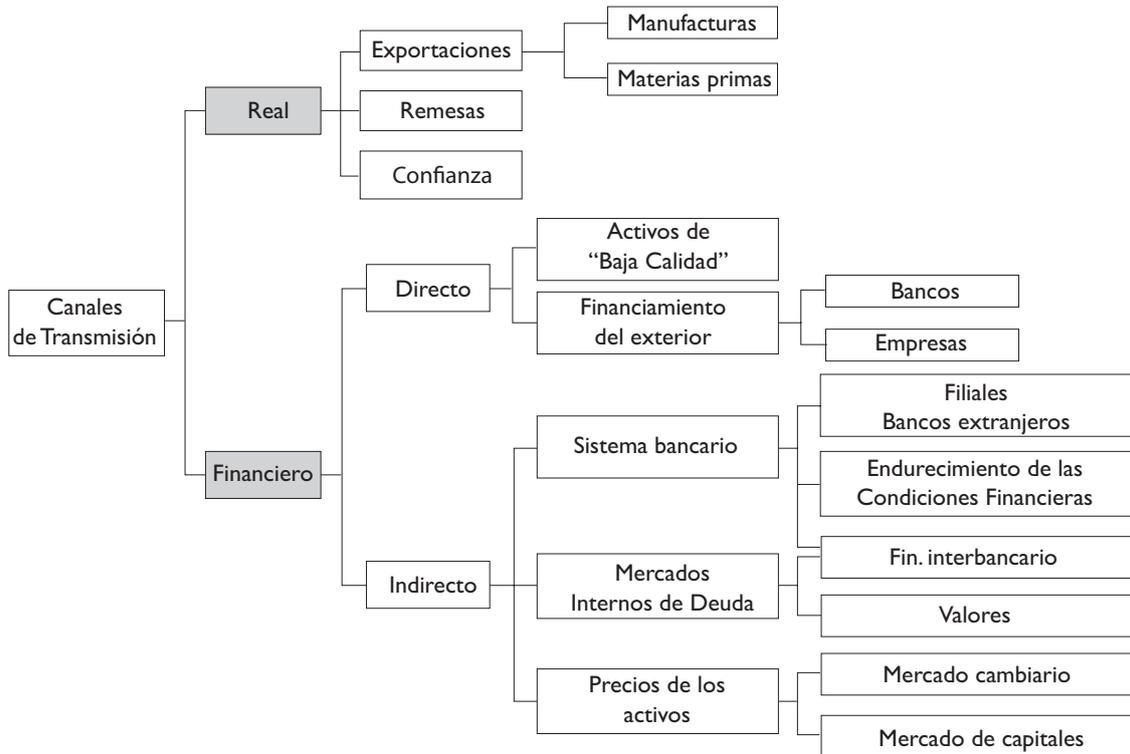
El tamaño real del problema financiero no ha podido ser evaluado con precisión dada la complejidad de las redes que se fueron tejiendo alrededor del mercado hipotecario y a que los precios en el mercado inmobiliario residencial todavía parecen no haber tocado fondo. El hecho real que ya está presente en la economía mundial es la fuerte contracción de los mercados globales de capital, que impactará en bajos niveles de crecimiento de la economía de todos los países, aún habiendo entrado en la etapa de recuperación.

La proyección más reciente sobre la economía mundial del Fondo Monetario Internacional es que el ritmo de crecimiento caerá a 0.5% en el 2009, la tasa más baja registrada desde la Segunda Guerra Mundial. Señala además que no será posible una recuperación económica sostenida mientras no se restablezca la funcionalidad del sector financiero y se destraben los mercados de crédito. Podemos esperar que una vez llegada la recuperación, ésta se caracterice por ser de poco dinamismo, y entraremos en una etapa de bajos ritmos de crecimiento económico de las

principales economías del planeta, con serias consecuencias para el resto de los países. En el caso de México el FMI pronosticaba una contracción menor al 1% del PIB y para Estados Unidos una caída de 2%; pero en general para los países emergentes y en desarrollo señalan que la economía se desacelerará fuertemente al pasar de 6.2% en el 2008 a 3.2% en el 2009, que permite prever una recesión más profunda para algunos países, y en particular para México, por su estrecha vinculación al mercado de exportación que tiene como destino la economía norteamericana. De esta manera los pronósticos para la economía mexicana se ajustarán regularmente a la baja, en gran medida porque la vía del contagio de la crisis financiera global para nuestro país no se da por la vía financiera, sino por la vía de la economía real. Como lo indica el Banco de México en el gráfico siguiente, el impacto más fuerte para la economía mexicana es en las exportaciones, remesas y la reducción de la confianza en la economía mexicana, mientras que en el sector financiero tenemos dos canales de transmisión

pero de menor impacto: el directo, que afecta a la calidad de los activos y la calificación del país y la reducción del financiamiento del exterior; y por otro lado está el impacto que afecta al sistema bancario, mercados de deuda, y el precio de los activos. En este último rubro hay que

remarcar las presiones que se generaron sobre el tipo de cambio y que obligaron al Banco de México a llevar una política más activa en el mercado cambiario, y a un ajuste de la cotización del peso frente al dólar de alrededor del 30% (una devaluación).



Fuente: Banxico. Presentación del Dr. Guillermo Ortiz: "Consideraciones sobre la crisis financiera y sus efectos sobre la economía mexicana". 9 de mayo de 2009.

Las previsiones del FMI, al menos para el caso de México, han sido rebasadas considerablemente. Las propias autoridades del gobierno federal consideran que la contracción económica implicará una caída de más de 4% (4.1) en el PIB y algunos analistas privados ya están considerando que dicha contracción será más bien cercana a 5% (considerando ya el empujón negativo que ocasionó la influenza A-H1N1). Incluso el banco suizo UBS anunció el 15 de mayo, que la reducción del PIB para México será del 7%, el pronóstico más sombrío hasta ahora, ya que implicaría una contracción del PIB superior a la de 1995¹². Con los datos que da a conocer

el INEGI a fines de mayo de 2009 sobre la entrada de la economía en recesión al cumplir dos trimestres seguidos con contracción económica, se verifican los peores pronósticos de crecimiento de la economía mexicana, y más aún con una recuperación incierta, pues la caída de las exportaciones ha sido profunda y no se recuperará tan dinámicamente.

PIB a precios de mercado (tasas de crecimiento por trimestre) Cifras preliminares					
		2008			2009
	I	II	III	IV	I
	2.567068	2.913649	1.696203	-1.64831	-8.2185

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

¹² La caída del PIB que siguió a la crisis del peso en 1995 fue de 6.2%, pero además la recuperación que le siguió se basó en las actividades de exportación al mantenerse como el motor fundamental de la economía después de la crisis (incluso en 1995 las exportaciones crecieron en 31% en términos de dólares), para lograr en 1996 un incremento del PIB de 5.1%. OCDE, Estudios Económicos de la OCDE. México 1997 y 1998. Esta situación está lejos de presentarse en la actual crisis, pues además de haber

perdido posiciones exportadoras hacia los EU ante China y Canadá, el mercado norteamericano no podrá ser la base de la recuperación de la economía mexicana, al menos en el corto plazo.

En el caso de nuestro país existen ya diversas manifestaciones sobre la profundidad de la crisis económica:

El comercio exterior ha sufrido una significativa contracción: el valor total de las exportaciones de mercancías en los primeros cuatro meses de 2009 fue de 67, 480 millones de dólares, lo cual significa un decremento de 30.5% a tasa anual. En ese lapso, el valor de las exportaciones petroleras decreció en - 58.5%, en tanto que el de las no petroleras lo hizo en - 24.2%¹³. El valor total de las importaciones para el mismo periodo fue de 69, 161 millones de dólares, lo que significa una disminución de 30.7% a tasa anual¹⁴. Esta caída en la dinámica del sector externo es la vía de contagio que más ha impactado al desempeño de la actividad económica en México, lo cual es particularmente grave, ya que se ha convertido en motor del crecimiento, y se espera que sea este sector el que saque a nuestra economía de la recesión en que hemos entrado.

En el primer trimestre del año, respecto al primer trimestre del año anterior, las remesas de los trabajadores en el exterior disminuyeron en casi 5%, en cerca de 300 millones de dólares.

El tipo de cambio se ha depreciado más de 30 por ciento respecto a su nivel de principios de agosto de 2008 (13.30 el 15 de mayo, versus 10.10 pesos por dólar, en el tipo de cambio bancario de venta).

La actividad económica general ha sufrido una caída importante. El Indicador Global de la Actividad Económica, el mejor indicador mensual del PIB, se contrajo en enero 9.3% y en febrero 10.8%, respecto a los mismos meses del año anterior. El INEGI informó que el PIB a precios corrientes, se ubicó en 11.196 billones de pesos en el trimestre enero-marzo de 2009, registrando una caída de - 3.3% a tasa anual, esto debido a la contracción de - 8.2% del PIB real en el primer trimestre de este año¹⁵.

El porcentaje de la población desocupada de 14 y más años pasó de un promedio de 3.97% de la Población Económicamente Activa durante 2008 a poco más de 5% en los primeros tres meses de 2009, lo que representa aproximadamente 450 mil individuos adicionales que engrosaron las cifras del desempleo. En abril de 2009 la tasa de desocupación (TD) a nivel nacional fue de 5.25% respecto a la PEA, proporción mayor a la que se presentó un año antes (3.61%), por su parte, la población subocupada representó

12% de la población ocupada, cifra que se compara con la de 7.5% en igual mes de 2008¹⁶.

Con los paros técnicos en la producción de varios sectores, particularmente el automotriz, así como debido a la disminución de las horas trabajadas de acuerdo con los sindicatos, los trabajadores han visto disminuidos sus ingresos reales más de lo que refleja el salario nominal, en comparación a la inflación, que tienen asignado. Esto aunado a que la inflación ha sufrido un repunte debido fundamentalmente a la depreciación del peso, en particular, la canasta básica ha registrado un incremento cercano al 8% en lo que va del año (enero-abril de 2009 versus el mismo periodo de 2008).

Conclusiones

De esta manera, la crisis financiera global que empieza en el sector financiero se ha expandido a la actividad de la economía real, modificando políticas y conceptos que eran considerados como inamovibles en la estructura del sistema financiero global y de la política económica respecto a los mercados. El impacto en el marco de la política económica no sólo se ha manifestado en el sector financiero con el rescate por parte de los Estados de los países desarrollados más importantes del mundo, de sus instituciones financieras, y la consiguiente ola de regulación financiera, sino que también se ha expandido este rescate, intervención del Estado, en la dinámica y la estructura del mercado, en sectores de la economía real, como ha sido el rescate de la empresas automovilísticas de Estados Unidos. Asimismo, para las economías subdesarrolladas las consecuencias se esperan muy graves y con menos instrumentos y recursos para hacerles frente. Para el caso de México, el choque externo ha sido directamente en la actividad económica real, vía contracción de exportaciones e importaciones (dinámica externa), así como en la reducción de remesas. En el sector financiero nacional los impactos son más bien indirectos, merced a los buenos niveles de capitalización que existe en el sistema financiero nacional, y en la banca extranjera en particular. Sin embargo la contracción de los mercados de capital globales será un factor en la profundización de la recesión de la economía mexicana. Esta crisis financiera global que empezó en el mercado hipotecario de Estados Unidos, que impacta a todas las economías del planeta, y que afectará de manera particular a la economía mexicana, muestra de manera fehaciente la mayor interrelación de las economías con los mercados globales y muestra también las debilidades de la estrategia económica en México.

¹³ Comunicado del INEGI Núm. 153/09, del 22 de mayo de 2009.

¹⁴ Banco de México. Información oportuna de comercio exterior. 22.05.2009.

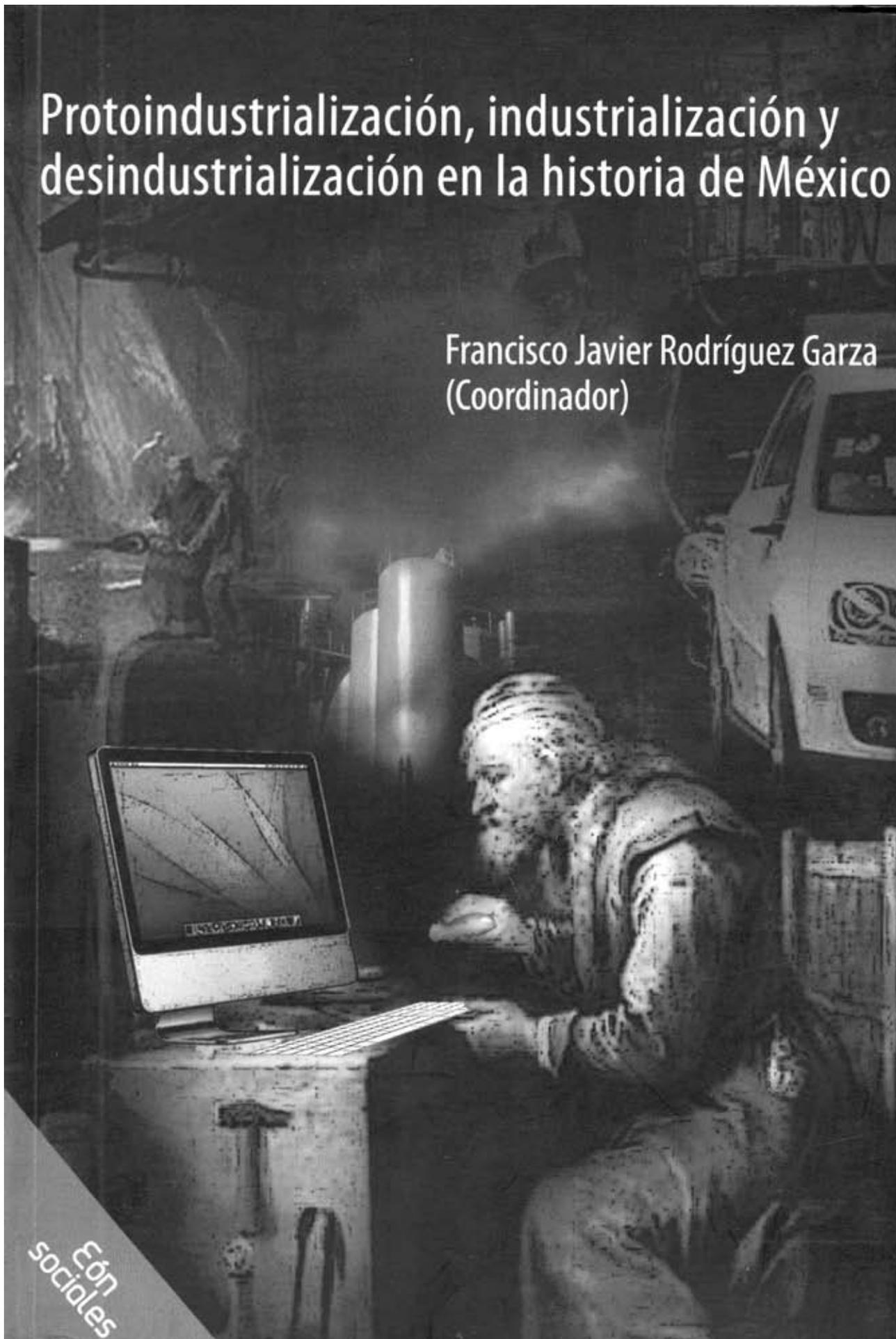
¹⁵ INEGI, 25.05.2009.

¹⁶ *Ibid.*

Protoindustrialización, industrialización y desindustrialización en la historia de México

Francisco Javier Rodríguez Garza
(Coordinador)

Eón
sociales



La avaricia y el riesgo en el imperio de las altas finanzas

Agustín Cué Mancera*

En este artículo se analizan algunos de los acontecimientos más notables de la crisis financiera en curso. En ellos se muestran los excesos cometidos en la búsqueda de remuneraciones elevadas, sin que a sus participantes les haya importado asumir riesgos crecientes. Se enfatiza la necesidad de que los reguladores nacionales e internacionales adopten medidas eficaces para evitar los excesos aludidos y que, de esta forma, se impida la repetición de crisis como la que se experimenta en la actualidad.

En este artículo se analizan algunos de los acontecimientos más notables de la crisis financiera en curso. En ellos se muestran los excesos cometidos en la búsqueda de remuneraciones elevadas, sin que a sus participantes les haya importado asumir riesgos crecientes. Se enfatiza la necesidad de que los reguladores nacionales e internacionales adopten medidas eficaces para evitar los excesos aludidos y que, de esta forma, se impida la repetición de crisis como la que se experimenta en la actualidad. El artículo critica la deficiente regulación sobre el sistema

financiero, situación que se evidencia por los fraudes masivos orquestados por Bernard Madoff y Robert Allen Stanford, respectivamente. Asimismo, se expone el problema del sesgo alcista de las agencias calificadoras de valores, y también el de las elevadas remuneraciones percibidas por quienes participan en el sector financiero. Además se ejemplifica con el caso de la Comercial Mexicana, los abusos cometidos por empresas nacionales en el manejo de instrumentos del mercado de derivados financieros. Por otra parte, se analizan los problemas originados por la burbuja especulativa del mercado de la vivienda estadounidense, siendo éste un ejemplo del comportamiento aberrante de

su sector financiero y de las políticas económicas de su gobierno. También se hace una reflexión respecto de la importancia de la regulación financiera en las economías de mercado. Por último, se incluye una serie de referencias bibliográficas, en las notas al pie de página, de algunos de los análisis más relevantes que se han hecho sobre diversos aspectos de la crisis en el último año y medio¹.

¹ Entre los análisis más interesantes respecto de las crisis financieras, están: Lewis, Michael (ed.). *Panic. The Story of Modern Financial Insanity*. USA, Norton, 2009; Krugman, Paul. *De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008*. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2009; Shiller, Robert J. *The Subprime Solution: How Today's Global Financial Crisis Happened and What to Do about it*. USA, Princeton, 2008.

* Profesor e investigador del Departamento de Economía de la Unidad Azcapotzalco de la UAM.

Un fraude masivo y de largo alcance: Bernard Madoff

Hasta ahora, el descrédito por llevar a cabo el mayor escándalo financiero en la historia mundial le corresponde al estadounidense Bernard Madoff. De acuerdo con la información disponible, construyó un imperio fraudulento que, en su cúspide, se enorgulleció de poseer activos por casi 50 mil millones de dólares. Los reportes más recientes indican que la justicia estadounidense lo ha sentenciado a pasar siglo y medio en prisión, como castigo por haber orquestado el engaño más sofisticado de todos los tiempos. Con seguridad, los abogados del exfinanciero apelarán la sentencia y obtendrán una considerable disminución, la cual, sin embargo, le consumirá el resto de su vida privado de su libertad. Quienes estamos ajenos al imperio de las altas finanzas nos preguntamos: ¿cómo es posible que numerosos inversionistas, tanto en el nivel individual como institucional, hayan confiado en lo que, a la postre, resultó una costosa engaño en la cual se esfumaron elevadas sumas, sean éstas propias o de sus representados?

No es la primera vez, ni será la última, en que la avaricia incita a la obtención de la ganancia fácil, para lo cual sólo se requiere poseer los contactos pertinentes en las altas finanzas y, por supuesto, un monto adecuado de inversión para ser considerado un inversionista respetable. Lo sorprendente del caso es que el esquema fraudulento organizado por Madoff y sus allegados no es de reciente creación, sino que se ha repetido en diversas épocas y países, si bien en esta ocasión se debe reconocer la “habilidad” de sus organizadores para confundir a sus clientes y a quienes, desde el ámbito de la regulación oficial, debieron estar preparados para descubrirlo.

El esquema con el que Madoff defraudó a los inversionistas lleva el nombre de Ponzi, un italiano que llegó a Estados Unidos en la segunda década del siglo pasado y que optó por los malos manejos para construir su fortuna. En este tipo de esquemas, lo único que se requiere es convencer a muchas personas de que el organizador dispone de un medio excepcional y efectivo para obtener ganancias elevadas y fáciles. Por ejemplo, se le promete pagar a los inversionistas un interés mayor que el otorgado en inversiones alternativas. Sin embargo, el organizador debe ser “prudente” para no ofrecer intereses demasiado altos, ya que podrían llamar la atención de los competidores y de las autoridades y suscitar sospechas de que algo indebido está ocurriendo. En efecto, así procedió Bernard Madoff quien, a lo largo de muchos años, pagó rendimientos que

rebasaban sólo por varios puntos porcentuales a los de otras firmas financieras. ¿En dónde radica el problema, si el financiero ha sido capaz de encontrar una fuente de generación de intereses atractivos para sus inversionistas? El problema es que dicha fuente no existe, sino que es una simple ilusión: a los primeros inversionistas se les paga lo prometido con puntualidad, utilizando los fondos de quienes posteriormente se incorporan al esquema, y así en lo sucesivo. Es interesante destacar que la diferencia entre el esquema Ponzi y el *esquema piramidal* consiste en que, en el primero, es el organizador quien defrauda a todos los demás, mientras que, en el segundo, cada participante se convierte también en un defraudador de todos aquellos a quienes “invita a invertir”².

En general, los esquemas fraudulentos de inversión no pueden prolongarse demasiado: el número de nuevos “inversionistas” debe crecer de manera exponencial, agotando con rapidez la disponibilidad de nuevos incautos avariciosos. Por ejemplo, considere un esquema piramidal en el que cada nuevo participante deba invitar a otros diez: se tiene la suma de una progresión geométrica cuya base es 10 (es decir, $10^0+10^1+10^2+10^3+10^4+10^5+10^6\dots$). Note que en la séptima ronda es preciso incorporar a un millón de nuevos “inversionistas”, implicando una suma que aumenta en forma exponencial. En otras palabras, el número de clientes potenciales se agotará con suma rapidez y, antes de que se cumplan muchas rondas, se colapsará la pirámide; sin embargo, para ese momento el organizador ya habrá huido, y quienes se beneficiaron por participar en las rondas anteriores fingirán no saber nada del asunto. Los perdedores serán quienes participan al último, debido a que con sus fondos se ha pagado a todos los demás, pero ya no habrá nadie que aporte nuevos fondos para su beneficio. Esto ocurrió en fechas recientes en Colombia, cuando numerosos defraudados por una enorme pirámide salieron a la calle a exigir que alguna autoridad gubernamental les regresara sus “inversiones desaparecidas”. La incongruencia de dicha protesta salta a la vista: se busca conservar el carácter privado de los beneficios, pero se pretende involucrar los recursos públicos en caso de que se incurra en pérdidas³.

² Para quien desee conocer más sobre las “habilidades financieras” de Madoff, puede consultar: *Catastrophe: The Story of Bernard Madoff, The Man Who Swindled the World*. USA, Phoenix Books, 2009. En cambio, si desea conocer a su principal antecesor, véase: *Ponzi's Scheme, The True Story of a Financial Legend*. USA, Random, 2006.

³ La tenebrosa historia de Bernard Madoff también se puede conocer a través de numerosas publicaciones en prensa. Entre las más detalladas

El ingenio de Madoff y sus allegados

Para que su imperio fraudulento no se colapsara con la rapidez propia de este tipo de esquemas, Bernard Madoff recurrió a todas las argucias propias de un financiero de alto nivel quien, además, había sido coordinador en jefe del mercado de valores, entre otras actividades importantes. Como es posible apreciar, el punto esencial era presentarse ante la comunidad de inversionistas potenciales, como un financiero merecedor de su absoluta confianza. Su siguiente paso consistió en no mostrarse ávido de captar nuevos clientes, por el contrario, él esperaba a ser abordado en sitios exclusivos de magnates, por personas interesadas en invertir en su empresa financiera. Incluso, como corolario de su estrategia de “moderación”, en algunos casos se dio el lujo de rechazar a inversionistas importantes. Asimismo, cuando alguno de sus clientes indagaba acerca de su “secreto” para obtener mayores rendimientos que los de sus competidores, respondía que esa capacidad era fruto de su enorme experiencia acumulada como financiero, y que sería absurdo revelar sus procedimientos exitosos. Todo ello acompañado de una singular sugerencia de que el cliente “curioso” estaba en libertad de invertir con la competencia.

Por su parte, diversos competidores de Madoff que se sintieron incómodos por su éxito, llegaron a plantear que podría basarse en métodos irregulares, como podría ser el caso de un esquema Ponzi, el cual está prohibido por las autoridades reguladoras estadounidenses. Sin embargo, las denuncias no procedieron durante años, debido a que las agencias reguladoras no encontraban ninguna prueba de que Madoff incurriera en conductas financieras prohibidas. Tiempo más tarde, dichas agencias quedarían en entredicho ante la opinión pública, una parte de la cual se inclinó a considerarlas negligentes en su trabajo y la otra a pensar que habían incurrido en un sospechoso contubernio.

La crisis financiera internacional que detonó en el 2008, elevando el grado de desconfianza en la mayoría de los activos financieros, propició que muchos inversionistas se dispusieran a retirar sus fondos. De esta forma quedó al des-

cubierto la fragilidad del imperio de Madoff, quien terminó por aceptar que sus “exitosas inversiones” no provenían de su ingenio financiero, sino de un esquema Ponzi en el cual, como se ha dicho, las nuevas inversiones se utilizan para pagar a los inversionistas precedentes. Al quedar revelado el fraude masivo, muchos clientes de Madoff perdieron sus inversiones y procedieron a demandarlo por la vía penal. La investigación sigue su curso e incluye a familiares cercanos y a amigos del exfinanciero, algunos de los cuales retiraron sus fondos unos días antes de la debacle.

Es importante destacar el caso del Banco Santander, el cual invirtió con Bernard Madoff fondos provenientes de su clientela, habiéndole asegurado a ésta la rentabilidad y confiabilidad de su inversión. Al descubrirse el fraude, el banco pretendió desconocer su compromiso con su clientela, quien ha procedido a demandarlo por incumplimiento de contrato.

El caso Stanford y el paraíso fiscal de la isla de Antigua

Uno más de los escándalos financieros que el estallido de la crisis estadounidense ha permitido conocer a la opinión pública, es el de Robert Allen Stanford. Si bien es cierto que el monto de su desfaldo no se aproxima al de Bernard Madoff, se calcula que el grupo financiero de Stanford tiene demandas de parte de sus clientes por poco más de siete mil millones de dólares, una suma nada despreciable. Por si fuera poco, el caso ha estado teñido de peculiaridades, como el hecho de que una parte de su clientela haya sido de procedencia mexicana. En los años noventa el Stanford Group Mexico S.A. de C.V. se estableció en nuestro país como una institución especializada en la asesoría empresarial, la rotación de inventarios, la contabilidad, las ventas y la capacitación de empleados. En realidad, nada extraño podía implicarse de las funciones anteriores, declaradas por la empresa financiera ante las autoridades mexicanas competentes.

Sin embargo, en los años siguientes, los asesores del Stanford Group iniciaron actividades irregulares con sus clientes mexicanos, al “referenciarlos” a su banco de la isla de Antigua, situada en el Caribe oriental. El término utilizado es interesante, ya que su propósito es eludir la responsabilidad de los asesores financieros de Stanford. De acuerdo con sus declaraciones, ellos no ofrecían a los clientes transferir sus fondos al banco de Antigua, sino que sólo era una respuesta ante su insistencia sobre las diferentes opciones de inversión disponibles, es decir, sólo “los

están el periódico español *El País*, el estadounidense *The New York Times*, así como la revista británica *The Economist*. Al lector que desee conocer otros casos en que se ha colapsado un gran imperio financiero, se le recomienda: Cohen, William D. *House of Cards. A Tale of Hubris and Wretched Excess on Wall Street*. USA, Doubleday, 2009. En este libro se analiza la vertiginosa caída del banco de inversión Bear Stearns & Co, el quinto más grande de Estados Unidos.

referenciaban” al banco de Antigua. Es importante señalar que, en el contexto de la amplia movilidad de capitales que existe en México, no es un delito transferir fondos a instituciones financieras establecidas en el exterior, sino que la irregularidad es hacerlo al margen de la fiscalización a la que obliga la Secretaría de Hacienda. Esto último es importante, además, debido a que la isla de Antigua es un conocido paraíso fiscal, el cual protege la información financiera de sus clientes. Sin duda, el obtener un mejor rendimiento que en las instituciones competidoras y, al mismo tiempo, el sentirse protegida de la injerencia de la hacienda pública, hizo que la clientela mexicana se sintiera a sus anchas con los servicios proporcionados por el grupo Stanford⁴.

La boutique de la banca privada

Como ocurre con frecuencia, Stanford estableció una identidad propia que lo llevó a enorgullecerse de ser considerado por muchos como la boutique de la banca privada. En efecto, los clientes potenciales que podían invertir cuantiosos fondos en el grupo de Stanford, eran cortejados de todas las formas posibles: con comidas y vinos caros, así como con una atención personalizada de parte del asesor asignado. Incluso los más adinerados eran llevados en aviones lujosos a conocer el Banco de Stanford en Antigua. Se sabía de la importancia de que confirmaran la existencia real de dicho banco y de su personal especializado, para que efectuaran con confianza sus inversiones desde México.

Por su parte, los asesores financieros eran capacitados en las instalaciones de Stanford en Estados Unidos, así como en las ubicadas en nuestro país. De acuerdo con la información conocida, el grupo Stanford organizaba festejos en extremo suntuosos para su personal ejecutivo, quien siempre llevaba adherido a sus trajes el águila que simbolizaba a la empresa, con lo cual se creaba la convicción de pertenecer a un grupo de asesores financieros de primer nivel: una verdadera boutique de la banca privada. Sin embargo, los pagos por comisiones eran el principal incentivo que los asesores de Stanford tenían para dedicar su mayor esfuerzo a la captación de fondos. El porcentaje de la comisión obtenida por el asesor se incrementaba conforme aumentara el monto de lo captado. Al disfrutar de un nivel de vida elevado, los asesores podían adquirir

⁴ El ominoso caso de Stanford en México se puede conocer mediante un informe de primera mano: Bauducco, Gabriel. *Imperio de papel. El caso Stanford desde adentro*. México, Ediciones B, 2009.

autos e indumentaria lujosa, todo lo cual servía para reafirmar la confianza que su clientela tenía en ellos: desde cualquier perspectiva era posible constatar el éxito de la empresa financiera.

En el 2005 se estableció Stanford Fondos México, haciendo posible la captación legal de ahorros en moneda nacional. Sin embargo, en el 2009, las autoridades mexicanas acusaron a dicha financiera de haber realizado operaciones de captación en pesos mexicanos, en fechas previas a las que la autorización oficial les permitía.

Un avión para Antigua cargado de... cheques en dólares estadounidenses

La primera llamada de atención para Stanford Fondos México ocurrió en el 2006, a bordo de un avión privado procedente del aeropuerto de la ciudad de Toluca con destino a la isla de Antigua. Como cada mes, un ejecutivo de alto nivel llevaba un maletín con los cheques que los clientes mexicanos enviaban para ser depositados en el Banco de Stanford en aquella isla. Al principio la revisión aduanal en el aeropuerto de Toluca no representó problema alguno (“revisión light”), hasta que en una ocasión se efectuó la revisión del maletín sospechoso. Los agentes de la Procuraduría General de la República encontraron una enorme suma de cheques en dólares estadounidenses, los cuales no habían sido reportados por la ejecutiva de Stanford que los llevaba. La detención de la ejecutiva y su arraigo por 90 días para proceder a la investigación correspondiente, llevó a la empresa financiera a prohibir cualquier nuevo envío de cheques a Antigua, por parte de su personal. En adelante, los clientes deberían realizar cualquier transferencia de fondos por sus propios medios. En una situación tan comprometida como la antes descrita, Stanford Fondos México reiteraba que la empresa no inducía a sus clientes a transferir fondos al extranjero, sino que sólo respondía a su solicitud de hacerlo (en el lenguaje financiero: sólo los “referenciaba” a su banco en Antigua).

La caída del Grupo Financiero de Stanford

Al finalizar el mes de enero del 2009, Robert Allen Stanford envió un correo masivo a todos sus empleados, en el cual reiteraba la fortaleza de su grupo financiero. En particular, se enorgullecía de no necesitar un solo centavo del rescate del gobierno estadounidense y de contar con la liquidez suficiente para sortear la crisis financiera en curso. Sin embargo, unas semanas más tarde comenzaron a encenderse

luces de alerta en el interior del imperio de Stanford. En México, algunos clientes habían solicitado el retiro de sus inversiones en Antigua y esperaban con impaciencia que se les hiciera el depósito correspondiente. Al principio se creyó, por parte de los asesores financieros de Stanford Fondos México, que existía un problema con el sistema computarizado de transferencia, lo cual fue informado a sus clientes. Después se les explicó a los asesores que el grupo financiero pasaba por una restricción temporal de liquidez, pero que se resolvería con prontitud. Para entonces los clientes mexicanos asaltaron literalmente el edificio de Stanford Fondos México, ubicado en la lujosa zona de Polanco en la ciudad de México, causando destrozos en su mobiliario y captando la atención de los titulares de la prensa y de los medios electrónicos.

Con razón o sin ella, los asesores de la empresa fueron señalados por sus clientes como partícipes de un fraude que, día con día, se hacía más evidente, debido a que los fondos depositados en el Banco Stanford en Antigua no llegaban a manos de sus propietarios. Por su parte, los asesores afirmaban desconocer lo que en realidad estaba ocurriendo, considerándose ellos mismos víctimas del señor Stanford al haber depositado también su dinero en Antigua. Un aspecto importante del escándalo que se suscitó, fue el hecho de que pocos clientes mexicanos se atrevieron a dar la cara a los medios de difusión. Si bien habían sido defraudados por Stanford Fondos México, no deseaban quedar expuestos frente a la Secretaría de Hacienda con motivo de sus ingresos no reportados. Algunas voces se alzaron pidiendo la intervención del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), a lo cual un subgobernador del Banco de México respondió con una rotunda negativa, afirmando que “los inversionistas defraudados portaban pantalones largos”, es decir, que eran adultos que sabían muy bien lo que hacían cuando decidieron invertir en un banco extranjero.

El caso Stanford continúa investigándose en Estados Unidos, entre acusaciones de lavado de dinero y de haber organizado un esquema piramidal, permaneciendo detenidos su fundador y un par de funcionarios de primer nivel. En México, quienes invirtieron en moneda nacional en Stanford Fondos México, recuperaron sus fondos, no así quienes lo hicieron en dólares en el banco de la Isla caribeña de Antigua.

Es importante enfatizar que los dos fraudes mencionados, tanto el de Stanford como el más cuantioso de Bernard Madoff, salieron a la superficie con motivo de la incertidumbre económica y la restricción financiera pro-

vocadas por la crisis estadounidense. Sin esa crisis ambos grupos habrían medrado durante más tiempo, al amparo de la credulidad y la avaricia de su clientela.

El papel de las agencias calificadoras de valores financieros

Las agencias calificadoras se encargan de estudiar con detalle la situación financiera, así como las perspectivas económicas de una empresa que emite valores en un mercado. Si la calificación otorgada a una empresa es alta, quiere decir que el inversionista puede confiar en que los valores que ha adquirido han sido una buena compra. Por el contrario, las calificaciones decrecientes significan que se debe estar alerta, ya que la solidez de la inversión va en descenso. El inversionista aprende pronto que los valores de alta calificación ofrecen una rentabilidad moderada, pero son más seguros, mientras que los de baja calificación prometen una rentabilidad más elevada, aunque son menos seguros. Las agencias calificadoras de valores más conocidas en el mundo son Standard & Poor's y Moody's Investor Service.

El motivo por el cual existe este tipo de agencias consiste en la asimetría de la información que impera entre el vendedor y el comprador. Sin duda, el vendedor de un instrumento financiero (la empresa) es quien conoce mejor la verdadera situación de la misma. En este sentido, el comprador se encuentra en una evidente desventaja frente al vendedor, lo cual ha hecho necesaria la calificación de los instrumentos financieros por parte de empresas especializadas. Piense el lector en los fondos invertidos por los pensionados, quienes lo que menos desean es incurrir en riesgosas inversiones que pongan en peligro el patrimonio de toda una vida.

Sin embargo, en los últimos años ha sido evidente que las agencias calificadoras no han sido capaces de cumplir a cabalidad con esta importante función. Quienes intermedian entre los vendedores y los compradores de valores (*brokers* o corredores), tienen el incentivo de promover un mercado en expansión, asignando calificaciones superiores a las reales, ya que su comisión está en función del precio del valor financiero. En otras palabras, en un mercado al alza se gana más que en uno a la baja. Si bien las agencias reguladoras del gobierno estadounidense han tomado cartas en el asunto, multando a las empresas que han inflado las calificaciones, el problema persiste y se ha agudizado con motivo de la crisis financiera de aquel país. Al disminuir la confianza en las empresas calificadoras, las decisiones de los

inversionistas se complican y esto se convierte en un factor adicional que retarda la recuperación económica⁵.

Las elevadas remuneraciones en el sector financiero

En los años setenta, los economistas que trabajaban en el sector financiero estadounidense, obtenían un ingreso equivalente al promedio que sus similares percibían en los demás sectores. Sin embargo, a partir de los años ochenta la situación de los economistas financieros comenzó a modificarse en forma radical. En efecto, al amparo de la desregulación promovida por el presidente Ronald Reagan, el sector financiero proporcionó ingresos elevados para quienes tenían la fortuna de pertenecer a él. El motivo del fuerte incremento en el salario, las prestaciones y los bonos por productividad de los profesionistas de dicho sector, se relacionó con la transformación vertiginosa del mismo: surgieron decenas de nuevos instrumentos financieros como las opciones, las coberturas y los futuros, entre otros. Se desarrolló el mercado de derivados, en el cual cada cliente tendría la posibilidad de encontrar el instrumento que mejor se adaptara a sus necesidades. Es evidente que en un mercado financiero en transformación permanente, los economistas especializados en los temas financieros fueron requeridos en números crecientes y sus remuneraciones se elevaron en forma considerable, rebasando con mucho el ingreso promedio de los economistas establecidos en otros sectores. Asimismo, gracias a que la globalización reducía las barreras a los movimientos internacionales de capitales, se crearon mercados financieros en los cuales participaban individuos e instituciones de los lugares más alejados del planeta. Todo esto contribuyó a impulsar el dinamismo del sector financiero de los países desarrollados, así como de diversas economías emergentes.

La crisis financiera estadounidense del 2008, reveló a la opinión pública mundial las remuneraciones estratosféricas que numerosos ejecutivos del sector financiero estadounidense han recibido en las últimas décadas. Antes de la crisis, era frecuente que los ejecutivos mejor pagados se enorgullecieran de que sus elevados ingresos eran la adecuada compensación por sus servicios prestados a la sociedad. En cambio, una vez desatada la crisis, se han hecho serios cuestionamientos respecto al verdadero sig-

⁵ Consulte dos interesantes libros de Kansas, Dave: *The Wall Street Journal's Complete Money and Investing Guidebook*. USA, Collins, 2007; y *Guide to the End of Wall Street as We Know It*. USA, Collins, 2009.

nificado de sus servicios. Por ejemplo, el economista Paul Krugman ha puesto en entredicho el aporte de quienes han propiciado la creación de instrumentos financieros, muchos de los cuales encubren los verdaderos niveles de riesgo que corren sus propietarios y que colocaron de rodillas a la economía mundial⁶.

Una faceta más del escándalo mencionado ha sido descubrir que los altos ejecutivos de empresas financieras rescatadas por el gobierno estadounidense, es decir, con fondos de los contribuyentes, han seguido obteniendo sus elevadas remuneraciones. La respuesta de los interventores gubernamentales frente a esta situación indignante, consistió en afirmar que ésa era la única forma para que los expertos no abandonaran al sector financiero nacionalizado. Se dijo que su papel era fundamental para tratar de recuperar el mayor valor posible de la venta de los activos financieros problemáticos. En este aspecto, el gobierno del presidente Obama adoptó diversas medidas para reducir el costo para los contribuyentes pero, sin duda, este tema seguirá siendo motivo de controversias en los próximos años.

Los usos y los abusos de los derivados financieros

En su forma más sencilla, es posible que los derivados financieros cumplan una función útil; por ejemplo, su manejo adecuado permite a los agricultores vender por anticipado su cosecha a un precio que consideren conveniente, a través de los llamados "futuros". De esta manera, mediante la compra de un instrumento del mercado de derivados, los agricultores se concentran en su actividad productiva, sin importarles los vaivenes de los precios en los mercados agrícolas: cualquiera que sea el precio que se establezca en la época de la cosecha, se respetará el precio acordado. Los diversos participantes de una operación como la anterior se benefician debido a que los mismos agentes financieros pueden reducir los propios riesgos de ésta mediante la utilización de múltiples instrumentos del mercado de derivados financieros⁷.

Sin embargo, no todas las operaciones son tan sencillas como la que se planteó en el ejemplo anterior. En efecto, el

⁶ Consulte el artículo de Paul Krugman publicado el 14 de mayo en el periódico español *El País*.

⁷ Consulte El-Erian, Mohamed. *Cuando los mercados chocan. Estrategias de inversión para una era de cambio económico*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2009. Asimismo, Hughes, J. E et al. *Carnival on Wall Street. Global Financial Markets in the 1990's*. USA, Wiley, 2004.

mercado de derivados financieros ha alcanzado un grado de complejidad tan grande, y se pueden realizar operaciones tan cuantiosas, que ha provocado situaciones en extremo riesgosas, las cuales pueden representar una amenaza para la estabilidad de las economías. Por ejemplo, en los primeros años de este siglo, varias empresas nacionales decidieron participar en un segmento del mercado de derivados, en particular en el que se conoce como el de coberturas cambiarias. Los resultados fueron funestos para las empresas involucradas, ya que la crisis estadounidense, como se verá enseguida, las colocó al borde de la quiebra.

El caso más ilustrativo de lo que se ha señalado es el de la Comercial Mexicana, una empresa nacional que cuenta con un gran volumen de ventas y una amplia presencia entre los consumidores mexicanos. La Comercial Mexicana incursionó en el mercado de derivados, considerando que la estabilidad del tipo de cambio entre el peso y el dólar le proporcionaba márgenes para obtener una ganancia atractiva. Para entender la operación considere el siguiente ejemplo: en los años previos al 2008, la empresa se comprometió a vender dólares a plazos (digamos, a 11 pesos por dólar); si el tipo de cambio bajaba (por ejemplo, a 10.80 pesos por dólar), la Comercial Mexicana obtendría una buena ganancia, ya que compraría los dólares baratos y los vendería caros.

Sin embargo, la crisis financiera estadounidense colapsó la estrategia de la Comercial Mexicana, ocasionándole cuantiosas pérdidas en dólares estadounidenses. En efecto, la fuerte depreciación del peso frente al dólar forzó a la empresa a adquirir dólares caros, por ejemplo, a 12 pesos por dólar, y a venderlos a 11, de acuerdo con el compromiso pactado con anterioridad a la crisis. La magnitud de las pérdidas cambiarias en que la Comercial Mexicana incurrió en los primeros meses del 2008, la llevó a suspender sus pagos y a buscar un arreglo con sus acreedores. Hasta entonces fue posible que la opinión pública se percatara de las enormes apuestas cambiarias con las cuales la empresa había jugado durante varios años, y que terminaron por ponerla al borde de la bancarrota.

En realidad, el monto de las pérdidas de “la Comer” habría bastado para que su quiebra fuera inminente; sin embargo, hasta este momento, la empresa prosigue sus negociaciones con sus acreedores. Diversos analistas plantean que el gobierno mexicano ha tomado cartas en el asunto y que, mediante procedimientos hasta ahora desconocidos, ha proporcionado ayuda significativa a la Comercial Mexicana, tal vez por considerar que la empresa es “demasiado

grande para quebrar”, expresión que se ha escuchado en forma reiterada en estos tiempos de crisis⁸.

Los excesos del mercado hipotecario estadounidense

Sin duda, uno más de los excesos con los que ha convivido la sociedad estadounidense en los últimos años, es el que se gestó en su mercado hipotecario. Diversos factores contribuyeron a crear una enorme burbuja especulativa, la cual comenzó a causar estragos en su economía y en sus finanzas a partir del 2007. De nada sirvieron las voces de quienes alertaron sobre los peligros del crecimiento desmedido e insostenible de los precios de la vivienda en Estados Unidos. Las bajas tasas de interés de la Reserva Federal, así como el impulso del gobierno de George W. Bush al financiamiento de la vivienda, mediante la participación de las grandes hipotecarias gubernamentales conocidas popularmente como Fannie Mae y Freddie Mac, propició un desastre anunciado⁹.

En esta hecatombe, los bancos y las financieras privadas tuvieron también una participación de primer orden. Al amparo de la desregulación financiera utilizaron y crearon nuevos instrumentos, los cuales facilitarían el incremento sustancial de la liquidez hipotecaria. Se creyó que el mercado alcista no acabaría nunca y que el riesgo podría ser postpuesto de manera indefinida. ¿Qué importaba si el cliente tenía ingresos insuficientes o si perdía su empleo, si el precio de la vivienda continuaba aumentando y permitiendo refinanciar los créditos? Con esta “lógica perversa” se consideró que la bonanza no terminaría jamás.

Es importante comparar la manera en que los bancos concedían créditos hipotecarios hace treinta años, es decir, en el periodo previo a la desregulación, y cómo lo hicieron después. Antes de la desregulación, el negocio hipotecario se desarrollaba de acuerdo con el siguiente esquema: el banco investigaba minuciosamente al solicitante de crédito en lo que respecta a sus ingresos, su empleo y su antigüedad, entre otros aspectos; en el caso de ser aprobada la solicitud, se encargaba de la cobranza mensual, atendiendo

⁸ Para conocer los riesgos de la innovación financiera es recomendable: Bookstaber, Richard. *A Demon of Our Own Design, Markets, Hedge Funds, and the Perils of Financial Innovation*. USA, Wiley, 2006.

⁹ Fannie Mae es el nombre coloquial de Federal National Mortgage Association, mientras que Freddie Mac lo es de Federal Home Loan Mortgage Corporation. Un excelente libro sobre el colapso del mercado hipotecario estadounidense es: Zandi, Mark. *Financial Shock. A 360 Look at the Subprime Mortgage Implosion and How to Avoid the Next Financial Crisis*. USA, FT Press, 2009.

cualquier contingencia que pudiera presentarse; al concluir la vigencia del crédito hipotecario, es decir, 15 ó 30 años más tarde, el banco entregaba la escritura al cliente. Ésta es una descripción somera de cómo se efectuaba el financiamiento hipotecario, antes de la desregulación de los años ochenta. Sin embargo, al poco tiempo, las cosas comenzaron a marchar por rumbos distintos y, por cierto, más riesgosos.

En las nuevas condiciones, los bancos tuvieron la opción de convertir los créditos hipotecarios concedidos a sus clientes, en un nuevo instrumento financiero (un derivado), el cual podría venderse con facilidad a los inversionistas privados o a las hipotecarias gubernamentales. De esta manera, la liquidez regresaba con prontitud a los bancos, permitiéndoles otorgar nuevos préstamos una y otra vez. Posteriormente, la burbuja especulativa del mercado de la vivienda en los últimos años, magnificó el problema que se incubaba, dando origen al crecimiento de las hipotecas de alto riesgo (“subprime”). Cuando la realidad se impuso y el precio de la vivienda detuvo su trayectoria meteórica, el financiamiento hipotecario comenzó a tener graves problemas de moratoria e incumplimiento total del pago. Debido a la complejidad alcanzada por los derivados financieros, los inversionistas no percibieron adecuadamente el nivel de riesgo al que se encontraban sometidos. Este aspecto es digno de subrayarse: como los inversionistas poseían una cartera diversificada de valores, al derrumbarse el precio de la vivienda y no saber qué tan expuesta al riesgo se encontraba su posición financiera, procedieron a vender todo tipo de valores, no solamente los que de manera directa dependían del mercado hipotecario. Este comportamiento es la clave para entender la razón por la cual el pánico se difundió hacia los demás mercados financieros¹⁰.

Por cierto, algunas personas consideran equivocadamente que la crisis del mercado hipotecario estadounidense se trasladará en forma mecánica al mercado mexicano, debido a que éste se ha desarrollado a imagen y semejanza de aquél. Esta afirmación carece de sustento, ya que en México los créditos hipotecarios se reestructuraron a tasa de interés fija, como resultado de la fuerte crisis originada en el “error de diciembre de 1994”. Esta favorable circunstancia ha evitado que en nuestro país se haya desatado una oleada de embargos, así como una disminución abrupta del precio de la vivienda. Esto no significa que se descarten presiones ocasionadas por la recesión, como la de quien no puede

¹⁰ Sowell, Thomas. *The Housing Boom and Bust*. USA, Basic Books, 2009; Talbott, John R. *Sell Now! The End of The Housing Bubble*. USA, St Martin's Griffin, 2006.

continuar pagando su hipoteca por haber perdido el empleo. Pero no debe olvidarse que los dos mercados hipotecarios se han desenvuelto de manera diferente en los dos países. Era preciso destacar un factor positivo para los mexicanos, entre muchos otros de índole negativa¹¹.

Comentario final

El pésimo desempeño de las agencias estadounidenses encargadas de regular su sistema financiero, ha sido demostrado en gran medida por los fraudes masivos cometidos por Bernard Madoff, así como por Robert Allen Stanford, quienes fueron capaces de llevar a cabo sus actividades delictivas durante un largo periodo, sin que la Securities and Exchange Commission tomara cartas en el asunto. Sin duda, estos sucesos ameritan una profunda reestructuración de su actividad reguladora en todo el sistema financiero de Estados Unidos. Además, es necesario reforzar la vigilancia sobre el desempeño de las agencias calificadoras de los valores financieros, debido a la importancia que éstas tienen para orientar a los inversionistas de manera adecuada. Por si fuera poco, la naturaleza internacional de la crisis financiera en curso, hace necesaria la colaboración de los gobiernos de muchos países; de otro modo, los esfuerzos aislados estarán condenados a tener efectos limitados.

El caso de la Comercial Mexicana, presentado en este artículo, es un ejemplo de los problemas que son capaces de suscitar los desequilibrios provenientes del exterior. Esta empresa no es la única que ha padecido los efectos de la crisis actual, también la empresa mexicana CEMEX ha tenido que lidiar con múltiples problemas. Esperamos que se llegue a conocer la modalidad del apoyo del gobierno mexicano a la Comercial Mexicana, para despejar dudas en torno a lo que en realidad ocurrió.

Respecto del mercado de derivados financieros, consideramos que es conveniente rescatar muchos de sus instrumentos, no de eliminarlos por completo, conservando aquellos que en realidad cumplan una función positiva. Las aberraciones cometidas en el caso de la burbuja especulativa del mercado hipotecario estadounidense deben servir de guía para no volver a caer en esos excesos. Esperamos que las discusiones que han surgido en la mayor parte del mundo sean eficaces y que impriman una nueva dirección a las finanzas internacionales.

¹¹ En realidad, el análisis de la actual crisis proporcionará elementos adicionales para ampliar la discusión en curso. Se han planteado ya diversas propuestas para modificar el sistema financiero internacional, entre ellas las de: Wolf, Martin. *Fixing Global Finance*. USA, John Hopkins, 2008.

Bancarización centrada en el crédito al consumo y opacidad regulatoria. Una nota sobre el sistema financiero mexicano ante la crisis global

Celso Garrido*
Gerardo García*

La actual situación no parece amenazar la estabilidad del sistema bancario, aunque diversos intermediarios financieros no bancarios podrían enfrentar eventualmente la quiebra. En cambio, para amplios sectores de la población el fenómeno de sobre-endeudamiento puede traducirse en incapacidad de pago de sus deudas o de prolongación de las mismas a elevado costo, lo que comprometerá su ingreso disponible en el futuro y puede bloquear sus perspectivas de acción económica y desarrollo durante largo tiempo.

En el contexto de la crisis financiera global actual, la situación del sistema financiero mexicano es de extrema disfuncionalidad respecto a las necesidades de la generalidad de sus usuarios y del desarrollo económico nacional. Evidencia de ello es la ausencia de crédito para la mayoría de las empresas, los elevados costos de los servicios financieros junto a las altas utilidades de las instituciones financieras, y en general el hecho de que México siga siendo uno de los países con menor nivel de bancarización en América

Latina según estudios recientes de Felaban¹. Paradójicamente esto ocurre junto con el acelerado crecimiento de una variedad de distintas instituciones financieras, principalmente centradas en la oferta de créditos para consumo, lo que ha llevado a una situación de sobre-endeudamiento para un amplio segmento de los usuarios de dicho sistema, tal como se manifiesta en los crecientes problemas de pago de distintas carteras (consumo, tarjetas de crédito, hipotecas, etc.).

Toda esta situación no es consecuencia de aquella crisis externa,

aunque la misma habrá de reactivar sobre la situación financiera interna. Particularmente el sobre-endeudamiento es resultado de la acelerada expansión del crédito en los segmentos de consumo e hipotecario que otorgaron diferentes instituciones financieras al sector privado en el país durante los últimos años, tanto por el monto de la oferta como por el modo en que se asignaban los fondos. En buena cantidad de casos esa oferta se cumplió con prácticas depredadoras del mercado por parte de un segmento muy poderoso de distintos actores financieros privados al ofertar crédito con limitado análisis de riesgo, en un contexto de regulación pública insuficiente y permisiva.

* Profesores-Investigadores del Departamento de Economía, UAM-A

¹ Rojas-Suárez Liliana (2008) *Promoviendo el acceso a los servicios financieros*, Felaban, Caracas <<http://www.felaban.com/>>.

En este artículo se argumenta que si bien lo anterior fue resultado de los complejos procesos de cambio en los modos de organización y operación del sistema financiero nacional y su regulación ocurridos en el país desde 1995, el mencionado comportamiento de la oferta de crédito y el consecuente sobre-endeudamiento son resultados no planeados, inducidos por la interrelación que se produjo de hecho entre dos conjuntos de políticas aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) luego de la crisis de 1995². Las primeras atendiendo a objetivos relacionados con las estrategias hacendarias pero con impacto en la orientación de los flujos financieros en el sistema; y las segundas dirigidas al sistema bancario y de intermediación financiera popular, primero con el objetivo de consolidar los grandes bancos luego de la crisis, y posteriormente para ampliar la oferta de esos servicios y el acceso al crédito a los sectores populares.

Estos dos tipos de políticas se resuelven con relativa independencia una de otra; sin embargo, en los hechos se generan interrelaciones entre los resultados de las mismas que provocan efectos no esperados, como el del sobreendeudamiento que nos ocupa. Tal fue lo que ocurrió primero en el período posterior al rescate bancario mediante el Fobaproa, con el desemboque en un sistema bancario consolidado bajo propiedad extranjera pero que no brindaba crédito y servicios financieros a la mayoría de la población, y a consecuencia de ello desde mediados del 2000 la aplicación de políticas orientadas a superar esa situación induciendo la ampliación de la oferta de crédito al sector privado y el desarrollo de nuevos intermediarios para los sectores populares, a partir de lo cual se desembocó en el mencionado sobreendeudamiento.

La actual situación no parece amenazar la estabilidad del sistema bancario, aunque diversos intermediarios financieros no bancarios podrían enfrentar eventualmente la quiebra. En

² Conforme a su naturaleza, el problema que señalamos tiene múltiples dimensiones, entre las cuales destaca el hecho de que algunas de esas políticas condujeron a que se configurara un mundo heterogéneo de instituciones financieras de distinta naturaleza, sin un marco regulatorio y de supervisión orgánico, lo que ha llevado a la creación de nuevos riesgos sistémicos no percibidos ni evaluados por el mercado, uno de los cuales es el mencionado problema del sobreendeudamiento. Esto remite al análisis y evaluación de esa configuración actual del sistema financiero mexicano, tanto en lo que hace a la relación de las finanzas con la actividad productiva, como en lo referido al lugar que ocupan las instituciones financieras populares dentro de ello y las normas para la regulación y supervisión de este complejo sistema institucional. Sin embargo, el análisis de estos temas escapa al alcance de este trabajo y será motivo de futuras investigaciones.

cambio, para amplios sectores de la población el fenómeno de sobre-endeudamiento puede traducirse en incapacidad de pago de sus deudas o de prolongación de las mismas a elevado costo, lo que comprometerá su ingreso disponible en el futuro y puede bloquear sus perspectivas de acción económica y desarrollo durante largo tiempo. Dado que para dichos sectores el desemboque en esta condición de sobre-endeudamiento fue un resultado inducido por las condiciones y conducta de la oferta, que a su vez estuvo guiada por las señales de política que de manera no planeada llevaron a esa situación, parecería necesario que el gobierno desarrollara políticas compensatorias dirigidas a aquellos que se encuentran en condición de sobre-endeudamiento para que puedan sanear su situación financiera, en condiciones que al mismo tiempo les deje ingreso disponible para desarrollar acciones económicas mediante las cuales puedan salir del atraso. Asimismo debería enfrentarse el análisis del conjunto de conductas de los distintos actores, así como las fragilidades de la actual organización financiera nacional, en la dirección de realizar una reforma financiera que rearticule al sistema financiero con las necesidades de servicios financieros requeridos por la mayoría de la población.

Para exponer esta hipótesis, primero presentamos brevemente algunos elementos conceptuales en los que se basa el análisis. Luego consideramos los dos conjuntos de políticas mencionadas, cuyo análisis permitirá mostrar cómo esas políticas crearon las condiciones a partir de las cuales se generaron incentivos para primero limitar el acceso del crédito al sector privado y luego para promover que los oferentes de fondos llevaran a que sus clientes de los sectores populares cayeran en el sobre-endeudamiento. Se concluye con unas reflexiones finales y sugerencias de política pública.

Algunos elementos conceptuales

El problema que nos ocupa se encuadra conceptualmente en relación a dos temas relevantes para el análisis financiero. El primero se refiere a que en términos generales las actividades de los sistemas financieros tienen como fundamento de su existencia el que brinden adecuadamente sus servicios (sistemas de pago, depósitos, ahorro, créditos, seguros) a los agentes no financieros de la economía, básicamente empresas y consumidores, ya que ello es condición para la viabilidad y el éxito en su desarrollo familiar y en los emprendimientos productivos que asuman, lo que en consecuencia estimulará un desarrollo económico sostenido y socialmente más justo. Pero dado el carácter

institucional de estos servicios financieros, en ellos se combinan dimensiones privadas y públicas, ya que el gobierno tiene un rol decisivo en asegurar que dicho sistema cumpla satisfactoriamente con los fines mencionados³. Un segundo gran tema conceptual es el referido a la organización de la hacienda pública, el financiamiento del déficit mediante la deuda pública y su relación con el financiamiento del sector privado⁴.

Respecto a este segundo tema, hay que señalar que en términos generales los ministerios de Finanzas deben organizar y gestionar la hacienda pública en lo que hace a definir estrategias hacendarias de gastos e ingresos en razón de objetivos políticos gubernamentales.

Estos presupuestos pueden ser equilibrados, deficitarios o superavitarios, lo que en los dos últimos casos se traducirá en la creación de deuda o ahorro público. Con la existencia de deuda el gobierno debe decidir cómo financiarla, y en el caso de usar la opción de los mercados bancarios y de bonos locales, con ello el gobierno influirá con su demanda en el direccionamiento de los fondos entre los actores del sistema económico dentro de los mercados financieros.

Partiendo de que los títulos de la deuda pública, particularmente los de corto plazo, establecen el piso de tasas de interés en los mercados locales, y dependiendo de su evolución en la demanda de fondos, la Tesorería tiene poder para atraer o liberar los fondos para inversión financiera de que disponen los intermediarios e inversionistas. En la literatura tradicional se interpreta este poder a partir de suponer que en un sistema financiero existe en cada momento un total de fondos prestables disponibles, por lo que se concluye que si el Estado incrementa su demanda de fondos va a reducir los fondos a los que tendrá acceso el sector privado, con lo que afectará la actividad económica de este último. Esto se describe bajo la metáfora del *crowding out* (cuando el Estado atrae fondos para que se coloquen en bonos de la deuda pública). Sin embargo, esa literatura omite considerar el hecho de que el financiamiento de dicha deuda pública es fuente de ganancias para quienes otorgan los fondos en préstamo (agentes financieros, inversionistas),

³ En la literatura contemporánea esta proposición tiene soporte en trabajos desarrollados desde distintas vertientes de pensamiento, como son de una parte los estudios clásicos de Ronald McKinnon los de Joseph Stiglitz, en enfoque de economía de la información; pero también en los de las corrientes postkeynesianas, por ejemplo los de Hyman Minsky.

⁴ Para una introducción a estos temas de finanzas, gobierno y economía pública puede verse J.E. Stiglitz, *Economía*, Ariel, 1993.

por lo que bajo condiciones económicas según las cuales otras opciones de ganancias financieras son menos ventajosas, dicha posibilidad de invertir en títulos de la deuda pública también puede ser percibida como benéfica por parte del sector privado⁵. Asimismo, en aquella literatura tampoco se considera el hecho de que los bancos y otros actores financieros pueden generar liquidez⁶, por lo que aquel supuesto de que existe un monto dado de fondos prestables no es sostenible. Sin embargo, aún dentro de esta lógica sería posible imaginar un efecto inverso en la dinámica de la liquidez determinada por el gobierno, en una suerte de *crowding in* generado por una liberación de fondos por parte del gobierno y a favor del sector privado, que se produciría cuando la Tesorería decidiera por la razón que sea, reducir su demanda de fondos para financiar deuda pública. Esto implicaría que los fondos demandados anteriormente por el gobierno, ahora incrementarían los fondos que los agentes financieros tendrían para ofrecer a los actores privados. Lo anterior significa que aún en la lógica de la teoría tradicional podría concluirse que los ministerios del Tesoro tienen poderes para atraer o liberar liquidez financiera, condicionando el funcionamiento de los mercados financieros al tiempo que en ambos casos pueden generar condiciones para que los actores privados obtengan rentabilidad tanto con la colocación de fondos en títulos de la deuda pública como por la aplicación exitosa de los fondos liberados por el gobierno⁷.

Con relación al primer tema sobre la operación de los sistemas financieros y el cumplimiento de sus fines

⁵ En el desarrollo de la actual crisis esto se hizo evidente con la llamada "fuga a la calidad", según la cual los inversionistas internacionales abandonaban sus posiciones en distintos mercados para colocar sus fondos en bonos del Tesoro de los Estados Unidos.

⁶ Los bancos a través de la creación de créditos, y ellos mismos u otros actores bancarios cuando monetizan títulos de deuda cuasi-monetarios, como por ejemplo con la bursatilización de cartera o los repos. Véase por ejemplo: *Financial Markets and Institutions* (Paperback) por Peter Howells y Keith Bain 200, Prentice Hall.

⁷ Esto que podríamos denominar como "efecto liquidez" derivado de las estrategias de gestión hacendaria gubernamental es menos destacado en los análisis tradicionales, pero es relevante considerarlo ya que opera de manera complementaria a las acciones de organización de la liquidez que realizan los bancos centrales mediante su gestión de la tasa de interés. En Jeanneau Serge y Camilo E. Tovar (S/F) "Los mercados de títulos locales y la política monetaria en América Latina: presentación e implicaciones". *Bis papers 36h-e BIS*, Basilea, se hace una interesante reflexión sobre las tensiones en los sistemas financieros que pueden resultar de la descorrelación entre las acciones que desarrollan los bancos centrales por un lado y los ministerios del Tesoro por el otro, lo que puede impactar los mecanismos de transmisión del crédito derivados de la política monetaria. <http://www.bis.org/search/?sp_q=Serge+Jeanneau+y+Camilo+E.+Tovar+&adv=1>.

sustantivos, cabe señalar que los ministerios de Finanzas tienen funciones de regulación y supervisión de las operaciones y sobre el cumplimiento de los contratos en los mercados financieros por parte de los actores privados, lo que es decisivo para un funcionamiento transparente y equitativo de las relaciones financieras entre los oferentes y demandantes⁸. Esto tiene múltiples dimensiones, pero atendiendo al tema que nos ocupa destaca en particular el hecho de que en la relación entre oferentes y demandantes de fondos, los primeros pueden tener poderes de mercado que condicionan o distorsionan el conocimiento de la operación para quienes demandan fondos, lo que crearía efectos perjudiciales para estos últimos⁹. En consecuencia las autoridades públicas deben desarrollar actividades de supervisión y regulación, para velar por que se cumplan adecuadamente las operaciones financieras y para que se proporcione información correcta sobre las mismas a ambas partes. Esto hace referencia de una parte a atender que la estructura de los mercados asegure una diversidad adecuada en la oferta de servicios financieros según las distintas condiciones de la demanda, así como para que los diferentes mercados formen precios de los fondos financieros y de las comisiones por los servicios en condiciones competitivas, con el fin de garantizar las opciones de los demandantes. De la otra, se trata de que las autoridades supervisen las acciones de los participantes en los mercados para asegurar que los usuarios de los sistemas financieros dispongan de la información y comprensión suficiente sobre las operaciones que realizan, con el fin de que puedan evaluar los riesgos

⁸ Hasta antes del comienzo de las reformas hacia el mercado inspirada por teorías neoclásicas que llevaron a la desregulación y liberalización de los mercados financieros en distintos países desde los ochenta del siglo pasado, el Estado a través de los bancos centrales tenía también poderes para determinar administrativamente las tasas de interés y el direccionamiento de los créditos hacia los distintos sectores económicos y diferentes actividades productivas, atendiendo a estrategias de desarrollo económico. Con el estallido de la crisis actual, se ha puesto en cuestión este enfoque de desregulación financiera y están en proceso de discusión las nuevas reglas de supervisión con que operarán los sistemas en el futuro, lo que podría incluir la reapertura de la discusión sobre la autonomía de los bancos centrales y las reglas para determinar tasas de interés y asignación de crédito.

⁹ El argumento que se presenta podría ser visto como la contrapartida de la teoría clásica presentada en Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review* 71, 393-410, sobre que en los mercados financieros existe asimetría de información, sólo que vista desde el lado de la oferta. Conforme a la misma, los oferentes de fondos pondrían límite a los fondos que prestan cuando no disponen de la suficiente información sobre el proyecto propuesto por el demandante de fondos.

en los que incurrir¹⁰. Esto mismo debe considerarse en relación a la oferta, particularmente cuando diversos proveedores de servicios financieros –particularmente con el crédito– compiten ofertando préstamos a un mismo segmento de población, ya que bajo estas condiciones puede ocurrir que halla una saturación de oferta sobre los mismos clientes, posibilitando que un cliente pueda buscar cubrir un crédito con otro crédito, escalando rápidamente a una situación de sobre-endeudamiento.

De conjunto, conforme a lo indicado, estos dos grandes campos de la política, como es por un lado el de las estrategias hacendarias y de financiamiento público y por el otro el de la consolidación, desarrollo y regulación de las instituciones financieras en su relación con la producción, operan cada uno de manera independiente, pero en los hechos se establecen interrelaciones entre los resultados en la dinámica de la liquidez que crean los primeros con respecto a las condiciones para la operación de la oferta de crédito en el sistema bancario consecuencia de los segundos. Esto puede significar que en los hechos se puedan producir combinaciones desfavorables entre los resultados de ambas políticas.

Ajuste y readecuación del sistema financiero mexicano luego de la crisis de 1995 bajo las políticas de la SHCP

Con base en esta perspectiva conceptual, se analizan a continuación los resultados del largo y complejo proceso seguido por los servicios bancarios en México luego de estallada la crisis de 1995. Para los fines de nuestro análisis este período puede ser dividido en dos etapas.

La primera de éstas va desde aquel año hasta el comienzo del 2000, cuando se puede observar que ha culminado el ajuste en la situación de la banca con su venta a instituciones extranjeras, pero que al mismo tiempo esta nueva banca opera con extrema disfuncionalidad respecto a las necesidades de la generalidad de sus usuarios y del desarrollo económico nacional, ya que se produjo una incrementada

¹⁰ En el caso de México, el hecho de que luego de la crisis de 1995 el gobierno debiera crear la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) es una evidencia de esta asimetría de condiciones entre los prestadores de servicios financieros y los usuarios de los mismos, así como de la debilidad relativa de los sistemas de supervisión y regulación públicos, ya que al crear dicha omisión se acepta como un hecho que los órganos reguladores no son suficientes para garantizar los derechos de los usuarios.

exclusión en el acceso a los servicios bancarios para la mayoría de la población, y en particular una generalizada carencia de créditos para la actividad productiva. Todo esto ubica a México como uno de los países con menor nivel de bancarización en América Latina según estudios recientes de Felaban¹¹.

La segunda etapa se desarrolla en la segunda mitad de los años dos mil, cuando ocurre un cambio respecto al período anterior, ya que se produjo una acelerada expansión en la oferta de crédito para consumo, tarjetas de crédito, hipotecas, aunque finalmente desde el 2008 se desemboca en el hecho de que un número significativo de dichos usuarios están en situación de sobreendeudamiento y crecientemente en mora con sus pagos.

Sin duda que esta evolución bancaria contrastada fue resultado de la interacción compleja entre un conjunto diverso de factores de distinto orden. Sin embargo, en la explicación de la misma es relevante lo que resulta de considerar dicha evolución como constituida por derivaciones no previstas que provocaron, en cada uno de los dos subperíodos mencionados, la aplicación coincidente de las políticas de financiamiento de la deuda pública derivadas de estrategias hacendarias y las políticas para la consolidación y desarrollo de la banca conforme a las condiciones de cada etapa.

Vemos cómo esto ocurrió en cada uno de los subperíodos mencionados.

La consolidación de la gran banca en México luego del rescate bancario mediante el Fobaproa

Como es sabido, con el estallido de la crisis en 1995, y ante la evidencia del impacto que la misma tenía sobre el sistema financiero, el gobierno realizó importantes intervenciones con fondos públicos tanto en relación a la crisis bancaria como a la crisis de los Tesobonos. Todo esto generó un contexto de fuertes presiones sobre los manejos hacendarios, ya que esa gestión de la crisis financiera requería gran cantidad de fondos por parte del gobierno, lo que superaba las disposiciones presupuestales. Ello llevó a la necesidad de redefinir estrategias hacendarias, así como los modos más favorables para el financiamiento del déficit público en un ambiente de fuerte incertidumbre económica interna y en relación con el resto del mundo.

¹¹ Felaban (2008) *Promoviendo el acceso a los servicios financieros*, Caracas <<http://www.felaban.com/>>.

En este contexto, al comienzo de la crisis del sistema bancario el gobierno implantó a través de la SHCP y el Banco de México el muy polémico programa de rescate basado en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que estuvo acompañado por el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). Esos programas cumplieron su objetivo en cuanto a que en un plazo relativamente corto los grandes bancos sanearon relativamente sus hojas de balance, de una parte al reemplazar la cartera vencida bancaria con el llamado “pagaré FOBAPROA”, y de la otra al mejorar sus niveles de capitalización con el apoyo del segundo de los programas. Sin embargo, con ello la situación de la gran banca estaba lejos de quedar resuelta, porque de una parte para el desarrollo de sus negocios los bancos requerían opciones para otorgar crédito de manera rentable, lo que se dificultaba por la situación de crisis, y de la otra porque subsistían los problemas de capitalización y de baja eficiencia de esta gran banca semi-estatizada, ya que los banqueros mexicanos que seguían siendo sus propietarios, no manifestaban disposición a inyectar nuevo capital en la misma.

En respuesta a estos problemas, en el periodo entre 1997 y comienzos del 2000 la SHCP desarrolla dos conjuntos de políticas.

El primero de dichos conjuntos tenía por objetivo resolver el modo de financiar la deuda pública con la que cubrir el déficit fiscal surgido de las estrategias hacendarias deficitarias asumidas por el gobierno. Ante las condiciones de incertidumbre externa y dada la abundante liquidez disponible en el sistema financiero local, la SHCP decide cambiar las fuentes de financiamiento de la deuda pública desde los mercados internacionales que tradicionalmente había utilizado, hacia los mercados de bonos locales¹². El objetivo de este cambio era reducir los riesgos de vulnerabilidad cambiaria sobre la deuda, al satisfacer la creciente demanda de fondos que requería la gestión pública de la crisis finan-

¹² Esta estrategia se ha venido desarrollando en diversos países de América Latina, con el apoyo del Banco Mundial y el BID, quienes argumentan que la consolidación de estos mercados de deuda pública en moneda local contribuyen a fortalecer los sistemas financieros. Recientemente el Banco Mundial lanzó el Global Emerging Local Currency Bond Program (Gemloc) (véase página web: <<http://www.gemloc.org>>) dedicado a apoyar financieramente las colocaciones. Sin embargo, en Jenneau y Tovar (s/f) se argumenta que este desarrollo implica al mismo tiempo nuevos riesgos, particularmente los que pueden resultar por incremento de la volatilidad ante la falta de liquidez, que conviene tener presentes en momentos como los actuales. Ver Serge Jeanneau y Camilo E. Tovar (S7F) *Implicaciones de los mercados de bonos en moneda local para la estabilidad financiera: un resumen de los riesgos*, Bis paper 36. <http://www.bis.org/search/?sp_q=Serge+Jeanneau+y+Camilo+E.+Tovar+&adv=1>.

ciera en el país con base en deudas en pesos. Sin embargo, esta medida tuvo un efecto indirecto sobre los mercados financieros, ya que llevó a fortalecer la rentabilidad del mercado de bonos públicos en pesos debido al incremento en la demanda de fondos por parte del gobierno. Para los que tenían en el país liquidez disponible en el contexto de la crisis, esto les significó que se ampliaran notablemente sus opciones de inversión con rentabilidad positiva. Con esa presión de demanda se revirtió la tendencia a la baja en las tasas de interés local, creando un piso relativamente elevado en términos reales para la misma, con lo que se generaron las condiciones para el largo predominio de la deuda pública interna en los procesos de financiamiento económico en el país, particularmente en los mercados de bonos. Y con ello las bases para una sostenida rentabilidad de los bancos, que encontraron en el financiamiento de la deuda pública una muy importante fuente de ganancias.

El otro conjunto de políticas aplicadas por la SHCP durante este periodo tuvo por objetivo dar una salida estable a la situación de los grandes bancos, ante la ya mencionada resistencia de los propietarios mexicanos para resolver el problema de capitalización y eficiencia de esas entidades. Para ello la Secretaría impulsó un cambio en la propiedad de esos bancos a favor de empresas extranjeras, promoviendo reformas legales con el fin de permitir que bancos extranjeros pudieran ser propietarios del 100% del capital de los mismos en el país. Con esto se produjo una rápida transferencia de propiedad a manos de empresas extranjeras, lo que ocurrió sin que se modificara el número de bancos en el sistema ni la estructura del mercado, que continuó con un elevado nivel de concentración y bajo el control de tres grandes bancos (Banamex, Bancomer y Serfin), que es como opera el sistema desde hace más de cincuenta años. Por lo que para los compradores de los grandes bancos en general, y en particular para los que adquirieron esos tres bancos líderes, la operación les significaba comprar un fuerte poder de mercado en un contexto de competencia limitada, por lo menos en el segmento de la banca minorista. Los bancos extranjeros fueron atraídos inicialmente por los beneficios que generaba el “Pagaré Fobaproa” y la deuda pública interna, así como por la condición altamente oligopolizada del mercado bancario local, y finalmente por el hecho de que esos grandes bancos en México eran parte de grupos financieros, con lo que la compra de los mismos significaba también adquirir el control de un grupo financiero y con ello la posibilidad hacer operaciones en prácticamente todos los distintos segmentos del sistema (seguros, casas

de bolsa, pensiones, etc.)¹³. Con base en estas condiciones, a comienzos del siglo veintiuno los nuevos propietarios de la banca en México organizaron su negocio mediante un modelo determinado por la obtención de ganancias como consecuencia de la combinación entre el cobro de intereses por el “pagaré Fobaproa” y por las inversiones en títulos de la deuda pública con alta rentabilidad, dadas las condiciones generadas por la política de financiamiento del déficit público, junto con el cobro de elevadas comisiones por servicios¹⁴. De este modo resultó que el nuevo sistema de gran banca en manos del capital extranjero operaba con carácter rentístico, ya que no brindaba servicios financieros relevantes ni a la actividad productiva ni a los consumidores. Esa situación se tradujo en que el crédito al sector privado cayera desde valores del orden del 40% en 1994 a sólo el 10% del PIB en el 2000, con niveles extraordinarios de concentración de cartera, mientras la mayoría de las empresas no financieras carecían de acceso al crédito bancario¹⁵. Con ello se creó una situación paradójica, con bancos que obtenían alta rentabilidad basada en conductas rentísticas, al tiempo que se ampliaba notablemente la sub-bancarización o exclusión del acceso a los servicios financieros para la mayoría del sector privado en general y de las empresas en particular, a niveles sin precedentes en la historia de la economía nacional moderna.

Hay que destacar que el gobierno impulsó esta extranjerización de la banca, sin prácticamente poner candados

¹³ En general, esta transferencia de propiedad de la banca a manos extranjeras siguió el signo del proceso del rescate bancario, ya que en la mayoría de los casos le significó a los accionistas mexicanos obtener importantes ganancias a pesar de que sus bancos habían sido rescatados por el gobierno. Adicionalmente, en el caso de Banamex los accionistas que vendieron se beneficiaron con la exención de impuestos, debida a la modalidad con que se cumplió la operación.

¹⁴ Para un análisis de estas circunstancias en México puede verse Garrido C. y Francisco Prior (2006) “Bancarización y Microfinanciamiento” en *Agenda para el Desarrollo* vol. 6, José Luis Calva (Edit), UNAM, Plaza y Valdés, México.

Esta situación no parece ser una particularidad de la banca en México vista en el contexto de América Latina, ya que según Rojas-Suárez (2008) (*op. cit.*) el negocio bancario en la región está basada en la rentabilidad que ofrece la deuda pública.

¹⁵ Las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores informan que los 300 mayores clientes de los principales bancos reciben entre el 70 y el 97% de los créditos otorgados por dichos bancos, mientras que la encuesta trimestral sobre fuentes de financiamiento aplicada a 500 empresas por el Banco Central (Banco de México) desde 1998, muestra consistentemente que tanto las empresas pequeñas como medianas y aún grandes tienen a los proveedores como principal fuente de financiamiento en rangos del 50 al 68%.

a los nuevos propietarios en cuanto a los modelos de negocios que debían desarrollar ni en lo que se refería a sus compromisos para apoyar la actividad productiva, lo que sin duda fue una notable omisión que favoreció el que los bancos tomaran el modelo de negocios que era previsible de acuerdo a las condiciones, y que junto con ello se generara una incrementada “exclusión” en el acceso al crédito en particular, y a los servicios financieros en general para la mayoría de las empresas y consumidores.

Acciones gubernamentales a partir de la situación de la “exclusión” en el acceso al crédito y a los servicios bancarios

A comienzos de los años dos mil, bajo la conjunción de las gestiones del Banco de México y la SHCP, y debido a una combinación de factores, tanto el comportamiento de la inflación como de las finanzas públicas en el país habían mejorado significativamente. Al mismo tiempo, la grave carencia de crédito y de servicios financieros generaba una progresiva presión de los actores sociales debido a los negativos efectos que ello tenía sobre sus actividades económicas.

En respuesta a esto la SHCP formuló cambios en su estrategia hacendaria, así como implementó dos nuevas estrategias para promover el acceso al crédito y la bancarización para los sectores populares¹⁶.

Respecto a lo primero, a partir del año 2001 la SHCP pasó a operar con metas de presupuestos superavitarios en el orden del 2% del PIB frente a déficits con valores del

¹⁶ Debe señalarse que las acciones que se consideran en este apartado hacen referencia a lo actuado por la SHCP a partir de que se fueron consolidando las evidencias sobre los problemas de acceso al crédito y a los servicios financieros que se presentaban junto con la consolidación de la nueva banca. Sin embargo, hay que destacar que desde el inicio de la administración del presidente Fox se desarrollaron algunas acciones y programas explícitamente formulados en esta dirección de ampliar el acceso al crédito y los servicios financieros para los sectores populares. Es así que se creó el Programa Nacional de Financiamiento a Microempresarios (Pronafim) que se habría de convertir en una de las instituciones vertebradoras de las actividades de Microfinanciamiento. Asimismo, se promulgó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) con la que se buscaba que las distintas instituciones financieras populares terminaran operando reguladas por autoridades públicas. Junto con esto se transformó el viejo Patronato del Ahorro Popular en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, que se constituye en el articulador del sistema de instituciones que surgirían con la aplicación de la LACP. También se promulgó la Ley orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal y la ley para reordenar el sistema de banca de desarrollo, que entre otras cosas significó promulgar la ley para las instituciones financieras del sector rural con Financiera Rural. Este conjunto de iniciativas aunadas a otras, fueron presentadas por la SHCP como dirigidas a promover la cantidad y la calidad del ahorro financiero y

orden del 1% del PIB que se registraban en el año 2000. Esto reflejaba el hecho de que los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), que son flujos anuales, decrecieran desde valores de 3.4% del PIB en el año 2000 a otros del orden de 0.8 % del PIB en el año 2006¹⁷. Esa estrategia hacendaria se acompañó con una política para cambiar el perfil de la deuda pública hacia el largo plazo logrando colocaciones de bonos públicos a treinta años con tasa nominal fija. A diferencia de lo ocurrido durante el período anterior con el diseño de la estrategia hacendaria y su financiamiento, lo operado desde 2001 por la SHCP no sólo tenía los objetivos hacendarios específicos, sino que también se propuso como objetivo explícito influir en los mercados financieros al redireccionar flujos hacia el sector privado mediante la contracción de la demanda de fondos por el sector público¹⁸. Esta reorientación de los flujos financieros hacia el sector privado acompañó al incremento del ahorro financiero, que creció significativamente entre 2000 y 2007 al pasar de valores del orden de 41% del PIB a otros superiores al 54% de dicho producto¹⁹.

Todo esto significó una marcada expansión de los fondos prestables que debían operar las instituciones financieras, lo que se tradujo en que el total del crédito al sector privado aumentara de valores del orden del 10% del

el crédito directo hacia actividades productivas. Gil Díaz Francisco (2005), “The Mexican Economy 2001-2005”, Conferencia impartida en enero en el Centre for US- Mexico Studies, San Diego, Cal.

¹⁷ Ante la crisis el gobierno tuvo una demanda de fondos no prevista en el presupuesto para absorber distintos quebrantos del sector privado, por lo cual desarrolló esos financiamientos mediante la llamada deuda contingente (por ejemplo el llamado “pagaré Fobaproa”), que es la deuda que asume un gobierno fuera del marco presupuestal. Para documentar contablemente este hecho la SHCP generó una nueva cuenta llamada Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) que conjunta los requerimientos derivados del balance hacendario presupuestado y el llamado No Presupuestario que corresponde a dicha deuda contingente. El impacto de la deuda contingente en el total de los RFSP es de gran importancia, ya que por ejemplo en el año 2000 el saldo de los RFSP representaba el 40% del PIB, de los cuales la mitad correspondía a deuda contingente. Sin embargo, la evolución de estos RFSP ha sido favorable, ya que para el 2007 ese saldo pasó a representar 33.8% del PIB y la deuda contingente disminuyó a 45% de ese total, lo que representa una significativa reducción en la presión que realiza la demanda pública en los mercados financieros locales. SHCP (2008) “Balance Fiscal en México. Definición y Metodología”(mimeo); Werner Martin (2007) “Financiamiento para el Desarrollo: Desafíos para las Finanzas y Deuda Públicas, el Sector Financiero y las Pensiones” (mimeo) SHCP. Véase <<http://www.shcp.gob.mx>>.

¹⁸ Werner, *op. cit.*

¹⁹ Sin embargo, este nivel de crédito al sector privado está muy por debajo del registrado en economías equivalentes, como el caso de Chile, en donde dicho crédito representa el 63% del PIB o el de España con valores del orden de 126% de dicho producto. Werner *op. cit.*

PIB que tenía en el año 2000 a aquellos del orden del 17% del mismo producto que se registraron en año 2006. Sin embargo, junto con las decisiones de financiamiento público mencionadas, la SHCP no dio señales de política que indujeran el direccionamiento en la aplicación de dichos fondos en el sistema, por lo que los mismos fueron movilizados por dichas instituciones en función de las condiciones del mercado. Esto significó que, como era previsible, cuando particularmente la gran banca vio aumentar la liquidez de que disponía debido a la contracción del negocio de la deuda pública, decidió reorientar su portafolio de negocios con el fin de encontrar nuevas aplicaciones para esos fondos²⁰. Lo anterior se tradujo en que esos grandes bancos comenzaron a impulsar muy activamente la oferta de créditos, particularmente en los segmentos más rentables, como son los de consumo, tarjetas de crédito e hipotecario²¹. En contraste, esto no ocurrió en la misma proporción con los créditos para la producción, particularmente las PYMES, que continuaron excluidas del acceso a este servicio financiero, dado que estos son clientes más riesgosos según la percepción de la banca. En el contexto de una marcada estabilidad de las variables macroeconómicas, dicho aumento en la oferta de fondos disponibles indujo también a reducir los niveles de tasa de interés nominal en los préstamos, aunque la tasa de interés real se mantuvo extraordinariamente elevada, en el orden del 50 a 70% para las primeras y del 20% para las segundas, con costos de fondeo extremadamente bajo del orden del 2 al 6%. Con el incentivo de esas inusuales posibilidades de ganancias, los grandes bancos expanden aceleradamente sus préstamos, en particular en el segmento de crédito al consumo y tarjetas de crédito, con base en una gestión del riesgo crediticio fundamentalmente orientada a capturar la mayor cantidad de créditos en el corto plazo, aún a riesgo de poner al cliente en el límite de su

²⁰ Este argumento fue ya señalado en el informe que el presidente de la Comisión Federal de Competencia dirigió el 24 de abril del 2007, a los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, así como al secretario de Hacienda y al gobernador del Banco de México, para hacer conocer la opinión de la Comisión sobre los servicios bancarios al menudeo, con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia. Allí se destaca que la reducción del negocio que representaba para los bancos el Fobaproa o Ipab provocó una reestructuración de sus carteras de crédito hacia consumo, lo que significó aumentar 7,6 veces esta oferta, muy por encima del crecimiento de la oferta total de crédito que fue del 13%.

²¹ Un indicador sugerente de esta evolución lo da el hecho de que el crédito al consumo aumentó siete veces entre 2001 y 2008, impulsado principalmente por la expansión de contratos de tarjetas de crédito, los que pasaron de 6 a 34 millones en ese período.

capacidad de endeudamiento²². Con este tipo de expansión del crédito los grandes bancos hacen un *downscaling* en su propio ámbito de negocios, ampliando su cartera de crédito hacia abajo en la pirámide de clientes en dirección a los sectores de ingresos medios y medios bajos. De conjunto en lo que se refiere a la gran banca, aquel cambio en los flujos financieros inducido por el gobierno creó un efecto negativo sobre los consumidores al favorecer este modo de expansión del crédito mientras se mantienen los elevados costos por intereses y por el cobro de comisiones por servicios²³.

Junto con ese cambio en la estrategia hacendaria, uno de cuyos objetivos era liberar fondos para el sector privado, las autoridades de la SHCP formularon otras dos estrategias orientadas a modificar la oferta de servicios financieros con el fin de contender con la sub-bancarización y el limitado acceso al crédito para los segmentos de medios y bajos ingresos. Como puede inferirse, esas estrategias tenían la hipótesis implícita de que aquellos problemas eran consecuencia de la concentración de poder por parte de la gran banca, mencionada más arriba, sobre lo cual no hubo sin embargo formulaciones explícitas de las autoridades.

La primera de dichas estrategias estuvo dirigida a cambiar la estructura de la oferta bancaria con un enfoque de segmentación de mercados de acuerdo a niveles de ingresos²⁴, lo que en términos generales se tradujo en la creación de los llamados “bancos de nicho” por la Cámara de Diputados en noviembre del 2007. El propósito de esta reforma fue otorgar licencias a bancos para que ofrecieran

²² Lo paradójico de esta evolución es que dicho modo de asignación del crédito fue realizado por los bancos extranjeros, que se suponía aportarían más profesionalismo en la gestión del riesgo, por ejemplo mediante el uso de técnicas de parametrización.

²³ Respecto a la conducta de los reguladores ante este desempeño bancario, cabe indicar que sólo se registraron señalamientos del problema por parte del gobernador del Banco de México, sin que ello se tradujera en acciones concretas al respecto en defensa de los usuarios. Complementariamente, para transparentar los costos de las transacciones financieras se estableció el indicador de Costo Anual Total (CAT) que registra todos los costos asociados al financiamiento, además de los correspondientes a intereses (comisiones por apertura de cuenta, etc.) Al respecto hay que señalar que los bancos y otros intermediarios financieros han cuestionado la metodología desarrollada por Banxico para estimar dicho CAT porque sobrestima su valor.

²⁴ Esta segmentación se basa en la identificación de la población según seis niveles de ingresos mensuales que van desde el A y B (82 mil y más) pasando por el C y D (de 81 a 6 mil pesos mensuales), y finalmente el segmento D con menos de 2.6 mil pesos mensuales. El fenómeno de la expansión de oferta crediticia por las distintas instituciones se concentró en los segmentos C y D, los que en distinto grado enfrentan actualmente el fenómeno del sobre-endeudamiento. La sub-bancarización se da en relación inversa al nivel de ingresos.

servicios limitados con el fin de que atiendan distintos segmentos de demanda conforme a los respectivos niveles de ingresos. Esto tendría como contrapartida la reducción de los requerimientos de capital y tasas de interés con respecto a la banca múltiple, y una focalización en la regulación y supervisión en relación al nicho a atender. Dentro de estos “bancos de nicho” interesan particularmente los llamados “bancos tienda”, surgidos a partir de cadenas comerciales como los casos de Elektra, Famsa y Coppel, o de supermercados como el caso de Walmart²⁵. Los primeros ya operaban con crédito a clientes y encuentran en esta opción un mejoramiento en sus costos de fondeo al poder realizar captación del público con tasas de interés muy bajas o negativas en términos reales. Con base en sus redes de sucursales para comercio, estos bancos crecen muy rápidamente en captación, ahorro y crédito tanto para consumo e hipotecario, operando con tasas muy bajas para los depósitos y muy altas para los créditos, lo que les significa altos niveles de rentabilidad. Otro fenómeno facilitado por estas políticas fue el llamado *upgrading* de entidades financieras populares, como fue el muy sonado caso de la creación del Banco Compartamos a partir de una Sociedad Financiera de Objeto Limitado que anteriormente había sido una ONG.

Una segunda estrategia dentro de la búsqueda para cambiar la estructura de la oferta fue impulsar la formación y desarrollo de nuevas entidades financieras no bancarias, lo que ocurrió a partir del año 2006 cuando se aprueban reformas a diversas leyes para crear un nuevo tipo de entidad financiera, como son las Sociedades Financieras de Objetos Múltiples²⁶. Estas instituciones se dividen entre las Entidades Reguladas (ER) y las Entidades No Reguladas (ENR). Las primeras son sólo 23 y tienen ese carácter porque son propiedad de grandes bancos u otras entidades financieras reguladas, las que al abrir una Sofom asumen una estrategia de *downscaling* diferenciado para acceder al mercado de sectores de ingresos medios bajos y muy alta rentabilidad a través de esta nueva entidad. De este modo, con ello los grandes bancos complementan el *downscaling* que estaban realizando desde las propias instituciones

²⁵ Guillermo Zamarripa (2008) “Regulación y Competencia en el Sector Bancario: Nuevos Intermediarios, Bancos Tienda y Banca de Nicho”. Ponencia presentada en el seminario “Modernización e Inclusión Financiera en América Latina” Banxico-Cemla, Abril, México.

²⁶ Esto ya se había iniciado luego de la crisis de 1995 cuando surgieron las Sociedades Financieras de Objeto Limitados (Sofoles), cuya actividad se centraba en financiamientos específicos, principalmente hipotecario y crédito automotriz, otorgados a partir de fondeos de diverso tipo, incluyendo los bursátiles.

bancarias al ampliar el crédito de consumo, según se mencionó mas arriba.

En cambio, las Sofomes ENR en 2008 eran 995 empresas, según la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef). Esto significó un crecimiento en sólo tres años, desde su creación en 2006, al punto de que en promedio se abre una nueva cada día. Estas Sofomes desarrollan financiamientos en distintos campos como son los del consumo, tarjetas de crédito, hipotecario, automotriz, etc.

Un incentivo básico para la expansión de estas Sofomes en sus dos modalidades es el bajo requerimiento de capital y costos de operación para su apertura. Otro poderoso incentivo son las condiciones fiscales que les brindó la legislación, ya que quedaron exentadas de pagar el impuesto al activo por la cartera de crédito así como del cobro del Impuesto al Valor Agregado.

En el segmento de las Sofomes ENR, desde el punto de vista gubernamental el principio para su operación fue que su estabilidad se basaría en la autorregulación, lo que implicaba que ellas absorberían los riesgos que generarán²⁷. Sin embargo, por su forma de fondeo esas entidades introducen riesgos que se distribuyen hacia otros segmentos del sistema, como son los mercados de bonos bursátiles, ya que en muchos casos, particularmente en el segmento del crédito hipotecario, estas empresas logran fondos mediante la bursatilización de su cartera, con lo que se constituyen en una modalidad particular del modelo de “Originar para distribuir” que estuvo detrás de la crisis del *sub-prime* en Estados Unidos.

Aunque no hay información detallada sobre las operaciones de estas Sofomes ENR debido a que por su carácter de no reguladas no están obligadas a reportar, el crecimiento numérico de las mismas hace presumir una consecuente ampliación del crédito otorgado por estas, que en su gran mayoría se concentra en los sectores de consumo, hipotecario y automotriz²⁸.

De conjunto, la articulación entre las políticas de gestión hacendaria y las aplicadas para promover la bancarización y expansión del crédito promovidas por la SHCP han inducido a crear desde el 2006 una notable expansión

²⁷ Esta política fue apoyada por un programa específico para el ordenamiento y consolidación del sector que implementaron la Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas (AMFE) que agrupa a algunas Sofoles y Sofomes, conjuntamente con el BID-Fomin.

²⁸ Algunas informaciones de intermediarios de la industria sugieren que una parte de estas Sofomes ENR no está operando y sólo se abrieron para posicionarse en la expectativa de ver la evolución de los negocios.

de la oferta de crédito, concentrada en el segmento medio y medio-bajo de la pirámide de ingresos y en relación a créditos al consumo, lo que ya en el 2008 parecería haber encontrado un límite como lo sugieren las evidencias de deterioro en las carteras de estos distintos actores financieros privados.

En el segmento bancario se observa un deterioro creciente de sus carteras crediticias, ya que a marzo del 2009 según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el promedio de la cartera vencida total alcanzaba al 3.4% de la cartera total. Pero considerando sus componentes, se observa para el mismo mes que la cartera vencida en crédito al consumo alcanza al 8.62%, la de tarjetas de crédito 10.34%, en créditos personales del 6.97% y en el crédito hipotecario 3.78%, todas ellas además con una tendencia creciente. Sin embargo, hay que señalar que estos son promedios para el conjunto del sistema, y que al considerar la situación de los bancos a nivel individual se presentan casos que tienen niveles mucho más elevados, tanto en la gran banca tradicional como en la nueva banca de nicho. Por ejemplo en diciembre del 2008 la cartera vencida total de Bancacoppel era de 20.12%, pero la de American Express era de 9%; en la cartera de crédito al consumo, Banco Fácil registraba el 16% de cartera vencida pero HSBC el 13%; en tarjeta de crédito Bancoppel tenía el 20%, pero Banorte 12.5%; en crédito al consumo Banco Azteca y Scotiabank registraban 12%; y finalmente en crédito hipotecario Banco Azteca registraba el 14% pero Inbursa el 11%. Es decir, que en mayor o menor medida el fenómeno de la creciente cartera vencida se presenta de manera generalizada en los bancos, lo que de alguna manera sugiere que uno y otro tipo de instituciones impulsaron políticas agresivas de oferta de crédito.

Es posible que estos indicadores no sean aún más elevados debido a que los bancos han estado castigando sus utilidades para hacer provisiones sobre la cartera. Sin embargo, esto y el conjunto de la situación parecería estar impactando la rentabilidad bancaria, ya que también en diciembre del 2008 la CNBV informa respecto a la rentabilidad sobre patrimonio (ROE), y allí se observa que si bien hay casos como Bancomer que registra un valor de 23% para su ROE, en un número significativo tanto de grandes bancos como de “bancos nicho” se registran tasas prácticamente nulas o negativas, en lo que destaca el caso del banco Walmart con una tasa negativa de ROE de 126%.

En otros casos, como Banamex, los valores relativamente bajos de su cartera vencida son resultado de que en marzo del 2008 esta entidad vendió a la Sofom de su

propiedad el conjunto de la cartera de crédito de consumo, incluyendo la vencida, con lo cual saneó bruscamente su hoja de balance²⁹.

También en algunos bancos se ha atenuado el deterioro de su cartera tanto en los créditos personales como en las tarjetas de crédito, porque esas entidades han impulsado políticas para refinanciar las deudas a tasas más bajas que las precedentes, pero aún muy altas en términos reales, lo que significa que los deudores continúan atrapados en el pago de sus deudas.

En contraste con lo anterior, hay que señalar que en general los bancos tienen un elevado nivel de capitalización por lo que estos problemas de cartera todavía estarían en rangos manejables para dichas entidades.

Por último en el campo de las Sofomes ENR también se registran evidencias de problemas en su desempeño, tanto por el encarecimiento del fondeo y la disminución de los fondos disponibles ante la percepción de riesgo de los fondeadores, según sugiere la caída en 17% en el volumen de bursatilización de valores hipotecarios, como por el aumento de las carteras con problemas de cobranza o definitivamente vencidas. De momento esto se ha hecho evidente en las relacionadas con el crédito hipotecario, donde una entidad, Metrofinanciera, debió ser “rescatada” de manera indirecta por la Sociedad Hipotecaria Federal, mientras que otras estarían en proceso de negociar apoyos similares por esta entidad de desarrollo³⁰.

En contraste, desde el lado de los usuarios, esa expansión de la oferta de crédito de una parte significó un aumento del endeudamiento sin mayor cálculo, en las que aquéllos buscaron aprovechar las nuevas oportunidades de consumo que ello posibilitaba y de otro lado mostró que el bajo nivel de educación financiera de esos usuarios les dificultaba evaluar los riesgos en que incurrían, lo que fue aprovechado por quienes ofertaban créditos. En una segunda etapa esto se tradujo en que cuando las personas que ya tenían crédito enfrentaban dificultades para pagarlos, contrajeran nuevas deudas con otro actor financiero para pagar al primero, hasta que terminaban combinando préstamos en los tres tipos de actores financieros privados que hemos considerado, así como en otras entidades del sistema financiero popular que aquí no hemos mencionado³¹. De

²⁹Véase *Crédito bancario. Reporte mensual de coyuntura*, 2 de mayo 2008, Servicio de Estudios Económicos Bancomer, México.

³⁰ Esto ocurrió cuando esa empresa encontró dificultades para continuar bursatizando su cartera hipotecaria, y la SHF pasó a realizar dicha bursatilización con fondos públicos.

³¹ Nos referimos a cooperativas, cajas populares, etc.

conjunto, esto significa que desde el lado de los usuarios el deterioro de la cartera se traduce en un acelerado proceso de contratación de nuevos créditos para pagar los ya contraídos y escapar del castigo de los burós de créditos y la exclusión del sistema que ello implica. Dado que estos procesos se operan en diversos tipos de instituciones, dicho creciente endeudamiento no era percibido por los esquemas regulatorios correspondientes a cada uno de ellos, en el caso de que éstos existan, lo que no ocurre como es el caso de las Sofomes ENR. Es así que un segmento importante de los usuarios del sistema financiero cae en el sobre-endeudamiento, entendido como la contratación de obligaciones financieras por encima de su capacidad de pago conforme a sus flujos de ingresos, luego de descontar un componente para riesgos imprevistos. Es difícil confirmar cuánta gente se encuentra en esta situación, pero diversas estimaciones coinciden en que no serían menos de cinco millones las afectadas. Paradójicamente esto ocurre mientras los grandes bancos que dominan el sistema están en una situación solvente desde el punto de vista financiero, dados sus índices de capitalización. En consecuencia, la situación puede esquematizarse diciendo que existe un cuadro de deudores en crisis con acreedores solventes, por lo que parece que en México lo que está en riesgo no es la estabilidad de las principales instituciones financieras sino el futuro en la vida de millones de deudores. Esto supone un proceso negativo para el desarrollo de estas personas, tanto por lo que les implica el gravamen sobre sus ingresos si intentan pagar sus deudas, como por los efectos de bloqueo económico que enfrentan si dejan de pagar y son registrados en los burós de crédito. Pero lo anterior también amenaza las perspectivas de crecimiento de largo plazo en el país, ya que una parte de población agobiada por salir de una situación de sobre-endeudamiento no tendrá condiciones favorables para encarar positivamente un previsible ciclo de recuperación de la economía nacional.

Algunas reflexiones finales

Lo analizado parece confirmar la hipótesis de que una desfavorable combinación no planeada de políticas por parte de la SHCP fue un factor clave para inducir las condiciones que llevaron a que un segmento amplio de la población incurriera en una situación de sobre-endeudamiento y que ahora se encuentre o enfrente la posibilidad de caer en un situación de crisis de pago. El punto sobre la relación de políticas es relevante porque con la crisis actual estamos en la antesala de un nuevo viraje en las estrategias hacendarias

ya que el gobierno se enfrentará al desafío de gestionar la crisis en un contexto extremadamente desfavorable desde el punto de vista fiscal. Esto tanto por la caída de ingresos petroleros, que han sido pilares en el financiamiento público, como por la caída en la de por sí muy débil recaudación de los ingresos no petroleros que no superan el ocho % del PIB. Ya antes de la actual crisis, en Werner (2008) se señalaba, para argumentar la necesidad de una reforma financiera, que era previsible un creciente desequilibrio fiscal para los próximos años ante el incremento del gasto con ingresos que crecen más lentamente, por lo que en la situación actual estaríamos ante un panorama aún peor, por lo menos en el corto plazo. Dada la interconexión entre las estrategias de financiamiento público y las condiciones de liquidez en los mercados financieros, parecería imprescindible en la actualidad que la SHCP hiciera conocer sus estimaciones sobre las perspectivas de su demanda de fondos y el posible impacto que ello tendría sobre la liquidez, además de lo que ello podría prefigurar para la dinámica del financiamiento privado, así como las opciones que propondría para enfrentar el ya declarado cuadro recesivo³².

Aquella posibilidad de combinación desfavorable de políticas basada en la carencia de una articulación formal entre los dos campos de política, que sin embargo interactúan en los hechos, se corresponde con lo que resulta de la compleja y no articulada configuración que ha adquirido el conjunto del sistema financiero nacional, donde conviven instituciones de distinta naturaleza y que operan bajo diferentes sistemas de regulación y supervisión, no necesariamente interrelacionados entre sí, junto con otra variedad de instituciones financieras no reguladas. Dentro de estas últimas se encuentran las instituciones del sistema financiero popular, que de una u otra manera han estado trabajando para desarrollar servicios financieros para la producción de micro y pequeñas empresas, con lo que construyen un valioso capital social para el sector. Estas últimas son de poca significación en relación a los grandes bancos, pero son muy relevantes para los sectores populares a los que sirven, y en cierta medida han sufrido los efectos de esta expansión de la oferta de crédito para consumo promovida por los bancos y las Sofomes, ya que presionados por las deudas con aquellas instituciones, sus clientes buscaban

³² Aquí es de destacar que de hecho las autoridades parecerían estar retomando la estrategia de expandir la deuda externa, como lo sugiere el anuncio de que Banxico ejercería la línea de crédito por el sorprendente monto de más de 46 mil millones de dólares con el FMI, muy probablemente para respaldar la situación que enfrenta un conjunto de grandes empresas fuertemente endeudadas en moneda extranjera.

nuevos créditos en las entidades no reguladas para tratar de cubrir sus adeudos. De conjunto este complejo tejido institucional no articulado sometido a una fuerte presión de oferta de crédito por las distintas entidades, conforma la condición propicia para que se produzca el fenómeno analizado, de usuarios tomando créditos en diferentes tipos de instituciones sin que unas y otras de éstas pudieran conocer de ese progresivo endeudamiento de sus clientes para evaluar la capacidad de pago, así como si su búsqueda de nuevos créditos se hacía para tratar de pagar adeudos previos, como de hecho ocurrió. Esta situación podría corregirse parcialmente con la existencia de burós de crédito más amplios, pero subsistiría el límite que no cubriría toda la heterogeneidad de las instituciones existentes.

Asimismo, esta experiencia de México muestra la existencia de un grave problema ético y de capacitación en los ejecutivos y asesores de las distintas entidades que otorgan crédito, ya que bajo la presión de cumplir con las metas para colocar los fondos, en muchos casos abandonaban toda preocupación por un análisis cuidadoso del riesgo. A otro nivel también muchos directivos de instituciones incurrieron en conductas reprobables al impulsar campañas promoviendo créditos preasignados, tarjetas otorgadas prácticamente a sola firma, etc., para inducir a los clientes a que se endeudaran sin mayor consideración sobre la situación de deudas en que éstos se encontraban, conformando lo que en muchos casos puede ser caracterizado como una búsqueda de ganancias de corto plazo, basada en prácticas depredatorias del mercado abusando de la ignorancia del público usuario.

Desde otro punto de vista, esta experiencia hizo evidente que la misma se hizo posible debido a la falta de educación financiera básica de los usuarios para poder discernir sobre el modo de organizar sus finanzas personales y familiares, atendiendo a la satisfacción de los diversos proyectos con sostenibilidad de largo plazo. Este tema fue tardíamente llevado a la consideración de la agenda social, pero no debería quedar sólo reducido a una fácil explicación del sobreendeudamiento por causa de la ignorancia de los clientes, que es como parece presentarse en algunos círculos. Por el contrario, el tema debería integrarse al muy necesario debate sobre el enorme rezago educativo de la población, reiteradamente evidenciado en los múltiples ejercicios de evaluación del sistema educativo nacional que se realizan en el país y el exterior.

También se puede señalar que la experiencia analizada hace evidente las debilidades del sistema regulatorio y de supervisión público, cuando ante las indicaciones de múl-

tiples analistas sobre que muchos intermediarios estaban aplicando prácticas abusivas en las ofertas de crédito y en la concesión de otros servicios, no se produjeron acciones por la autoridad pública; o cuando no se promovió con celeridad la creación de instrumentos legales para poder intervenir en el caso de que fuera por dicha falta que no se actuaba. Finalmente, nada de todo esto que pasó era nuevo para las instituciones encargadas de supervisión, ya que con lo ocurrido al inicio de los noventa del siglo pasado conocimos cómo se crea una dinámica de sobre-endeudamiento. Claro, bajo otras condiciones, ya que en aquella ocasión esa dinámica estuvo a cargo de codiciosos neo-banqueros mexicanos “inexpertos”, mientras que la actual se cumplió con el papel protagónico de un conjunto de grandes bancos globales que se suponía operarían con las mejores prácticas de la industria a nivel mundial.

Todo lo anterior sugiere que el gobierno debe asumir la responsabilidad de promover salidas positivas para estos usuarios afectados del sistema financiero, para compensar con ello los efectos negativos de sus políticas, así como promover regulaciones que permitan sancionar a los actores financieros que desarrollaron financiamientos depredatorios aprovechando la ignorancia de sus clientes. Esto por un criterio de elemental justicia y por la necesidad de crear circunstancias para un relanzamiento incluyente de la actividad económica como condición para una salida socialmente progresiva de la actual crisis en el país.

Pero el trasfondo más grave que se muestra en esta crisis, es la profunda (y aun no resuelta) desconexión del sistema financiero con respecto a las necesidades de servicios financieros para que la mayoría de la población pueda cumplir con sus actividades económicas, y en particular resolver la carencia de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas en el país, sin lo cual no hay desarrollo sostenible y socialmente progresivo. Esto remite a la necesidad de dar de inmediato una discusión nacional sobre la reorganización del sistema financiero y su regulación para adecuarlo a las necesidades del desarrollo económico del país en el largo plazo. No es ocioso recordar que para todos los efectos prácticos, van a cumplirse treinta años, desde la crisis de 1982, durante los cuales por distintas razones el país no ha logrado disponer de un sistema financiero que se articule de una manera razonable con las necesidades de la población y la producción. Con ello este problema se convierte en uno de los temas claves para explicar el sostenido estancamiento del PIB per cápita en el país durante este largo período. Esta crisis puede ser vista como una oportunidad para enfrentar el problema.

Implicaciones de las reformas energéticas de 1973-2008. Naturaleza y régimen fiscal de PEMEX

María Flor Lilia Chávez Presa*

En México, la industria química-petroquímica está integrada por más de 400 plantas productivas, ubicadas principalmente en el Estado de México, Veracruz, Nuevo León, Tamaulipas y el Distrito Federal. La petroquímica privada, así como la industria química extranjera establecida en México, están íntimamente vinculadas con PEMEX como compradoras de insumos. En esta dirección, la finalidad de este reporte de investigación es presentar los primeros avances sobre la respuesta a la pregunta ¿cuáles serán las implicaciones de la política industrial instrumentada a partir de la Reforma Energética?, y por otro lado, ¿cuáles serán las consecuencias de sustituir hidrocarburos por energías renovables o limpias, así como productos plásticos por productos reciclables?

La industria química-petroquímica se caracteriza por ser el sector en el que se dan inicio las operaciones para la elaboración de materias primas básicas. Estas operaciones concluyen con la fabricación de productos que generalmente son utilizados como materias primas para otras industrias e incluso para consumo final.

La industria química-petroquímica juega un papel fundamental en las economías modernas. Es una industria clave pues está presente en todas las áreas de la vida, tales como alimenta-

ción, vestido, vivienda, comunicaciones, transporte, recreación, educación, productos caseros, etc. Además juega un papel decisivo en el desarrollo de otros sectores de la industria como el ambiental, energético, informática, etcétera.

Los productos inorgánicos, así como los orgánicos (entre los que se encuentran productos petroquímicos, resinas plásticas, resinas termo fijadas, fibras artificiales y sintéticas, hules sintéticos y hules químicos, así como fertilizantes y plaguicidas) se agrupan en conjuntos de productos homogéneos, los cuales constituyen a la industria química.

Esta industria es pieza fundamental para el desarrollo de numerosas ca-

denas productivas, sus artículos están presentes en prácticamente todas las actividades de la vida económica, abastece a más de 40 ramas industriales y demanda bienes y servicios de más de 30 de ellas, está integrada hacia materias primas y es una industria altamente concentrada, las empresas que participan en ella son grandes y muy competitivas.

México es uno de los principales productores de petróleo, ocupa mundialmente el octavo lugar en reservas probadas de petróleo y el duodécimo en reservas de gas natural. Los diversos tratados comerciales realizados con diferentes economías brindan a la industria oportunidades de exportación que pocos países tienen.

* Profesora-Investigadora del Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

En México, la industria química-petroquímica está integrada por más de 400 plantas productivas, ubicadas principalmente en el Estado de México, Veracruz, Nuevo León, Tamaulipas y el Distrito Federal.

La petroquímica privada, así como la industria química extranjera establecida en México, están íntimamente vinculadas con PEMEX como compradoras de insumos.

En esta dirección, la finalidad de este reporte de investigación es presentar los primeros avances sobre la respuesta a la pregunta ¿cuáles serán las implicaciones de la política industrial instrumentada a partir de la Reforma Energética?, y por otro lado, ¿cuáles serán las consecuencias de sustituir hidrocarburos por energías renovables o limpias, así como productos plásticos por productos reciclables?

PEMEX ha sido el promotor de desarrollo de todo el sector a lo largo de toda la cadena productiva. Dada la naturaleza del insumo, las modificaciones realizadas en la política económica efectuada por PEMEX no han afectado solamente los ingresos públicos, también han facilitado las decisiones de inversión hacia adelante de la cadena productiva.

Para ello, se muestran los primeros indicios en cuatro secciones: en la primera, se analiza el desarrollo del sector de 1936 al 2008. El objetivo de esta sección es mostrar que a partir de la política industrial instrumentada desde los inicios de la industrialización en México, las medidas que se tomaron en el sector químico-petroquímico provocaron que fuera un sector importante dentro de la economía mexicana, y que las empresas que se establecieron en este sector en la primera etapa productiva como proveedoras de insumos estratégicos, fueran prácticamente *paraestatales* que impulsaron la inversión de grupos económicos que se ubicaron en la segunda etapa del proceso productivo, las cuales se caracterizaron por ser productoras de bienes intermedios y finales. Es importante mencionar que dentro de este apartado podremos identificar tres etapas esenciales de la política industrial aplicada en el sector: la primera de despegue y consolidación de la industria química-petroquímica que va de 1950 hasta 1973; la segunda se caracteriza por el acelerado crecimiento de la industria química que se dio de 1973 hasta 1981; y por último, la etapa que se conoce como *apertura comercial* ubicada de 1983 a la fecha.

El segundo apartado abre un paréntesis para aclarar la propiedad sobre los hidrocarburos y el origen de Petróleos Mexicanos. Es importante explicar este punto que nos permite ver las posibilidades y pertinencias de PEMEX, y pone en su estricta dimensión a los hidrocarburos como instrumento de política económica.

En el tercero se explica el régimen fiscal en que se encuentra Petróleos Mexicanos. Es necesario entenderlo tanto en su sentido amplio como en el estricto. Por último se presentan algunas conclusiones preliminares.

En un análisis posterior a la investigación se estudiará lo que ha quedado pendiente, la estructura y desempeño del sector químico-petroquímico, el comportamiento de sus actividades estructuradas, pasando por el análisis por etapa productiva y la estructura empresarial por estratos de micro, pequeños, medianos y grandes establecimientos. Además analizaremos el comportamiento de los mercados en el sector químico-petroquímico, junto con las empresas que participan en él, bajo la metodología de eslabonamientos productivos. La ventaja de esta metodología es que no sólo se conforma con el análisis sectorial, sino que incorpora a las empresas y a los grupos económicos dándole una visión más amplia al estudio. Este subsistema de redes de empresas accede a observar relaciones de poder entre las firmas al agruparse de forma tanto vertical como horizontal, imponiendo fuertes barreras a la entrada. Por último, se pretende presentar varios escenarios para poder ver los diferentes alcances de la Reforma Energética y las presiones de la Política Ambiental que incide de manera definitiva en este sector.

Desarrollo del sector químico-petroquímico en México de 1936 al 2008

Despegue y consolidación de la industria química-petroquímica (1950-1973)

Durante los años 1950 y 1970, la producción petroquímica mundial pasó de 3.7 a 60.5 millones de toneladas; es decir, creció al 15% anual durante 20 años.

Durante los años sesenta y setenta se inició el desarrollo de la petroquímica en la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, así como en algunos países en vías de desarrollo, especialmente en aquellos que ya contaban con una industria petrolera y con alguna experiencia en refinación de petróleo, como fue el caso de México.

A pesar de la expropiación petrolera realizada en México en 1938, podemos decir que la industria química-petroquímica del país surge con la primera producción de amoníaco y resinas de polietileno, llevada a cabo en 1950.

Las primeras plantas dedicadas a la producción de estos componentes químicos se caracterizaron por generar productos con bajo valor agregado y sobre todo de

manera ineficiente, ya que la política industrial ejercida en este sector fue fuertemente proteccionista y generó un mercado prácticamente cautivo.

En los siguientes años se empezaron a elaborar distintos tipos de resinas y diversos productos como nitrato de amonio y ácido acetilsalicílico, y en 1957 se inició la producción de fibras sintéticas como el nylon y la producción de policloruro de vinilo (PVC).

En 1958 se inició la reglamentación del sector químico-petroquímico, en donde se permitió institucionalizar las políticas de desarrollo de esta industria dividiéndola en petroquímica básica y petroquímica secundaria. La petroquímica básica incluye los insumos que provienen de la extracción y refinación del crudo; la petroquímica secundaria está constituida por los productos derivados de los procesos subsecuentes a la refinación del petróleo.

En esta regulación también se estableció que la extracción, refinación y producción de petróleo y gas natural estarían en forma exclusiva reservados al Estado por medio de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La inversión extranjera también fue regulada, ya que se estableció que ésta sólo puede tener una participación de 40% en las inversiones.

Es importante hacer notar que bajo el amparo de esta ley, la paraestatal dominó casi en su totalidad la producción de petroquímicos en México, pero también es de reconocerse que gracias a las inversiones efectuadas por PEMEX y de alguna manera también por la participación de la inversión privada, se pudo conformar una infraestructura adecuada para el mercado interno.

Así, para 1960 se inició en forma sistemática un proceso de sustitución de importaciones con el fin de promover la industrialización del país; esto se logró gracias a la disponibilidad de materias primas, la existencia de un mercado interno en expansión y la estabilidad política y económica que se vivía en ese tiempo. En cuanto a las exportaciones de petroquímicos nacionales, se mostraron inciertas debido a que se realizaron bajo el esquema de “*excedentes de capacidad instalada*”, representando sólo 5.5% de la producción nacional.

Es fundamental destacar que el modelo de desarrollo que permaneció vigente en esta época se basa en un gran proteccionismo; es decir, es evidente la rectoría del Estado en la economía y el autoritarismo político en el cual se observa la presencia de un sindicalismo corporativo asistido por una legislación.

En este modelo, el sector paraestatal fue determinante para el desarrollo de la economía, la infraestructura del

desarrollo industrial y la satisfacción de diversas aspiraciones populares en materia de salud, alimentación, vivienda y educación.

El desarrollo económico se basó en una economía de sustitución de importaciones y un desarrollo estabilizador que funcionaron en un ámbito cerrado y protegido. Por otra parte, PEMEX siempre tuvo que aportar energía barata y autosuficiente para el país, propiciando el desarrollo industrial de algunos sectores clave de la economía como la agricultura (a través de los fertilizantes), el transporte y ramas completas de la industria; sin embargo, PEMEX pronto se convirtió en una empresa deficitaria, con precios de sus productos no acordes a los precios vigentes en el mercado internacional. Por tal motivo, PEMEX vio la reducción progresiva de su capacidad de autofinanciamiento, y para los años setenta la falta de capacidad productiva de la paraestatal llevó por primera vez a México a importar petróleo.

En esta época, el Estado se tuvo que convertir en administrador de los desequilibrios que generaba el modelo económico para permitir mantener la estabilidad de los precios y el tipo de cambio, y para sostener la estructura industrial tuvo que mantener grandes déficits en la economía que llevaron a un crecimiento acelerado de la deuda pública, así como a generar presiones inflacionarias y devaluatorias que se manifestaron en las crisis económicas a partir de los años setenta.

Crecimiento industrial (1973-1981)

A finales de 1972 se preparaba el presupuesto, y estaba claro que era totalmente necesario aumentar los ingresos fiscales para tratar de disminuir el déficit público y transferir los recursos del sector privado hacia el sector público.

El comportamiento de la economía mexicana en 1973 fue acelerado, ya que el producto real creció 8.4% mientras que el PIB per cápita aumentó 4.9%. Detrás de este aumento estaba la expansión del gasto del sector público, el cual creció 23.2% en términos reales, mientras que la inversión pública aumentó su valor real 34.2%.

A mediados de 1973, el Banco de México elevó los requisitos de reservas de depósitos bancarios, asimismo incrementó en un punto porcentual las tasas de interés, además de seguir monetizando gran parte del déficit público.

En este mismo año, la falta de crédito disponible en el sector bancario obligó al sector privado a recurrir a un endeudamiento externo, y las posibilidades del gobierno de financiarse a través del encaje legal se redujeron también, obligándolo a recurrir cada vez más al financiamiento

inflacionario y al crédito exterior; así, el déficit fiscal llegó a 6.9% del PIB.

Durante 1973, 1974 y a principios de 1975, se originó una aguda escasez de materias primas necesarias para la elaboración de productos químicos y petroquímicos en todo el mundo. De esta manera, los requerimientos de insumos en la petroquímica básica fueron difíciles de localizar en el mercado nacional, y en las ocasiones en las que fue posible su localización, los precios de estos insumos se ubicaron muy por encima de sus cotizaciones normales.

Sin embargo, la política industrial del sector químico-petroquímico dio un giro a partir de 1977 con el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo y la posibilidad de aprovechamiento de gas asociado en los estados de Chiapas y Tabasco (y luego en Campeche), sin olvidar los niveles récord que alcanzó el precio del crudo por barril. Así, la política del sector se orientó hacia la exportación masiva de crudo, "petrolizando" la economía del país.

De cierto modo, esas nuevas orientaciones favorecieron un proceso de actualización tecnológica que permitió elevar considerablemente la plataforma de producción de crudo, incrementar de manera significativa la producción de gas natural, reanudar las exportaciones de petróleo a partir de 1976, y elevar el volumen de sus reservas probadas. Sin embargo, aunado a esto, el petróleo se convirtió en un importante instrumento de financiamiento al ser una garantía ante cualquier préstamo internacional, alentando así un endeudamiento abismal tanto de PEMEX como del país, y un gran desorden financiero y monetario.

A partir de 1975 y durante los siguientes diez años, se aplicó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, dando a la industria en general diversos incentivos fiscales y económicos tales como tarifas diferenciales en energéticos e insumos petroquímicos básicos. Ante esta situación se originó suficiente capacidad de producción para exportar el 25% durante 3 años, sin que ese compromiso de exportación implicara desatender el mercado interno.

El gobierno, por su parte, tenía la responsabilidad del abastecimiento de los energéticos y el agua, así como la de prever la infraestructura necesaria en vivienda, comunicaciones y servicios. A la par del crecimiento de la petroquímica de PEMEX, se inició el desarrollo de la industria química mexicana, dando lugar a nuevas empresas.

Apertura comercial (1983-2008)

Para el año 1982, México se encontraba sumido en una difícil situación financiera al caer bruscamente el precio

del petróleo, y ante el incremento simultáneo de las tasas de interés, el monto de la deuda pública externa alcanzó la cifra de 100,000 millones de dólares.

Era evidente para la administración vigente presidida por Miguel de la Madrid, que esta crisis sólo era producto de una política económica equivocada. Así, se tomó la decisión de modificar la política llevada a cabo hasta entonces en el país, impulsando ahora las exportaciones no petroleras, y se manifestó una clara idea de transformar radicalmente a PEMEX.

El primer paso para conseguir este objetivo fue hacer un fuerte ajuste económico y paralelamente a esto realizar un cambio administrativo dentro de la paraestatal. Asimismo se impulsó un programa de sustitución de importaciones que permitiría obtener un fuerte ahorro de divisas; es importante mencionar que también se negoció el pago de la deuda externa fijada en su mayor parte a corto plazo.

Todos estos cambios en la política lograron modificar la estructura de la empresa, pero también la reordenación de las finanzas en el complejo provocó una disminución en la capacidad productiva de la paraestatal para satisfacer la demanda de los requerimientos futuros de energía, así como de insumos básicos en el mediano y largo plazo. Otra situación que se presentó fue la disminución en los ingresos, producto de la exportación de crudo, debido a la baja en el volumen de exportación así como por la fuerte caída en los precios internacionales del crudo.

Cabe destacar que con el objeto de financiar el servicio de la deuda externa y el gasto público, la paraestatal fue sujeta a una rigurosa carga fiscal que llegó a ser casi del 80% de sus ingresos por ventas.

A partir de la incorporación de México al *General Agreement Trade and Tariffs* (GATT), la industria en general experimentó grandes presiones por parte del mercado; la competencia internacional y el rezago de la planta industrial en México ocasionó que la balanza comercial de los productos petroquímicos empezara a ser deficitaria. Esto ocasionó que el Gobierno Federal se encontrara ante la necesidad de reestructurar a la industria petroquímica.

En agosto de 1989 se realizó la reclasificación de la mayoría de los petroquímicos básicos, abriéndolos a la inversión privada, justificando este hecho con el argumento de que dicha clasificación se hacía para que la inversión pública se complementara con la de las empresas privadas; así, dentro de la petroquímica básica se encontraban 20 productos y la petroquímica secundaria contenía 66 productos. En los años siguientes se llevaron a cabo fusiones y adquisiciones

de nuevas empresas privadas, creando compañías con mayores escalas de planta, y como consecuencia de esto se intensificó la competencia.

El 16 de julio de 1992, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en la cual se dispuso la creación de cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios. Así se originó *PEMEX Exploración y producción*, la cual tendría a su cargo la exploración y explotación de petróleo y gas natural, así como su transporte, almacenamiento y comercialización. Esta subsidiaria sería la más importante y recibiría 58% del presupuesto total de PEMEX. *PEMEX Refinación* sería el encargado del proceso industrial de refinación, así como de la elaboración de productos derivados del petróleo que sirvan como materias primas industriales básicas; *PEMEX Refinación* recibiría 27% del presupuesto global de la paraestatal.

PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB), se encargaría del procesamiento del gas natural, de los líquidos del gas natural y del gas artificial, así como de la elaboración de aquellos derivados susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; también realizaría la venta del gas natural y de los productos petroleros básicos en el territorio nacional.

PEMEX Petroquímica se encargaría de los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como de su almacenamiento, distribución y comercialización. Entre otras labores, también se dedicaría a la firma de contratos de venta a mediano plazo, a ajustar sus precios a los del mercado internacional, y a reubicar sus oficinas junto a los principales centros petroquímicos.

Es importante mencionar que se formó también *PEMEX Internacional (PMI)*, la cual no sería una subsidiaria como tal, pero su función principal sería la comercialización externa de los productos de Petróleos Mexicanos; y al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) se le encomendó el impulso a la investigación y desarrollo tecnológico, teniendo como objetivo primordial el desarrollo o asimilación de procesos que mejoraran la posición competitiva de Petróleos Mexicanos.

La división que se hizo de PEMEX pretendía conseguir dos objetivos: por un lado, flexibilizar la organización interna de la paraestatal y desconcentrarla geográficamente; y por otro lado, obligar a la institución a operar por líneas de negocios y no de manera global. Con esta división en filiales se podría responsabilizar a cada división por sus resultados,

ubicar las zonas de ineficiencia y propiciar la competencia entre las diversas filiales.

El 17 de agosto de 1992 se decretó una nueva clasificación de productos petroquímicos, quedando en la petroquímica básica ocho productos: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, naftas y materias primas para negro de humo y 13 petroquímicos secundarios que requerían permiso de la Secretaría de Energía para su elaboración.

Es importante destacar que, pese a todas las reformas anteriores, adicionalmente se presentaron algunos factores que influyeron en un desempeño negativo de PEMEX Petroquímica, como son, por un lado, la falta de inversión en petroquímica por parte de PEMEX (que ocasionó la contracción de los recursos privados), además de que los intentos de desincorporación de la industria estatal no fueron exitosos. Por otra parte, se reportaron altos costos por la infraestructura de servicios.

La naturaleza de Petróleos Mexicanos y la propiedad de los hidrocarburos

Los hidrocarburos (como el petróleo crudo y el gas natural) que se encuentran en el subsuelo mexicano, incluyendo las 200 millas de mar patrimonial, están bajo el dominio directo de la Nación, esto es del pueblo de México¹. Este dominio o propiedad es inalienable e imprescriptible. Así lo consigna la Constitución y no es objeto de las iniciativas de reforma que el Ejecutivo Federal ha enviado a esta soberanía.

Al corresponder a la Nación, este dominio directo significa que el petróleo y el gas no son del gobierno ni de Petróleos Mexicanos. Por lo tanto, los ingresos que se deriven de la explotación de estos recursos naturales no renovables provenientes del remanente entre el precio más alto que pueda obtenerse en el mercado por barril extraído y la totalidad de los costos razonables y justificados (que van desde el pago y remuneración a los factores de producción contratados para la exploración, desarrollo y extracción) no son del gobierno como tampoco lo son de PEMEX, son de la Nación. Ninguno de los dos, gobierno o PEMEX, es dueño de yacimientos ni de la riqueza petrolera, que es el valor presente de la renta petrolera.

En virtud de que la oferta de hidrocarburos es relativamente rígida —pues no se expande de manera instantá-

¹ También cubriría a los hidrocarburos que se llegasen a encontrar en el polígono occidental y el polígono oriental. Véase Melgar, Lourdes y Miguel Ángel García Félix. *México más allá de la reforma energética. Una solución práctica: Yacimientos transfronterizos de gas y petróleo.*

nea, sino que es resultado de varios años de planeación y ejecución de proyectos— y que los hidrocarburos son un bien muy codiciado en el mundo —primordialmente por sus características energéticas ideales como combustible de toda clase de transportes, la generación de electricidad y en su transformación en productos petroquímicos usados en el resto de las actividades industriales—, el precio de esta materia prima ha excedido por mucho a la totalidad de los costos involucrados en la exploración y la extracción de hidrocarburos. Esta combinación es la que da lugar a una renta económica, que desde luego le corresponde a la Nación. Para ello hay que tener un régimen fiscal adecuado para asegurar que sea recaudada.

En consecuencia, el gobierno tiene la obligación de destinar estos ingresos extraordinarios a conformar riqueza de la Nación. Esto tristemente no ha sucedido así: los mexicanos por falta de ingresos tributarios hemos dilapidado la riqueza petrolera. Como estos ingresos provienen de un recurso natural no renovable, significa que en su aplicación deben ser consideradas las futuras generaciones. La única manera de tomar en cuenta a las futuras generaciones en la explotación de los hidrocarburos es transformando la renta petrolera en activos o bienes de capital, como son: infraestructura de alta rentabilidad social, capital humano, (esto es invertir en el bienestar de la población) y ciencia y tecnología que amplíen el potencial productivo de la economía nacional, esto es, generar riqueza.

Con la histórica expropiación petrolera que unió a todos los mexicanos para dar fin a una presencia y modo de producción colonial (esto es extraer una materia prima sin dejar beneficio alguno en el territorio nacional), Petróleos Mexicanos se constituyó como la respuesta fiscal del Estado mexicano para recuperar a favor de la Nación el usufructo y control sobre los hidrocarburos. Está ampliamente documentado que antes de la expropiación el gobierno de México no pudo cobrar derechos ni supervisar la explotación petrolera.

Petróleos Mexicanos nace como un organismo público descentralizado. Hoy lo sigue siendo, por lo que en realidad PEMEX es una empresa atrapada en el cuerpo de un organismo público descentralizado.

La distinción entre empresa y organismo público descentralizado no es trivial ni semántica, es una diferencia de fondo². PEMEX, al constituirse como un organismo, es no

² En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona tanto a empresas como a organismos públicos descentralizados para llevar a cabo tareas estratégicas, esto es tener a su cargo sectores productivos con control exclusivo del Estado.

sólo el operador responsable exclusivo de la exploración, desarrollo, producción, transformación y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, sino que también es una autoridad que *de facto* lleva a cabo las 5 funciones gubernamentales de un gobierno nacional en materia petrolera: formula, diseña e instrumenta políticas públicas; es el regulador de la actividad; es un productor de bienes y servicios; es propietario de activos, y es representante del propietario de recursos naturales.

No es empresa porque no está expuesta al incentivo básico de toda empresa privada o paraestatal, pública o bajo un grupo de control; me refiero al incentivo de la quiebra.

Bajo la posibilidad de quiebra, todos los factores de la producción, el trabajo y el capital, los proveedores tienen un incentivo a cooperar y alinearse para que la empresa se capitalice y sea productiva de manera que los puestos de trabajo se conserven y aumenten, los proveedores expandan su negocio junto con el crecimiento de la empresa a la que sirven, se generen utilidades para participarlas a los trabajadores, se repartan dividendos a los accionistas y se reinviertan para el aumento de la actividad de la empresa. Tiene además la obligación de rendir cuentas a sus accionistas, quienes en su momento pueden despedir a los responsables de la administración o simplemente vender la empresa a otros.

En contraste, un organismo público descentralizado (más cuando tiene la exclusividad) se sabe indispensable y no se le va a dejar quebrar porque el bien tiene que producirse o tiene que prestarse el servicio; el organismo público descentralizado no está orientado al lucro. Bajo estas circunstancias, se genera el incentivo a la depredación por parte de los factores de la producción y se promueven prácticas corruptas e ineficientes. No tiene accionistas a quienes rendirle cuentas sobre la rentabilidad de los proyectos de inversión, ni sobre la eficiencia. Un organismo público descentralizado tiene patrimonio y no tiene capital. No genera utilidades ni ganancias, en su caso tiene remanentes de operación.

Por lo que hablar en sentido estricto del régimen fiscal de PEMEX no es posible, más aún cuando PEMEX no es propietario del petróleo ni de los yacimientos. De hecho, la concesión que en todo caso tiene para explotar los yacimientos no se registra en la contabilidad de los activos de PEMEX, ni en los estados financieros que proporciona a las autoridades financieras. De ser PEMEX empresa, estaría obligado a la participación de utilidades a los trabajadores. Por lo tanto, resultaría inimaginable y desproporcionado

que PEMEX se quedara con la renta económica petrolera y la contabilizara como utilidad. De ahí que el tratamiento fiscal de los hidrocarburos y de PEMEX debe tenerse claramente diferenciado; de lo contrario, un grave daño se le haría a la Nación: despojarla de lo que la Constitución le garantiza.

De igual manera, pretender que PEMEX Exploración y Producción entregue a PEMEX Refinación, o PEMEX Gas o PEMEX Petroquímica la materia a costo de producción y no al precio internacional de referencia, que es su mejor alternativa, sería también un mecanismo ingenuo disfrazado de buena intención para vender insumos a precios más bajos creando la ficción de competitividad. La consecuencia de hacerlo implica despojar a la Nación de la renta económica petrolera.

De ahí que es fundamental la transformación de PEMEX y la evolución de las relaciones de PEMEX con quienes deben ser su autoridad. Proponer una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, fortalecer las facultades de la Secretaría de Energía y de la Comisión Reguladora de Energía, y crear la Comisión de Petróleo (que bien valdría la pena orientarla a ser la Comisión Nacional de los Hidrocarburos), funcionaría como garante de las reservas y aseguraría que la exploración y el ritmo de extracción maximizaran la renta económica del petróleo a favor de todos los mexicanos.

Antecedentes y descripción del régimen fiscal tanto en sentido amplio como en sentido estricto

En sentido amplio el régimen fiscal de los hidrocarburos está contenido en la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), la Ley de Ingresos de la Federación de cada año fiscal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El régimen fiscal en sentido amplio implica tomar en cuenta tanto los ingresos, el gasto, el endeudamiento, la contabilidad y la distribución de recursos entre el Gobierno Federal y la entidad paraestatal, así como entre el orden federal, estatal y municipal.

Entre las expresiones más contundentes y concretas del dominio directo de la Nación sobre sus hidrocarburos, se encuentra el régimen fiscal. De hecho es el que otras naciones utilizan para controlar que la inversión privada entregue la renta económica al erario. Todo régimen fiscal de hidrocarburos que se respete busca apropiarse a favor de la Nación la renta económica del petróleo. Esa es la

finalidad de la Ley Federal de Derechos, aproximando y asegurando la renta petrolera a favor de la Nación. Como lo indica esta misma Ley, el derecho sobre el hidrocarburo corresponde al pago por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio directo de la Nación^{3 y 4}.

Hasta antes de la reforma de 2005 a esta Ley, el régimen fiscal de los hidrocarburos se determinaba anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación. Antes de 2006 se tenía un sector sistema conocido como la “red fiscal”, que tenía poca vocación microeconómica y cuya finalidad era básicamente darle estabilidad a los ingresos del Gobierno Federal, y en consecuencia a los de las entidades federativas. Ahí se determinaba discrecionalmente el precio de la mezcla de exportación del petróleo, con el que se valuaban los ingresos petroleros, y que se utilizaba para asegurar que todo el monto que excediera ese precio de referencia se concentrara en la Tesorería de la Federación. Al empezar el alza del petróleo y con la pluralidad democrática en su apogeo, vino un estira y afloje para determinar el precio del petróleo en el Congreso y que parte de los ingresos que excedieran ese precio se distribuyeran a las entidades federativas. La experiencia mostró que este proceso era de gran desgaste, por lo que se llegó al consenso de que lo mejor para determinar el precio era introducir una fórmula, la cual quedó consignada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ahí mismo también se determinó crear, con un gran sentido de responsabilidad fiscal, los fondos estabilizadores. El gran avance de la reforma de 2005 fue también reconocer por primera vez los costos de exploración y producción, y establecer límites a estos costos liberando recursos a PEMEX.

Con el alza vertiginosa del precio del petróleo y las cambiantes condiciones del mercado petrolero internacional, tenemos que reconocer que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal han transformado el régimen fiscal de los hidrocarburos introduciéndole flexibilidad e incentivos y una tendencia a la simplificación, definiendo para ello seis derechos: el ordinario sobre hidrocarburos,

³ Art. 1º. Los derechos que establece esta Ley se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

⁴ Los derechos para ciencia y tecnología, para la Auditoría Superior de la Federación y para el Sistema de Administración Tributaria son contrarios a esta noción.

el de la investigación científica y tecnológica en materia de energía, el de la fiscalización, el del fondo de estabilización, el extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, y hasta 2007 el Derecho Adicional para darle una garantía de producción mínima y estabilizar los ingresos a las entidades federativas. A partir de 2008 está vigente un nuevo derecho para promover la producción de campos abandonados y en proceso de abandono.

Asimismo, la colaboración del Ejecutivo Federal y del Congreso ha mostrado capacidad de adaptarlo, pues a la reforma de la Ley Federal de Derechos de 2005 le siguió la de 2007, todas ellas con esquemas de transición que para el derecho ordinario van al 2012.

Las reformas a los derechos han implicado modificaciones tanto a la base como a la tasa, las cuales han tenido consecuencias en la distribución de participaciones a las entidades federativas. Por ejemplo, el antiguo derecho de extracción petrolera era 100% participable; ahora el nuevo derecho ordinario sobre los hidrocarburos es sólo participable en el margen hasta el 74.9%. Con la reforma de 2007, esta situación se ha corregido.

La Reforma Energética propuesta por el presidente Calderón en materia de régimen fiscal se inscribe en la tendencia de lo que ha sido aprobado por el Congreso de la Unión. Al establecer nuevos derechos, que son adicionales a los existentes, y dirigirlos a yacimientos del Paleocanal de Chicotepec y a aguas profundas, reconoce que la renta económica del petróleo es diferente. Esto es así porque los costos son más elevados y la ejecución de estos proyectos es muy distinta y de mayor riesgo en el caso de aguas profundas.

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que se aplica a los combustibles automotrices y que no es un ingreso petrolero como tampoco es un ingreso de PEMEX sino una contribución que hacemos los consumidores de gasolina y diesel, forma también parte del régimen fiscal de los hidrocarburos. La vinculación la da la Ley de Ingresos de la Federación⁵. Ahí se determina

⁵ *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008, Capítulo II, De las obligaciones de Petróleos Mexicanos, artículo 7º fracción II último párrafo: "...Cuando la determinación de la tasa aplicable, de acuerdo con el procedimiento que establece la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios resulte negativa, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán disminuir el monto que resulte de dicha tasa negativa del impuesto especial sobre producción y servicios a su cargo o del impuesto al valor agregado, si el primero no fuera suficiente. En caso de que el primero y el segundo no fueran suficientes, el monto correspondiente se podrá acreditar contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos que establece el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.*

que cuando la tasa del IEPS resulta negativa, resultado de mantener fijo el precio de estos combustibles, PEMEX podrá disminuir el monto negativo primero del IVA; y si no fuera suficiente, lo compensaría contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos, esto es contra la renta petrolera. La recaudación negativa del IEPS es la que ocasiona el subsidio a las gasolinas, el cual desafortunadamente no se está aprobando explícitamente en el Decreto de PEF, sino implícitamente en la LIF.

El esquema de precios administrados en la gasolina está agotado; tenía sentido cuando el precio internacional de la gasolina era muy bajo, lo cual daba espacio para introducir un impuesto. Pero ahora que el precio internacional de las gasolinas ha aumentado por el alza en los precios del petróleo, esto ha creado una grave distorsión tanto a la hacienda pública como a la política energética y al medio ambiente. Para la renta petrolera ha representado tan sólo para el primer trimestre de 2008 una pérdida de 55 mil millones de pesos. Para la política energética ha representado crear un incentivo no deseado a consumir más y, dada la falta de oferta nacional por los problemas en refinación, a importar más, reduciendo el beneficio en divisas de las exportaciones de crudo. El consumo irracional de combustibles no nos beneficia y sí nos empobrece.

Propiamente dicho, el régimen fiscal de PEMEX está definido en la LIF. Ahí se establece el Impuesto sobre Rendimientos Petroleros, el cual no aplica a PEMEX Exploración y Producción, sino sólo al resto de las subsidiarias. La tasa es del 30% y se aplica a la diferencia entre los ingresos de estas subsidiarias y las deducciones permitidas. Para 2008 se previó una recaudación de tan sólo 5 mmp, que representa menos de un uno por ciento de la recaudación de todos los impuestos. Esta cifra difícilmente apoya la afirmación de que PEMEX está siendo sobreexplotado fiscalmente. De hecho estas actividades industriales, dada la eficiencia operativa de empresas petroleras mundiales, dejan una cantidad muy superior de recaudación.

En este sentido, lo que más conviene al análisis es determinar si el régimen fiscal ha sido un impedimento para la inversión en PEMEX, o si el régimen financiero orientado al control macroeconómico, para buscar la estabilidad cambiaria y de precios es el que pudo haber restringido la inversión.

Para ello habría que distinguir varias etapas: antes y después de la reestructuración de la deuda y la estabilización macroeconómica, antes y después de la introducción de los PIDIREGAS, y antes y después de las reformas a la Ley Federal de Derechos.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo representan un mecanismo ingenioso y práctico, aprobado casi por unanimidad por el Congreso de la Unión en 1995, que modificó la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental. La votación a favor fue prácticamente unánime. Mediante este esquema, que subía a ley la práctica de los llamados proyectos extrapresupuestales que se financiaban a través de arrendamientos financieros, y proyectos llave en mano, se sacaban los presupuestos para nuevos proyectos de inversión del cálculo del déficit, y por lo tanto del límite de endeudamiento público. Han sido sin lugar a dudas unos de los instrumentos financieros más transparentes y más efectivos. Con ellos se ha financiado la expansión de la capacidad de generación de electricidad por más de 12 mil MW en tan sólo 17 años, y permitió desde luego elevar la extracción de crudo de Cantarell y Ku-Maloob-Zaap, y emprender la reconfiguración de refinerías, que a juzgar por los volúmenes de gasolina producidos, ha sido un fracaso.

Es un hecho: en PEMEX “se ha pidiregado hasta lo impidiregable”. Por esta vía, PEMEX ha recibido la autorización de financiar proyectos hasta por cerca de 160 mil millones de dólares. Las cifras de inversión efectuada y registrada en PEMEX señalan que de 2001 a 2006 PEMEX invirtió más de 61 mmd, y para el 2007 y 2008 sumarán cerca de 35 mmd. Con la contundencia de estas cifras francamente no se puede hablar de que le han faltado recursos a PEMEX, más si se compara con los montos de inversión y los resultados obtenidos por las petroleras líderes en el mundo. En el período 2001-2007, PEMEX invirtió más que Petrobrás y Statoil, quedando sólo por debajo de BP y Exxon-Mobil. Esta última, produciendo menos petróleo pero más gas que PEMEX, en el 2007 pagó más de 100 mmd en impuestos, derechos y regalías a los gobiernos donde opera y además generó ingresos netos superiores a los 40 mmd. Statoil también pagó más, en adición distribuyó dividendos. Los números hablan por sí solos.

Algunas conclusiones preliminares

El apoyo de la política industrial instrumentada desde los inicios de la petroquímica, marcó la pauta para impulsar su crecimiento y desarrollo. La venta de insumos estratégicos a precios subsidiados (30% menos al precio internacional), altos aranceles para las importaciones de productos que se elaboran en México, y la reducción y avances en exención de impuestos para impulsar las nuevas industrias químicas

y petroquímicas, fueron algunas acciones tomadas. Este tipo de acciones permitió el crecimiento; no obstante, también implicó que las empresas fueran eficientes y tuvieran juosas ganancias participando en un mercado totalmente cautivo.

Las empresas que aprovecharon dichas ventajas fueron prácticamente trasnacionales, ubicándose dentro de la cadena de producción en aquellas actividades que lleven a cabo el procesamiento o transformación de los productos abastecidos por PEMEX.

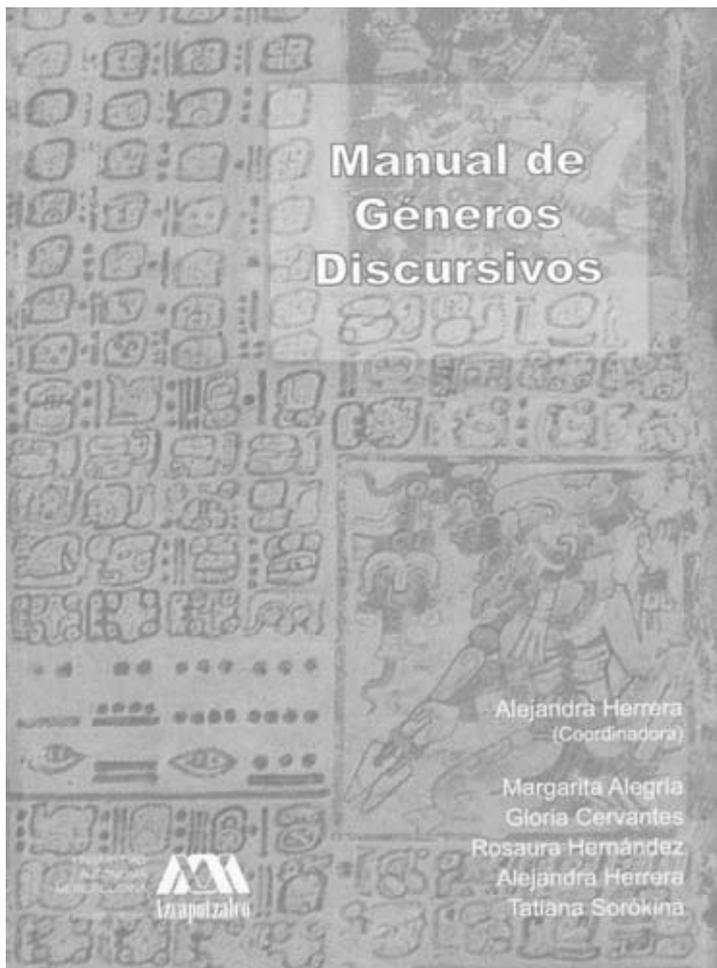
A partir de la crisis de la deuda, cuando la situación económica y financiera del país no permitió a PEMEX seguir con las políticas proteccionistas, se cancelaron proyectos, se abrió el mercado y se redujeron aranceles. En esos momentos los empresarios no tenían experiencia para negociar en el ámbito internacional, y eran pocas las empresas exportadoras y el negocio se encontraba en el exterior debido a que la demanda interna estaba muy restringida. A pesar del negro panorama, el empresario tuvo que emprender sustituyendo importaciones, involucrándose en las diferentes fases del proceso, y adquiriendo tecnología para estar a la altura del nivel internacional y convertirse en exportador.

Así, se observó que lo que determina su comportamiento, tanto por su peso relativo en el total del sector como por su poder de mercado, es el desempeño de la actividad petróleo y gas. Tiene una función estratégica dentro del bloque y genera fuertes impactos por el lado de la oferta, lo que promueve que las actividades abastecidas de la cadena productiva sean altamente productivas.

Las tres actividades (el petróleo, las de la química orgánica e inorgánica) permiten que exista cierto balance o compensación entre los impactos de insumo-producto de la oferta y la demanda. Ambos factores generan un mayor dinamismo al interior del sector, derivados de los impactos lógicos de insumo-producto que pueden incentivar la producción y el empleo.

El bloque químico-petroquímico es altamente oligopólico; la producción, el empleo y la intensidad de capital se concentran precisamente en las actividades con pocas unidades económicas y en los estratos de plantas mayores, reforzando la idea de que en este sector existen importantes economías de escala.

A pesar de que la política ha sido de desregulación o de la menor participación del Estado en la economía, el papel de PEMEX en el Subsistema Químico Petroquímico es preponderante: es el motor que dinamiza al sector, ubicándose en clases estratégicas como único productor



y relacionándose con el resto de las empresas y grupos a través del abastecimiento de sus productos.

Las empresas que tienen una mayor importancia son PEMEX, junto con aquéllas de capital transnacional como son los fabricantes de aceites y lubricantes (Mobil Oil, Librizol, Exxon, etc.).

La evidencia apunta categóricamente que a PEMEX no le han faltado recursos. Con la introducción del mecanismo de financiamiento de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, conocidos mejor como PIDIREGAS, el alza en el precio del petróleo y la reforma a la Ley Federal de Derechos, los recursos para la inversión han aumentado drásticamente. PEMEX no requiere de más dinero para seguir operando igual, requiere de manera imperativa de mayor eficiencia, ya sea como organismo público o como empresa del Estado mexicano. Son urgentes unas mejoras sustanciales en la administración, la operación, la evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos de inversión, ejecución efi-

ciente y eficaz de los proyectos de inversión y una auténtica rendición de cuentas.

Es imprescindible dar un paso trascendental y transformar a PEMEX en lo que todos los mexicanos deseamos: una auténtica empresa pública de los mexicanos que pueda manejarse más en el ámbito del derecho privado, donde los límites los establecen prohibiciones expresas y los incentivos están alineados a la eficiencia, a crear valor, a la eficacia, y dejar de ser ambiguos con un PEMEX que es organismo público descentralizado pero que le llamamos empresa, cuyo ámbito está marcado por lo que estrictamente le marca la ley, más las trabas que introducen las dependencias públicas y sus funcionarios. Por eso no extraña que Noruega y Brasil hayan transformado sus paraestatales en empresas públicas.

Más que una reforma al régimen fiscal de los hidrocarburos y al régimen fiscal de PEMEX, lo que se requiere es una reforma al régimen financiero al que se sujeta a Petróleos Mexicanos. En la presentación de sus finanzas públicas, México debe ser un país OCDE más que un país FMI, especialmente en lo que se refiere al cálculo del déficit gubernamental. Con los PIDIREGAS, México se movió hacia allá; sin embargo, la ventaja que ofrecen los *pidiregas* es temporal, pues eventualmente los montos de inversión que se registran de manera diferida son amortizaciones futuras de deuda que hay que pagar. El esquema ya se agotó y es altamente recomendable que sea parte de la

reforma de PEMEX como de la hacienda pública. De llevar a cabo este cambio, dejaremos de poner a competir dentro de la misma restricción presupuestaria la inversión de PEMEX y la del desarrollo social y la seguridad pública.

Si consideramos que el valor presente de la renta petrolera equivale a la riqueza petrolera, y que el objetivo es maximizarla (esto es que la renta petrolera se invierta año con año en acrecentar la riqueza), es básico que la totalidad de la renta petrolera se canalice a un fondo —llamémosle el fondo de inversión de la renta petrolera— para asignar anualmente con todo cuidado a proyectos de inversión que satisfagan los requisitos planteados. Este fondo daría la oportunidad a tener un motor de crecimiento económico. En los últimos 25 años, el monto del endeudamiento neto del Gobierno Federal más los derechos de hidrocarburos (esto es la renta petrolera), han sido superiores a la inversión pública en promedio en cerca de 5% del PIB. Así no se puede crecer.

El debate sobre la protección del consumo energético en México: Oportunidades Energético vs la *tarifa social doméstica*

Edgar Belmont Cortés*

En el actual contexto económico, social y político, el debate sobre la política energética del Gobierno Federal adquiere relevancia al ponerse a prueba la capacidad del Estado para asegurar la protección del consumo energético a los sectores sociales que viven en condiciones de precariedad. En este debate entran en tensión lógicas y posiciones divergentes, las cuales se enmarcan en el Programa Oportunidades Energético y en la iniciativa del Sindicato Mexicano de Electricistas sobre la *tarifa social doméstica*.

En las últimas semanas la política tarifaria en el sector energético ha generado descontentos y movilizaciones en diferentes partes del país, esto a raíz del alza gradual en los hidrocarburos, las tarifas eléctricas y el diesel, que afecta notablemente, por ejemplo, a actividades como la industria pesquera, el transporte público o la distribución de bienes y mercancías a lo largo y ancho de la República Mexicana. Si bien estas manifestaciones se inscriben en un plano económico, dan cuenta además de la “sensibilidad” que tiene el tema energético también en el plano político y social.

* Candidato al doctorado por la Université d'Evry (Centre Pierre Naville) y la Universidad Autónoma Metropolitana (Iztapalapa). Imparte el taller “La disputa por el rol social de la empresa pública” en la Escuela de Cuadros Sindicales del SME.

El objetivo de este artículo es mostrar, brevemente, que el debate energético adquiere, en el contexto actual, una mayor relevancia no sólo porque este sector sigue siendo importante para el desarrollo y expansión del mercado interno, es decir, porque la industria petrolera y eléctrica son dos piezas claves y estratégicas en el desarrollo económico del país, y de ahí que sea indispensable re-articular desde una perspectiva nacional la política energética y la política industrial; sino además porque el consumo energético adquiere una centralidad en el contexto vital de cualquier persona al vincularse tanto al tema del medio ambiente y el desarrollo sustentable, como a la esperanza y calidad de vida de la población.

A partir de este aspecto nos parece importante discutir someramente

el debate que existe en México en torno al *derecho social a la energía*, esto porque en diferentes iniciativas de privatización del sector eléctrico y aun hoy en día, la posición del Ejecutivo Federal se enmarca en el supuesto de que las *misiones* del servicio público habrían llegado a su fin con el interés de justificar la apertura y liberalización del sector.

En este sentido, al señalar que el Estado mexicano habría cumplido con su tarea de hacer *accesible* la electricidad a la población, se busca justificar la mal llamada “desregulación” del mercado eléctrico. Este argumento resulta, sin embargo, bastante endeble si consideramos que las *misiones* del servicio público se inscriben en la consigna de hacer *accesible* el servicio a toda persona, en cualquier parte del territorio nacional (electrificación), en

cualquier momento (continuidad del servicio), e independientemente de su posición económica, social y geográfica; y en condiciones de calidad (adaptabilidad) y a un precio accesible (justo) y estable.

Precisamente, en el debate sobre la reforma energética, la discusión en torno a las *misiones* del servicio público de energía eléctrica, es fundamental para resaltar el sentido de la prestación de dicho servicio. Este debate adquiere además una mayor centralidad en el contexto de la crisis económica, porque pone a prueba la capacidad del Estado no sólo para regular el mercado financiero, sino para definir los mecanismos que aseguren la protección de los sectores sociales más vulnerables de la población; de ahí que la “iniciativa” para que se reconozca el derecho social a la energía adquiera una mayor relevancia ante la pérdida del poder adquisitivo, el control que se ejerce “desde arriba” a los proceso de negociación salarial, y la orientación (bastante nebulosa) de la política tarifaria que se define desde el Gobierno Federal.

Así, el llamado a definir y aplicar mecanismos de protección al consumo energético, forma parte de una crítica mucho más amplia que se dirige a la política energética neoliberal, poniendo en juego, entre otros, el rol social de la empresa pública y la responsabilidad del Estado como promotor del desarrollo social; por ello estos referentes son importantes como “contrapeso” a los criterios que orientan al sector eléctrico y los cuales se inscriben en una perspectiva de corto plazo.

En este tenor, la dirigencia del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) anunció (enero 2009) diversas acciones que en el fondo ponen a debate diversos mecanismos o dispositivos que buscan asegurar la protección del consumo energético de las familias mexicanas más vulnerables, incluyendo a la clase media, al solicitar, por ejemplo, que se derogue la Tarifa de Alto Consumo Doméstico que se mantiene desde febrero del 2002, cuando fue decretada por el expresidente Vicente Fox¹.

Por ello, resulta importante la iniciativa anunciada por la dirección del SME para organizar en México en el mes de julio pasado, un “foro” internacional sobre el derecho social a la energía, esto incluso con el apoyo de la organización internacional *Droit a l’Energie S.O.S Futur*;

¹ Acuerdo que autoriza el ajuste, modificación y reestructuración a las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica, y reduce el subsidio a las tarifas domésticas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero del 2002.

dicha propuesta es oportuna para ampliar la discusión a partir de la experiencia internacional sobre este tema, porque rompe, además, con la idea de que la organización sindical se encuentra “encerrada” en demandas de carácter gremialista, pues esta iniciativa bien puede inscribirse en la lógica de la ciudadanía social², es decir, al poner a discusión, en este caso, algunos dispositivos que contribuyen a la integración social.

Precisamente, aunque no constituye un tema para este espacio, es importante resaltar que la experiencia francesa es un referente importante en el debate sobre el derecho a la energía, pues si bien esta iniciativa emerge como una *crítica social* a la liberalización del mercado de consumidores (1999-2007), la clase política, incluyendo los legisladores, y la propia dirección de la empresa Electricidad de Francia, se dan a la “tarea” de enmarcar el rol social de la empresa pública, con el objetivo de hacer frente a las contradicciones del libre mercado y “administrar” las paradojas de dicho proceso dentro y fuera de la empresa; mientras que en el caso mexicano, como hemos señalado, la posición del Poder Ejecutivo Federal se enmarca en el *falso* supuesto de que las *misiones* del servicio público habrían llegado a su fin.

Ahora bien, esta iniciativa (derecho social a la energía) adquiere mayor relevancia con la crisis económica actual al inscribirse en la crítica social que exige una mayor regulación sobre el mercado internacional. En este sentido, el argumento que desarrollaremos es que en el debate sobre este tema se ponen en juego dos orientaciones divergentes a partir de que ambas difieren en torno a los dispositivos institucionales y jurídicos que aseguren la protección de un consumo energético a los sectores sociales en situación de pobreza, cuyo poder adquisitivo se ha visto reducido drásticamente en los últimos años.

En este sentido, el Programa Oportunidades Energético se inscribe más bien en una política asistencialista del actual Gobierno Federal, la cual consiste básicamente en “apoyar” con recursos económicos (50 pesos bimestrales) a las familias consideradas como las más pobres del país, para el pago de su consumo energético; política asistencial que se suscribe, por otra parte, fuera del marco del servicio público.

En contraposición, la propuesta del Sindicato de Electricistas para que se reconozca jurídicamente el derecho

² Cfr. Robert Castel, *L’Insécurité Sociale*, Paris, Seuil, 2003.

social a la electricidad, se enmarca en los referentes del servicio público, ya que propone la *tarifa social doméstica* con el objetivo de asegurar un consumo mínimo de kilowatts a la población en condiciones de marginalidad, incluyendo a los sectores urbano-populares y a la clase media, al solicitar que se “revise”, desde el Congreso de la Unión, la orientación de la política tarifaria que impone el Poder Ejecutivo.

La política energética neoliberal y Oportunidades Energético

Aunque no contamos con el espacio para explicar aquí los rasgos que definen la política energética neoliberal, podemos sostener en términos generales que existe una continuidad en la política sectorial desde 1992, cuando en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, enmarcándose en el absurdo de distinguir las actividades del sector que son de *interés general* y aquellas que no lo son; lo cual representaba, por otra parte, una forma de “dar vuelta” a los preceptos constitucionales (arts. 27 y 28) que reservan al Estado la orientación y organización del sector eléctrico. Precisamente, en el Plan de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se considera que es “estratégico”, en nombre de la “competitividad” y de la creación de empleos, el impulsar los “proyectos” de inversión en el sector bajo las modalidades que no constituyen *servicio público*. Así, en el Primer Informe de Gobierno de Calderón se reflejan las contradicciones de una política energética que parece ajustarse más bien a los compromisos adquiridos con el capital transnacional, o bien a las presiones de organismos financieros internacionales o de gobiernos extranjeros³; pues de acuerdo con los datos oficiales, en julio del 2007⁴ el país contaba con un margen de reserva cercano al 50%, lo que reflejaba no sólo la falta de planeación del sector eléctrico, sino el juego que existe entre el interés privado y la política energética que se define desde el Poder Ejecutivo.

³ Al respecto, resalta esta nota informativa del gobierno español sobre México, en el marco del Foro Económico de Davos, Suiza, 2007: “Las perspectivas apuntan a un importante progreso de la inversión española en los próximos años, debido al interés de las empresas españolas en los procesos de privatización y liberalización” (Ministerio de la Presidencia Española), *Reforma*, 26 enero de 2007.

⁴ Cf. Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, consultable en la página electrónica: <<http://www.informe.gob.mx>>.

Ahora bien, una tesis es que siendo endeble dicha política ante la crítica social, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a pocos días de haber dado inicio su sexenio, reinaugura el *debate* energético al anunciar el Programa Oportunidades Energético; así, de enero de 2007 a abril de 2008, el Gobierno Federal ha destinado en conjunto poco más de 3,770 millones de pesos para dicho programa, a través de la Secretaría de Desarrollo Social⁵.

Sin embargo, esta decisión sería cuestionada, primero, por su carácter asistencialista y por la falta de voluntad política para hacer frente a los rezagos estructurales del país y con ello al *régimen de privilegios* que favorece, por mucho, la concentración de la riqueza en México; y segundo, porque el Programa Oportunidades Energético se encuentra, desde su origen, desarticulado de la política energética y del marco del servicio público. La decisión de apoyar económicamente el gasto de las familias más “pobres” en energéticos representa, sin embargo, un gesto simbólico que tiene repercusiones importantes en el debate energético, pues inaugura quizás como un efecto no deseado, la discusión sobre la *protección al consumo* de las familias marginadas del país.

En el marco de las Cien Acciones para los Primeros Cien Días de Gobierno, y gracias al trabajo responsable del Congreso, he instruido a la Secretaría de Desarrollo Social y a su titular, aquí presente, así como al secretario de Hacienda y Crédito Público, para que incrementen en tres mil millones de pesos el presupuesto del Programa de Oportunidades, lo que significa un crecimiento de más del 10 por ciento de la inversión total de este programa. Vamos a entregar, con ello, un apoyo adicional a los cinco millones de familias beneficiarias, con lo cual el programa tendrá un alcance para 25 millones de mexicanos. Este nuevo componente energético del programa representa un 25 por ciento de lo que en promedio hoy gastan las familias beneficiarias de Oportunidades en consumo de energía; es un 30 por ciento que se adiciona a lo que ahora se recibe de apoyo alimentario, y con esta decisión Oportunidades crece y se fortalece en beneficio de los mexicanos que más lo necesitan⁶.

⁵ Datos obtenidos a través del Programa de Acceso a la Información y a pregunta expresa del autor sobre el gasto bimestral del Programa Oportunidades Energético.

⁶ Felipe Calderón Hinojosa, “El Presidente Calderón en el evento Oportunidades Energético”, Sala de Prensa, Presidencia de la República, 24 de enero 2007, sitio: <www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28733>.

En este sentido, la señal enviada por el Poder Ejecutivo abría la discusión sobre la reforma energética al entrar en juego, primero, la decisión de “apoyar” financieramente el consumo energético de las familias más pobres del país; y segundo, con la iniciativa de la organización sindical de electricistas (SME) para promover en la negociación contractual 2006-2008, el reconocimiento al *derecho a la electricidad*, e impulsar en el Congreso de la Unión una iniciativa donde se reconozca la *tarifa social doméstica* para los sectores marginados del país.

Ahora bien, considerando que el acceso al servicio público de electricidad es un derecho de los mexicanos reconocido en la Constitución Política, y que su consumo es vital para el desarrollo integral de toda familia mexicana, es importante fortalecer las misiones que enmarcan la prestación del servicio público de energía eléctrica, y definir, por lo tanto, los mecanismos que garanticen no sólo el acceso al servicio en condiciones de equidad, calidad, seguridad, continuidad y adaptabilidad, sino la protección del consumo en los sectores más desfavorecidos del país.

La decisión de apoyar con 50 pesos bimestrales el pago de la factura energética (gas, electricidad u otra fuente) responde, en todo caso, a la crítica hecha a gobiernos federales anteriores, pues las diversas iniciativas de privatización que han sido presentadas en el Congreso desde 1999, no definen los mecanismos que garantizarían la protección de los sectores sociales marginados del país, en el supuesto de que el mercado de consumidores se abriera al juego de la “libre competencia”.

Si bien el Programa Oportunidades abriría sin querer un vértice importante en el debate energético, al poner en discusión la protección del consumo de las familias “pobres” del país, no existen hasta ahora señales favorables para suponer que el Ejecutivo promueva una reforma energética donde se profundice en temas como la tarifa social. Por el contrario, el presidente Felipe Calderón y el propio director de la Comisión Federal de Electricidad han señalado, cada uno por su parte, al igual que Ernesto Zedillo y Vicente Fox, que las misiones de la empresa pública nacionalizada de energía eléctrica han sido cubiertas satisfactoriamente, debido a que el país alcanza índices de electrificación comparables internacionalmente, cercanos al 97.33% de la población, esto de acuerdo con el Informe Presidencial del 2007⁷.

⁷ Primer Informe Presidencial, en el rubro de Economía Competitiva, Energía, Hidrocarburos y Electricidad, sitio: <<http://www.informe.gob.mx>>.

Ahora bien, suponer que las misiones de la empresa han sido alcanzadas, significa que existe una visión parcial de las obligaciones que se tienen en la prestación del servicio público, pues dichas misiones del servicio público de energía eléctrica implican no sólo el derecho de acceder al servicio en cualquier parte del territorio y en cualquier momento, independientemente de la posición social que se ocupe, sino, además, asegurar la continuidad del servicio en condiciones de calidad y bajo costo, garantizando incluso la seguridad en la infraestructura eléctrica y la adaptación del servicio al desarrollo tecnológico.

A 70 años de la creación de la Comisión Federal de Electricidad, podemos afirmar hoy con satisfacción que ha cumplido con la *misión histórica* que soñaron sus fundadores y que las leyes de nuestro país le encomendaron: electrificar a México⁸.

El derecho social a la energía y la protección del consumo energético

Como hemos señalado, la iniciativa de la organización sindical para “relanzar” el debate sobre el derecho a la energía, es relevante no sólo al cabildear en el Congreso de la Unión el voto favorable a la iniciativa que en marzo del 2007 fue presentada en torno a la *tarifa social doméstica*⁹, sino porque se inscribe en la crítica que se ejerce al modelo de mercado y a la política energética neoliberal, la cual se orienta en el ideal del libre mercado, en la (mal) llamada “desregulación” del sector eléctrico nacionalizado, y en la “apertura” del mercado de consumidores, al concebir que la electricidad, como cualquier otra mercancía, se sujeta a los designios del libre intercambio.

En este sentido, la crítica que se hace a la política energética y a la política tarifaria del Gobierno Federal, se aviva ante la vulnerabilidad que viven millones de mexicanos y que se extiende a diversos sectores de la población; es decir, más allá de los “límites” o las fronteras que definen a

⁸ Alfredo Elías Ayub, director general de la Comisión Federal de Electricidad. Diversas intervenciones en la Conmemoración del 70 Aniversario de la Comisión Federal de Electricidad, 14 de agosto de 2007, Sala de Prensa, Presidencia de la República, sitio: <www.presidencia.gob.mx/buscadore/index.php?contenido=31378#b1>.

⁹ Cfr. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, PRD, <http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/ramon_pacheco/intervenciones/ver2325.html>.

la población en “pobreza extrema”; de ahí que en el debate para definir los mecanismos que garanticen la protección del consumo energético, se articule, también, a la demanda de derogar la Tarifa de Alto Consumo, debido a que ésta repercute negativamente en el poder adquisitivo de los sectores populares y de la clase media.

Precisamente, más allá de que los recursos energéticos sean la base para el desarrollo de la economía nacional y de los sectores productivos, la crítica que se hace a la orientación de la política energética se enmarca en la consigna de que el consumo energético se articula además al contexto vital y a la calidad de vida de los mexicanos. En este sentido, la energía eléctrica es sin lugar a dudas un bien fundamental para asegurar también el desarrollo social de cualquier país; por ello el servicio público de energía eléctrica no sólo es estratégico, sino vital en el contexto social de cualquier persona y de toda familia.

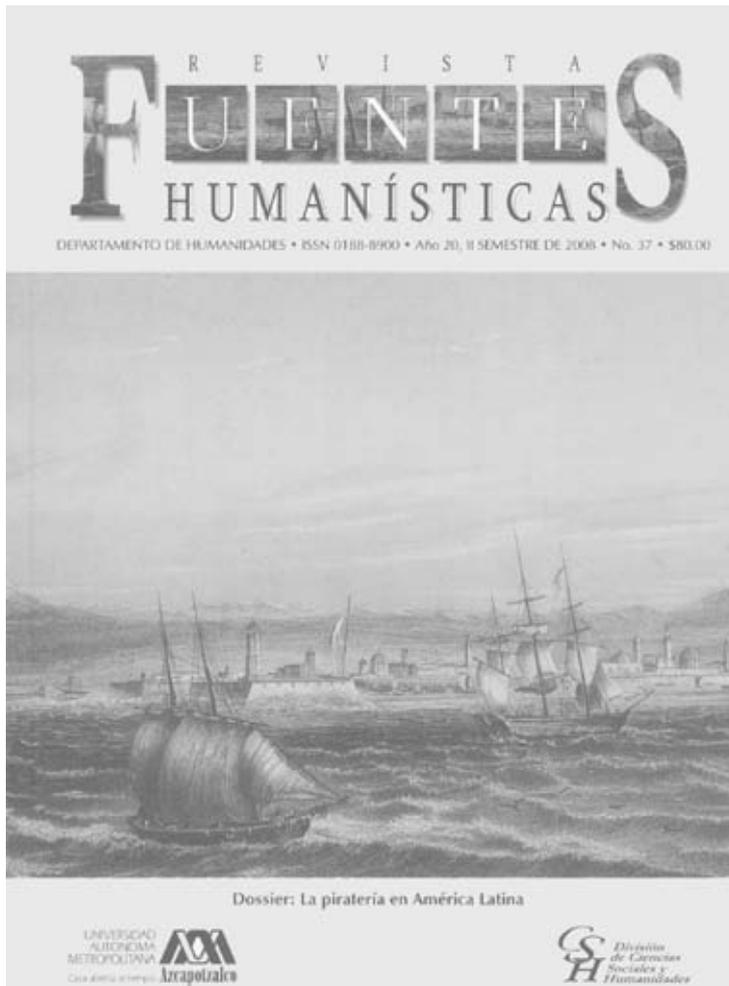
En este sentido, el debate sobre el *derecho a la energía* tiene una aportación importante porque señala, fundamentalmente, las implicaciones del consumo de energía eléctrica en el contexto vital de toda familia mexicana; es decir, lo esencial que es para los sectores sociales en condiciones de precariedad, acceder y tener garantizado el consumo de energía.

Por tal razón el debate energético no sólo implica una disputa por orientar la política energética y la empresa pública, sino que integra además problemas claves de la sociedad contemporánea a los que se asocian el desarrollo sustentable, la producción y el consumo de energía, y nuestras aspiraciones a una vida digna. En este sentido, dicha iniciativa plantea en el fondo una articulación entre la política energética y el contexto vital de los mexicanos. Así, en el debate que lanza el Sindicato de Electricistas sobre el derecho a la energía y la protección del consumo energético, se pondera, sobre todo, el *valor de uso* de la electricidad, contraponiéndose al ideal del libre mercado, en donde ésta se concebiría más bien como una mercancía.

La iniciativa de que se reconozca la *tarifa social doméstica* como un mecanismo de protección social, se inscribe, además, en un sentido de justicia social y también en una problemática que es mucho más compleja en Luz y Fuerza del Centro, donde las pérdidas no técnicas de energía eléctrica se deben, en parte, a una relación de intercambio irregular que se asocia al limitado poder adquisitivo de sectores urbano-populares. Así, algunos de los aspectos que se ponen a discusión con esta iniciativa son los siguientes:

- a) La protección del usuario en condiciones de precariedad al reconocer que el consumo de energía eléctrica se encuentra asociado a diversos indicadores de su calidad de vida y, en consecuencia, al desarrollo y la cohesión social.
- b) Se trata de una iniciativa que pondera el *valor de uso* de la energía eléctrica¹⁰, porque propone mecanismos de protección y solidaridad con los usuarios en condiciones de precariedad, lo que implica fortalecer el carácter social de la empresa pública con la aplicación de mecanismos técnicos, jurídicos y financieros que aseguren el consumo de energía a los sectores sociales de escaso poder adquisitivo, y exigir al mismo tiempo la inversión pública en el mantenimiento y la expansión de la infraestructura eléctrica.
- c) Busca refrendar el vínculo social de la empresa pública con el usuario que vive en una situación marginal y de pobreza, esto es, más allá de una relación meramente burocrática o mercantil, ya que pone a discusión los dispositivos que garanticen el acceso al servicio y el consumo energético.
- d) Al ponderar el valor de uso de la energía eléctrica y el carácter social de la empresa pública, la iniciativa de *derecho a la energía* en tanto derecho al consumo energético, se concibe además como un factor de equilibrio social, es decir, como un componente importante de la justicia social. En este sentido, reconocer el *derecho a la energía* implica fortalecer la noción de servicio público ahora que el neoliberalismo ha reducido en mucho la responsabilidad social del Estado. El *derecho a la energía* es un contrapeso al discurso de mercado y al modelo de gestión de la empresa pública, que se focaliza más en la eficacia económica que en las *misiones* y el rol social que se le ha asignado.
- e) El *derecho a la energía* es una respuesta política al neoliberalismo y a la supuesta despolitización del mercado; no es de extrañarse, entonces, que el reconocimiento de este derecho encuentre entre sus principales opositores a los mismos intereses que pretenden abrir el mercado y privatizar el sector eléctrico, sin otra protección social que la supuesta ética empresarial. En Brasil, por ejemplo, el *derecho a la energía* ha sido también un tema de debate, sin embargo este “dere-

¹⁰ Franchon, O. y Vakaloulis, M., *Le Droit à l'Énergie. Modernité d'une Exigence Démocratique*, Paris, Syllepse, 2002.



cho” no se constituyó como tal en la constitución o en la reglamentación secundaria de este país, sino que se trata más bien de una política de gobierno que busca llevar la energía a quien no la tiene y que, como tal, está sujeta a los vaivenes de las elecciones o de la composición de las fuerzas políticas. Sin embargo, el debate se encuentra abierto.

- f) Otro aspecto importante es que la iniciativa *tarifa social doméstica* ha sido sostenida no sólo por organizaciones sindicales sino por actores sociales diversos en los que destaca un acercamiento y diálogo con los usuarios. La protección social del consumo de los sectores más desfavorecidos implica, en consecuencia, abrir espacios de diálogo y participación social mucho más amplios, en los que tendrían que intervenir los usuarios del servicio público.

Lo anterior explica por qué la iniciativa “derecho a la energía” constituye para el Sindicato de Electricistas

una estrategia con la cual se busca entretejer una alianza con los usuarios urbano-populares, poniendo a debate el rol social de la empresa ante el incremento de las tarifas eléctricas y la afectación al “bolsillo” de los mexicanos, particularmente en el poder adquisitivo de la clase popular.

Así, la posibilidad de reconocer el *derecho a la energía* se inscribe, por otra parte, en los referentes que se enmarcan en las *misiones* del servicio público, lo cual es planteado como un problema ante la falta de mecanismos de protección social que aseguren la continuidad del servicio, particularmente en los sectores sociales que, por falta de pago del servicio doméstico, incurren, en la mayoría de los casos, en actos *ilícitos* o irregulares por el hecho de que la electricidad constituye un bien de primera necesidad.

Conclusión

La crisis estructural del capitalismo financiero y del modelo económico neoliberal pone a discusión la capacidad que tiene el Estado para regular el mercado y la economía ficticia, y también su capacidad de respuesta para asegurar el mínimo de garantías individuales y colectivas que garanticen el equilibrio y la cohesión social.

Tomando en cuenta esto, el complejo escenario económico, político y social que enfrentamos cotidianamente, pone a prueba en muchos sentidos el rol de la empresa pública no sólo desde el punto de vista económico —considerando, por ejemplo, que la *calidad* del servicio constituye también un tema de debate—, sino también en un plano social, a partir de que la política energética neoliberal recompone los espacios de conflictividad dentro y fuera de la empresa pública.

Precisamente aun cuando el debate sobre la protección del consumo energético a los sectores urbano-populares ha sido poco abordado en nuestro país, creemos que es tiempo de ampliar los espacios de deliberación, y de discutir los mecanismos o dispositivos que mejor se ajusten a nuestra realidad económica y social; esto es relevante además porque es importante resignificar y dar contenido a la solidaridad y la justicia social. Todo ello merece ser discutido ampliamente.

El diesel para autotransporte en México. Situación actual y prospectiva

Eunice Leticia Taboada Ibarra*
Silvia Guadalupe Osnaya García**

Aunque nuestras refinerías todavía no están preparadas para producir la gasolina y el diesel de ultra bajo contenido de azufre que exige la normatividad ambiental, y que es requisito indispensable para introducir nuevos motores de tecnología avanzada para reducir las emisiones a la atmósfera, la tendencia en el uso creciente de diesel como combustible en el autotransporte seguirá en aumento. Las marcas que ya han introducido vehículos a diesel en el país, buscarán fortalecer su presencia en el mercado, sobre todo al promover que este tipo de combustible, además de garantizar mayor durabilidad a los sistemas avanzados de control de emisiones, contribuye a reducir las emisiones vehiculares y la concentración de contaminantes en la atmósfera.

El propósito de este artículo es revisar la situación actual de la producción y el uso del diesel en México en el marco de su creciente utilización en el autotransporte. La finalidad es reflexionar respecto a la importancia de este combustible y a la posibilidad de que en el país se produzca diesel de mayor calidad, y en las cantidades

y con la distribución requeridas, y/o que se desarrolle algún combustible alternativo para sustituirlo o complementarlo.

La industria petrolífera a nivel mundial enfrenta una serie de retos y transformaciones derivada de los requerimientos de diversa índole en la industria del autotransporte: exigencias ambientales para mejorar la calidad en los combustibles (más limpios y económicos); creciente demanda de combustibles automotrices (hay más automóviles, autobuses y camiones en circulación), y el desarrollo de nuevas tecnologías en el control de emisiones vehiculares. Situación que reclama mejora y expansión de la infraestructura de producción y dis-

tribución de combustibles, desarrollo de combustibles que contribuyan a la reducción de emisiones contaminantes y búsqueda de combustibles alternativos para un mejor aprovechamiento energético.

En ese contexto, México atraviesa por la transición al uso de combustibles automotrices menos sucios, el establecimiento de normas ecológicas para la reducción de emisiones contaminantes y la necesidad urgente de producir combustibles automotrices que cumplan con los requerimientos de calidad que demanda tecnológica y ecológicamente la industria del autotransporte.

El objetivo del presente trabajo es revisar la situación actual de la producción y el uso del diesel en México

* Profesora e investigadora del Área de Investigación "Relaciones Productivas en México" del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: elti@correo.azc.uam.mx.

** Ayudante de investigación del Área de Investigación "Relaciones Productivas en México" del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <silvia_osnaya@hotmail.com>.

en el marco de su creciente utilización en el autotransporte. Lo anterior como base para reflexionar respecto a la importancia de este combustible y a la posibilidad de que en el país se produzca diesel de mayor calidad, y en las cantidades y con la distribución requeridas, y/o que se desarrolle algún combustible alternativo para sustituirlo o complementarlo.

Consumo energético del autotransporte en México

A nivel mundial y desde el inicio de su explotación (a mediados del siglo XIX), el crudo y sus derivados se convirtieron en la fuente energética primaria¹ de mayor importancia. Este hecho no es excepción en México, donde su trascendencia es superior al promedio mundial. Desde 1991 y hasta 2006, los hidrocarburos representan 90% de su consumo energético (véase Tabla 1).

Fuente de energía	Mundial	Estados Unidos y Canadá	México
Hidrocarburos	63%	62%	90%*
Crudo	41%	38%	61%
Gas	22%	24%	29%
Otras fuentes (hidráulica, nuclear, geotérmica, sólidos)	37%	38%	10%

* Para 2006, este porcentaje sigue vigente.

Fuente: Elaboración propia con base en Schifter, Isaac y López, Esteban. *Usos y Abusos de las Gasolinas*. México, SEP- FCE - CONACYT, 2003 y Secretaría de Energía, *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007.

A mayor detalle, en el año 2006 el consumo final energético del país por sectores tuvo la siguiente conformación: el sector transporte, 47.0%; el industrial, 30.1%; el agregado formado por los subsectores residencial, comercial y público, 19.9% y el sector agropecuario, 3.0%.

En particular, dentro del consumo de energía del sector transporte (1,911 petajoules, en 2006), los requerimientos del autotransporte² fueron los más altos: 91.6% (véase Tabla 2) y su demanda energética fue cubierta, fundamentalmente, mediante gasolina: 70.1% y diesel: 26% (véase Gráfica 1).

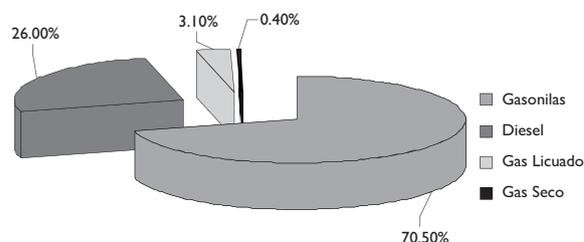
¹ La energía primaria se transforma en energía secundaria por un proceso de refinación. Los tipos de combustible que se obtienen de la transformación de hidrocarburos son: gasolinas, diesel, combustóleo, gas licuado, gas natural y kerosinas.

² El autotransporte se refiere tanto al transporte de pasajeros (automóviles y autobuses) como al transporte de carga (camiones).

Fuente de energía	%
Autotransporte	91.6
Aeronáutico	5.8
Marítimo	1.2
Ferrovionario	1.3
Eléctrico	0.1

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Energía, *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007.

Gráfica 1
Principales Energéticos Consumidos por Autotransporte, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Energía, *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007.

En similitud con la tendencia internacional, el consumo de diesel en el México es creciente. En doce años incrementó en seis puntos porcentuales su participación como energético secundario (en 1994, 20% de la energía que requirió fue a través de diesel y el 80% restante por gasolinas). Sin embargo, hay que señalar que utilizan este combustible los vehículos pesados, tanto de carga como de pasaje, y que su uso en otro tipo de vehículos aunque inicia, es marginal³.

En 2004 la composición del parque vehicular de pasaje y carga terrestre, fue de 16,956 miles de unidades (véase Tabla 3). De este total, 73.6% (12,487 miles de unidades) correspondieron a vehículos de pasaje y 26.4% (4,469 miles de unidades) a vehículos de carga. Por tipo de combustible,

³ Es de relevancia tener presente que la adopción de diesel como combustible automotriz en EU y en México, contrasta fuertemente con lo que sucede en Europa. Mientras que en Europa más de 50% del parque vehicular utilizan motores a diesel (Raskin, Amy; Saurin, Shah. *The Emergence of Hybrid Vehicles*. Alliance Bernstein, 2006); en EU, 3.6% (Flux, Tom. "Hot Topics on Clean Diesel", Diesel Technology Forum. San Diego, C.A., 2007) y en México, 3.5% (SENER. *Prospectiva de Petrolíferos 2006-2015*. México, 2006). Para el año 2001, en Europa del Oeste los vehículos ligeros a diesel representaban 36% del mercado de vehículos nuevos (Wright, C. and W.O. Weernink. "Europe's Love of Diesel It Boon to Suppliers", *Automotive News*, August 26, 2002).

596.4 miles de unidades (3.5%), la totalidad de los vehículos de autotransporte pesados (autobuses de pasajeros y camiones de carga), utilizaron diesel.

Tabla 3
Parque vehicular por clase y tipo de combustible, 2004
(miles de unidades)

Tipo	Clases	Diesel	Gas LP	Gas NC	Gasolina Magna	Gasolina Premium	Total
Pasaje	Compacto	-	-	-	3,932.4	932.1	4,864.5
	Lujo y Deportivo	-	-	-	1,361.2	185.6	1,546.8
	Subcompacto	-	-	-	3,700.0	890.8	4,590.8
	Ligeros	-	7.7	1.8	1,277.4	114.9	1,401.8
	Pesado	83.2	-	-	-	-	83.2
Subtotal							12,487.1
Carga	Ligeros	-	321.8	0.0	3,633.8	-	3,955.6
	Pesado	513.2	-	-	-	-	513.2
Subtotal							4,468.8
Total		596.4	329.5	1.8	13,904.8	2,123.4	16,955.9

Fuente: Secretaría de Energía, *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007.

Razones del uso creciente del diesel en el autotransporte

La utilización creciente de diesel en el autotransporte a nivel mundial es resultado de la convergencia de un conjunto de factores de índole diversa pero interrelacionados. Sin embargo, destacan especialmente dos:

- La creciente dificultad de extraer petróleo y los costos asociados con el proceso de refinación de mezclas más pesadas, lo que ha incidido en el precio del barril de petróleo y, en particular, en la modificación de los precios relativos gasolina/diesel.

El incremento de densidad en todo el petróleo extraído ha provocado el cambio en la consistencia de las mezclas. Aunque las mezclas ligeras se extraen primero por su mayor precio en el mercado y su menor dificultad de extracción, conforme se incrementa la tasa de extracción diaria, se extrae petróleo de mayor densidad. Sin embargo, a mayor densidad del petróleo, los costos asociados con el proceso de refinación de mezclas más pesadas son más altos. Esto repercute directamente en el precio del diesel y de la gasolina, aunque de forma más acentuada en el de esta última porque, aunque ambos combustibles son mezclas de hidrocarburos obtenidos por destilación fraccionada del petróleo crudo, la gasolina es más ligera y más volátil.

De esta manera, en todo el mundo se ha registrado una mayor penetración del diesel en el consumo de combustibles vehiculares, basado esto en su menor precio en comparación con el de la gasolina. Hoy en día se le considera una alternativa de ahorro cada vez más justificable en términos netos, pues el diferencial entre el precio de este y la gasolina es cada vez mayor⁴.

- La mayor conciencia sobre el impacto ambiental. Desde el punto de vista ecológico se justifica económicamente el desarrollo de nuevas tecnologías que generen menores problemas ambientales para garantizar con ello el menor costo social en la utilización de combustibles. En este sentido se encuentra también la conveniencia de utilizar el diesel en lugar de la gasolina como combustible en el autotransporte, ya que los motores a diesel presentan diversas ventajas respecto a los que utilizan gasolina (este tópico se aborda más adelante).

Para ejemplificar estos dos hechos, se destaca lo que ha sucedido en la industria de refinación de Estados Unidos, que recientemente ha tenido cambios importantes ocasionados en gran parte por el decremento significativo en la calidad del crudo importado, así como por las restricciones crecientes relativas a la calidad de los petrolíferos.

Por un lado, el contenido promedio de azufre de las importaciones de crudo de ese país se elevó de 0.9% en 1985 a 1.4% en 2005 (y se espera que este nivel aumente en las importaciones de los próximos años) y, desde hace 20 años, la densidad API⁵ del crudo importado ha decrecido continuamente, pasando de 32.5 hasta 30.2° API. No obstante, a medida que los insumos para la refinación han disminuido su calidad, la demanda por los petrolíferos de alta calidad se mantiene en ascenso.

Por otro lado, la Ley de Política Energética de EU (EPA) ha desarrollado nuevas medidas ambientales que requerirán que las refinerías reduzcan en la mayor parte de las gasolinas la cantidad de azufre a 30 partes por millón (ppm) en 2006, cuando a comienzos de la década de 1990 superaba las 400

⁴ Esta situación es más acentuada en Europa en donde se le aplica una tasa impositiva menor que a la gasolina debido a que se le ha considerado menos agresivo con el medioambiente (Frederick, M. "Demand for Diesel: The European Experience". Diesel Technology Forum, 2001.

⁵ La densidad grados API, es un parámetro internacional del Instituto Americano del Petróleo. Sirve para clasificar el aceite crudo: extra pesado, hasta 10° API; pesado, de 10 – 22.3; mediano, 22.3 – 31.1; ligero, 31.1 – 39 y super ligero, mayor de 39°. Instituto Mexicano del Petróleo. Glosario.

ppm. Asimismo, a partir de 2006, el diesel debería situarse por debajo de 15 ppm⁶.

Como se observa, el reto para la industria de refinación a nivel mundial, no es menor.

Producción, consumo y precio del diesel en México

La capacidad de producción de diesel para satisfacer las necesidades del país es crecientemente insuficiente (véase Tabla 4)⁷.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasolinas						
Consumo nacional aparente	158,046	148,226	157,863	182,488	197,570	206,590
Producción	133,846	139,138	158,447	169,202	164,250	163,885
Importación*	50,845	34,894	25,222	41,175	61,685	74,460
Exportación	26,645	25,806	25,805	27,889	28,365	31,755
Diesel						
Consumo nacional aparente	101,981	100,777	112,712	117,083	123,370	133,590
Producción	102,784	97,419	112,347	118,840	116,070	119,720
Importación	2,446	6,278	1,424	1,061	7,665	14,965
Exportación	3,249	2,920	1,059	2,818	365	1,095

Nota: Incluye únicamente los combustibles automotrices.

Fuente: INEGI, *La Industria Automotriz en México*, edición 2007.

Mientras que la producción de diesel de 2001 a 2006 aumentó en 16,936 miles de barriles (16.5%), la demanda (el consumo nacional aparente) lo hizo en 31,609 miles de barriles (32%). Esto evidencia la necesidad creciente de importar este energético. Mientras que en el año 2001 se importaron 2,446 miles de barriles (mdb), en 2006, 14,065 (mdb)⁸. La Gráfica 2 muestra las importaciones promedio diarias de productos petrolíferos, entre ellos el diesel.

Es pertinente señalar que en México se comercializan los siguientes productos diesel: PEMEX Diesel, es el producto destinado al uso automotriz⁹; Diesel Industrial de Bajo

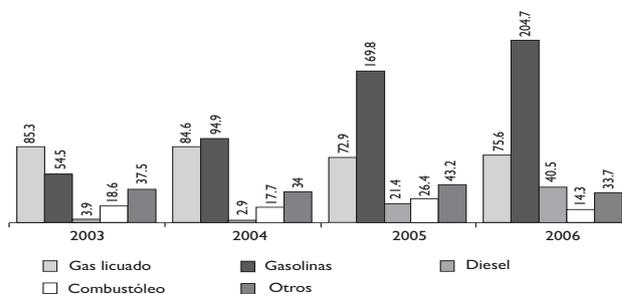
⁶ Para satisfacer esos requerimientos en las estaciones de servicio, las refinerías deben producir diesel con un contenido de la mitad de ese valor antes de empacarlo en el sistema de distribución, ya que el producto bajo en azufre recoge trazas de azufre a su paso a través del ducto y otros canales de distribución. Secretaría de Energía. *Prospectiva de Petrolíferos 2006-2015*. México. Primera edición, 2006.

⁷ La misma tendencia se presenta en las gasolinas.

⁸ Los principales proveedores de Diesel en 2004-2005 fueron: Antillas Holandesas, Canadá, Corea, Estados Unidos, Estonia, Filipinas y Japón. Secretaría de Energía. *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007.

⁹ La diferencia principal entre el combustible para uso automotriz y los destinados al servicio agrícola y marino es su contenido de azufre y su índice de cetano; con el de uso industrial la única diferencia es el

Gráfica 2
Volumen de importaciones de productos petrolíferos (Miles de barriles diarios)



Fuente: Petróleos Mexicanos. Base de Datos Institucional. México, 2008.

Azufre, para el empleo en equipos de combustión a flama abierta; Diesel Marino y Diesel Agrícola. Sin embargo, el producto destinado al servicio automotriz es el que registra la mayor tasa de crecimiento.

En el periodo 2000 y 2005, la demanda de diesel en México creció a un ritmo de 2.4 % por año y la de PEMEX Diesel a un 3.6 % anual. Se prevé que los vehículos con motor a diesel aumentarán su demanda, lo que se reflejará en el consumo nacional aparente para los próximos diez años en 4.0% en promedio anual (de 315.6 mbd que se espera consumir durante 2006, a 427.4 mbd en 2015). Lo anterior, en buena medida, será resultado del impulso que se espera dar a la tecnología de motores a diesel, por parte de empresas y autoridades.

Ante este escenario, se pronostica que el país será importador de diesel de 2006 a 2011, y se espera que con el incremento de la producción se comience a ser autosuficiente para satisfacer la demanda interna a partir de 2012¹⁰, con lo cual se tendrá un saldo superavitario de 2.4 mbd en 2015.¹¹

Por otro lado, y en lo que respecta a precios, la mayor demanda de diesel en el país no sólo responde a su mayor

contenido de azufre. Cabe mencionar que a nivel nacional se comercializa una calidad única para el uso automotriz. Entre sus características más relevantes destacan: un contenido de azufre de 300 partes por millón en peso (ppmw), un índice de cetano mínimo de 48 y un valor máximo de aromáticos de 30 por ciento. Sener/ BID/ GTZ (Edit.). *Potenciales y Viabilidad del Uso de Bioetanol y Biodiesel para el Transporte en México*, México, D.F., 2006.

¹⁰ La oferta de diesel será suficiente para satisfacer la demanda, situación contraria a la elaboración de gasolinas, en donde se tiene una alta dependencia de las importaciones y elevado parque vehicular de este energético.

¹¹ Secretaría de Energía. *Prospectiva de Petrolíferos 2006-2015*. México. Primera edición, 2006.

eficiencia en un amplio rango de condiciones de operación respecto a las gasolinas, sino a que es más barato que éstas (véase Tabla 5).

El metro cúbico de diesel (*PEMEX Diesel*) es más barato que el de las gasolinas que se venden en México (*Magna y Premium*). Sin embargo, el diferencial de precio ha ido aumentando. Mientras que en 2001, la diferencia por metro cúbico entre el diesel y la gasolina más barata (*Magna*) era de 930.95 pesos (alrededor de 71.6 dólares o 51.7 euros), en 2006 era de 1,163.24 pesos (89.5 dólares o 64.6 euros)¹².

Tabla 5
Precios promedio de venta al público de diesel y gasolinas
De 2001 a 2006 (pesos por metro cúbico)

Periodo	Pemex Diesel	Pemex Magna	Pemex Premium
2001	4,523.10	5,454.05	6,112.49
2002	4,762.99	5,746.38	6,441.48
2003	4,938.68	5,955.37	6,675.42
2004	5,090.19	6,137.68	7,171.26
2005	5,243.62	6,332.16	7,477.26
2006	5,447.34	6,610.58	7,847.26

Nota: Precios al 31 de Diciembre de cada año. Excluye la frontera norte del país. Incluye impuestos.

Fuente: INEGI, *La Industria Automotriz en México*, México. Edición 2007.

Ventajas automotrices del diesel y condiciones medioambientales que propician su uso en México

La demanda observada de diesel seguirá reflejando la preferencia del autotransporte hacia este combustible debido a que representa ventajas respecto a: precio, eficiencia, rendimiento, disponibilidad, y menores costos de mantenimiento, entre otros.

La eficiencia de la combustión en el autotransporte es muy sensible a la calidad del carburante, y a su vez éste depende en forma estrecha de las condiciones de operación. El diesel tiene mayor eficiencia en la combustión que la

¹²Tipos de cambio: 1 dólar: 13 pesos y 1 euro: 18 pesos.

¹³ Un motor diesel es un motor térmico de combustión interna en el cual el encendido se logra por la temperatura elevada que produce la compresión del aire en el interior del cilindro, es decir, no necesita de una chispa de bujía para realizar dicho proceso.

¹⁴ Los motores a diesel emiten en promedio 19% menos dióxido de carbono (CO₂) que los a gasolina, reduciendo la emisión de gas invernadero a la atmósfera, contribuyendo con ello a mejorar el medioambiente. *Milenio Diario*. "Tendencia Positiva en Vehículos a Diesel". México, 5 de marzo de 2008.

gasolina, por lo que genera menor desperdicio. De allí que la expectativa de crecimiento de los vehículos a diesel se basa en su mayor eficiencia térmica¹³, que resulta en una menor demanda de combustible y, en consecuencia, en una menor emisión de CO₂¹⁴.

Lo anterior en términos simples significa que las principales ventajas de los autos con propulsión a diesel son¹⁵: su bajo consumo de combustible, tanto en la ciudad como en la carretera; su muy bajo nivel de emisiones contaminantes; su mayor fuerza de empuje al vehículo (son motores más grandes y a pesar de ello consumen menos combustible)¹⁶ y el menor precio del diesel respecto a la gasolina.

Este conjunto de ventajas da lugar a que la Secretaría de Energía estime que: "los automovilistas nacionales que se incorporarán a esta tecnología motriz a diesel, reducirán sus costos de transportación 50% como resultado del 30% en mayor rendimiento en el kilometraje recorrido y alrededor de 20% de ahorro por el precio del diesel con respecto a la gasolina"¹⁷.

No obstante lo anterior, se debe destacar que en el país se cuenta con pocos vehículos "amigables" con el medioambiente, ya que no se tiene ni la cultura ni la infraestructura para hacer un cambio masivo en este sentido¹⁸. Con relación a la infraestructura, PEMEX Diesel no cuenta con la calidad suficiente para la mayoría de los motores que se comercializan en Europa y hacen falta estaciones de abasto, no sólo en las principales carreteras del país, sino también en las ciudades del país.

Un aspecto adicional a considerar respecto a la conveniencia de utilizar el diesel en el Valle de México, es que allí la quema de combustibles en motores de combustión interna es todavía menos eficiente debido a la baja presión atmosférica y a la deficiencia en la concentración de

¹⁵ Con base en Polanco, E. "¿Diesel o no diesel? Esa es la cuestión". Autos, *Milenio Diario*. México, 2 de febrero de 2008.

¹⁶ Las palabras de Ralf Berckhan, Vicepresidente de la marca Volkswagen en México, sirven para ilustrar esta situación. "... Cabe señalar que con el adecuado cuidado y mantenimiento, los motores diesel pueden llegar a tener una vida útil de casi el doble de un motor a gasolina. Además, debido a que son motores más robustos, consumen menos combustible". Autos y Más, "Tendencia positiva en Vehículos Diesel", *Milenio Diario*, Sábado 22 de Marzo de 2008.

¹⁷ Secretaría de Energía, *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007:105).

¹⁸ Como se apuntó previamente, prácticamente la totalidad de los camiones de carga y de los autobuses en México utilizan el diesel como combustible. Sin embargo, en los automóviles sólo son dos empresas las que han incursionado con esta tecnología en el país: Volkswagen (con las marcas: Jetta TDI, Bora TDI y Touareg TDI) y Audi (con A3 TDI y Q7 TDI). Con base en Polanco, E. "¿Diesel o no diesel? Esa es la cuestión". Autos, *Milenio Diario*. México, 2 de febrero de 2008.

oxígeno en el aire¹⁹. Por ello es que el Vicepresidente de Volkswagen en México, Ralf Berckhan, enfatiza su convencimiento respecto a que “los modelos con motorización a diesel son la alternativa más viable en materia ecológica para nuestro país y una opción digna de considerar en materia económica, debido al rendimiento del combustible y el desempeño del motor turbo, ideal para las condiciones geográficas de México”²⁰.

Con este marco de referencia se entiende que se tenga una estimación respecto a que los automotores a diesel tendrán una tasa media de crecimiento anual (tmca) de 6.1%, al pasar de 633.7 miles de unidades en 2005, a 1,142.0 miles de unidades en 2015. Este comportamiento como respuesta, fundamentalmente, a los programas de expansión de ventas²¹, a los proyectos de renovación del parque vehicular para el transporte de carga y a la renovación de flotas vehiculares por parte de empresas productoras de bienes y servicios en los próximos diez años. Además, se espera la introducción gradual de más modelos de autos a diesel a nivel nacional, con la entrada en funcionamiento de la norma oficial mexicana NOM 086²², que permitirá que en el país se disponga de diesel UBA (Ultra Bajo en Azufre)²³.

Para el caso que aquí nos ocupa, el diesel, la NOM 086 establece un contenido de azufre de 15 partes por millón (ppm) como máximo en la zona fronteriza norte (ZF) del país, a partir de enero de 2007; en enero de 2009, en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey (ZM) y en el resto del país (RP) a partir de septiembre de 2009. (véase Gráfica 3).

¹⁹ En sitios elevados el aire contiene menos oxígeno por unidad de volumen que a nivel del mar por su menor densidad al ser más baja la presión atmosférica. Schifter, Isaac y López, Esteban. *Usos y Abusos de las Gasolinas*. México, SEP-FCE-CONACYT, 2003.

²⁰ Autos y Más, “Tendencia positiva en Vehículos Diesel”, *Milenio Diario*, 22 de Marzo de 2008.

²¹ Armadoras estadounidenses y asiáticas prevén producir vehículos a diesel para nuestro país. Estimándose un volumen anual, a partir del 2015, de 200,000 automóviles a diesel, lo cual significaría un incremento en las ventas de los mismos. Visconti, Charles, Los automóviles con motor a diesel presentan la mejor alternativa para México, *Milenio Diario*, México D.F., septiembre de 2006.

²² Norma Oficial Mexicana NOM-086-SEMARNAT-SENER-SCFI-2005, Especificaciones de los combustibles fósiles para la protección ambiental. *Diario Oficial de la Federación*. Lunes 30 de enero de 2006 y martes 3 de octubre de 2006. El objetivo de estas especificaciones es disminuir significativamente las emisiones a la atmósfera, y deben ser acordes con las características de los equipos y sistemas de combustión que los utilizan en fuentes fijas y en el transporte. Los combustibles considerados dentro de la norma son el gas natural, gasolinas, turbosina, diesel, combustóleo, gasóleo y gas LP.

²³ Secretaría de Energía, *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007.

Gráfica 3

Programa de reducción de contenido de azufre en Pemex refinación (fecha y partes por millón, ppm)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Premium		OCT					
	250/300	◇	30 prom/80 máx				
Magna				OCT			
ZM	500 máx			◇	30 prom/80 máx		
RP					ENE		
					◇	30 prom/80 máx	
Pemex Diesel			ENE				
ZF	500 máx		◇	15 máx			
ZM					ENE		
					◇	15 máx	
RP					SEP		
					◇	15 máx	

Fuente: Secretaría de Energía, *Prospectiva de Petrolíferos 2007-2016*. México, 2007.

A continuación se aborda con más detalle lo relativo a la calidad del diesel y la normatividad, para efecto de ubicar mejor lo que sucede en México en esos aspectos.

Calidad del diesel y la normatividad ecológica automotriz. Situación de México al respecto

En los últimos años, Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Australia y otros países industrializados, han emprendido acciones para reducir los límites máximos permisibles de emisiones de vehículos a través de la introducción de mejores tecnologías de control y de la reducción del contenido de azufre en sus combustibles²⁴.

En línea con esta tendencia, varios países en desarrollo, entre ellos México, realizan acciones similares para mejorar las condiciones ambientales. Los esfuerzos y resultados no son homogéneos, el comparativo de la calidad del diesel con relación su contenido de azufre²⁵ (véase Tabla 6) y la calendarización de los objetivos a alcanzar en la mejora de la misma (véase Tabla 7), dan cuenta de ello.

²⁴ A nivel mundial se enfatiza en el contenido de azufre porque se le considera el parámetro más importante a ser reducido, y eventualmente eliminado, en las nuevas gasolinas y diesel. Secretaría de Energía. *Reducción de azufre en combustibles, el caso de México*. México, 2004.

²⁵ Desde el punto de vista automotriz, la presencia de azufre en los combustibles causa deterioro del motor debido a la acumulación de depósitos de dióxido de azufre, sustancia altamente corrosiva que desgasta las piezas y reduce la vida útil del vehículo.

Tabla 6
Comparación de la calidad observada de Pemex diesel, 2004 (Azufre, partes por millón en peso)

País	Azufre(ppm)
Alemania	8
Reino Unido	40
Italia	229
Canadá	290
España	290
Francia	304
Japón	330
México	414
USA, Costa Este	370
USA, Medio Oeste	390
USA, Costa Oeste	200

Fuente: Secretaría de Energía. *Reducción de azufre en combustibles, el caso de México*. México, 2004.

Destaca que el diesel mexicano es el que contiene más azufre y que en nuestro país hay mayor rezago que en el promedio de los países referidos en la tabla respecto a la introducción de diesel de bajo azufre.

La información calendarizada, da cuenta de la tendencia general de los estándares a alcanzar en la calidad del diesel respecto al límite en el contenido de azufre, además de que, implícitamente, refleja el diferencial en las disposiciones normativas de los combustibles entre países.

Respecto a este último punto, de manera general se señala que en la normatividad ecológica automotriz, hay dos referencias a considerar: las normas europeas (“Euro”) y las norteamericanas (“Tier”), estas últimas establecidas por Estados Unidos y acogidas y adaptadas en Canadá y México, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC)²⁶. A continuación se les describe brevemente.

Las “Normas Tier” forman parte de la normatividad de control de emisiones de la industria automotriz esta-

²⁶ Las normas ambientales Euro y Tier, difieren y no son fáciles de comparar debido principalmente al diferencial en la calidad del diesel europeo, que es relativamente más bajo en sulfuro. Esto da lugar a que las normas norteamericanas sean “más exigentes” que las de Europa; que los automóviles europeos a diesel deban adecuarse para circular fuera de ese continente, y que algunos dispositivos tecnológicos de control de emisión de contaminantes europeos no funcionen en otras partes del mundo. Sin embargo, la brecha de normatividad entre Europa y U.S.A. ha ido disminuyendo en los últimos años. Europa está avanzando en la construcción de normas de emisión cada vez más exigentes.

Tabla 7
Calendario de entrada para diesel de bajo azufre en el mundo

País o Región	2006	2007	2008	2009	2010
Beijing, China	500	500	50	50	50
Chile	350	350	350	350	50
EU.	500	15	15	15	15
Japón	50	10	10	10	10
Malasia	500	500	500	500	50
México	500	500	500	nd ^f	nd ^f
Santiago, Chile	50	50	50	50	10
Sudáfrica ^{***}	500(50)	500(50)	500(50)	500(50)	50
Sudeste Africano ^{***}	5000	500	500	500	50
Tailandia	150	150	150	150	50
Unión Europea ^{**}	50(10)	50(10)	50(10)	10	10

Notas:

* No disponible

** Diesel de bajo azufre (10 con límite de 50 ppm) disponible en toda la Unión Europea.

*** Incluye Malawi, Tanzania, Zimbabwe y Mozambique.

Perú, Brasil y Argentina se encuentran en proceso de decisión para reducir el contenido de azufre a 50 ppm para el año 2010.

Países de Europa central y del este que tienen diesel 10 ppm: Bulgaria, Croacia con azufre de 10-50, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Montenegro, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

Fuente: INE. “Estudio de evaluación socioeconómica del proyecto integral de calidad de combustibles”. México, 2006.

dounidense y establecen los límites máximos permisibles, en gramos de polución/kilometro (g/k), de emisiones contaminantes como el monóxido de carbono (CO), material particulado (PM) y, principalmente, óxido de nitrógeno (NOx).

En Estados Unidos ese control inició con la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act*) en 1970. Esta ley, aplicada por la Agencia de Protección Ambiental (EPA), estableció la imposición de normas para cuatro contaminantes primarios: material particulado (PM), dióxido de azufre (SO₂), monóxido de carbono (CO) y óxido de nitrógeno (NOx) y para el contaminante secundario ozono (O₃). Su objetivo era regular la contaminación atmosférica de manera que esos contaminantes se mantuvieran por debajo de ciertos niveles.

Los estándares Tier I regulan las emisiones para vehículos ligeros. Su objetivo principal consistió en fijar límites para el NOx, y estuvieron vigentes de 1997 al 2004. Por su parte, el objetivo de los Tier 2 era reducir el NOx y el PM en los vehículos a diesel. Estos estándares fueron establecidos en 1998 y están vigentes a partir del 2004. Las normas Tier 2 son más estrictas que las Tier I en términos de emisiones contaminantes, esto con el fin de mejorar la calidad de los combustibles, fomentar la innovación tecnológica y el

desarrollo de motores que cumplan con los estándares aún más elevados que los niveles medios exigidos²⁷.

En lo que respecta a Europa, la preocupación respecto a los componentes nocivos existentes en los gases de escape de los motores diesel inició a mediados de la década de los ochenta, siguiendo las pautas de las autoridades federales norteamericanas a través de la EPA.

En ese continente la normativa de protección medioambiental se concentró en un bloque legislativo denominado “normas Euro”. En general estas normas fijan los límites máximos permisibles de emisiones para cada contaminante, en este caso: NOx, PM, hidrocarburos (HC) y CO.

Desde 1993, año en que entró en vigor la normativa Euro I, los valores de emisiones contaminantes de los vehículos industriales se han ido reduciendo paulatinamente. En 2006 entró en vigor la norma Euro 4 para vehículos de nueva matriculación y 2009 será complementada con la Euro 5²⁸.

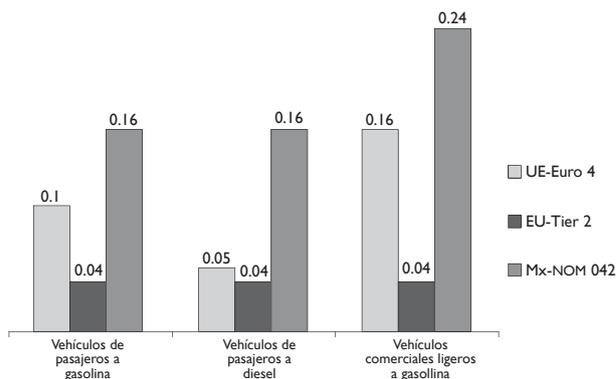
Por su parte, y como ya se señaló, en México existen normas oficiales que regulan la emisión de contaminantes a la atmósfera por diversas fuentes y, otras, que regulan la calidad de los combustibles. Por ejemplo, las normas NOM-042-SEMARNAT-2003 y NOM-044-ECOL-1993 establecen, respectivamente, los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes para los vehículos nuevos en planta accionados con gasolina y diesel.

La NOM-042-SEMARNAT-2003 incorpora requerimientos equivalentes a la norma TIER 1 y fija una durabilidad a 80 mil kilómetros para los vehículos que se comercializan en la actualidad. También incluye límites equivalentes a TIER 2, una durabilidad de 194 mil kilómetros y un calendario de introducción para vehículos nuevos a partir del año 2006. En el caso de los límites TIER 2, la disposición está sujeta a la disponibilidad de gasolina con un contenido de azufre de 30 partes por millón (ppm) promedio y 80 ppm máximo (30/80 ppm). Una diferencia importante entre la norma mexicana y la Tier 1, que aplicó en Estados Unidos hasta 2003, es que

la primera permitía niveles más elevados en las emisiones de NOx (0.62 g/km) que la última (0.25 g/km)²⁹.

En los cuatro gráficos siguientes (4, 5, 6 y 7) se muestran los límites máximos permisibles de emisiones para cada contaminante, establecidos en las normas Tier 2, Euro 4 y 042 (mexicana). Esta información da cuenta de las diferencias en los estándares de emisión para vehículos de pasajeros y para vehículos comerciales ligeros, a diesel y a gasolina. También, muestra que México es el país que tolera las mayores emisiones contaminantes. Esto debido a la calidad de los combustibles con los que cuenta (con alto contenido en benceno, olefinas, aromáticos y azufre).

Gráfica 4
Límite máximo permisible de emisión de hidrocarburos (HC), 2007 (gramos de polución/kilómetro)



Fuente: CEC. *El TLCAN y la industria automotriz en México: hacia la armonización de los estándares ambientales en América del Norte*, 2005.

En general, la tendencia mundial para disminuir el impacto de deterioro ambiental del autotransporte es combinar nuevas tecnologías automotrices con combustibles más limpios, sean estos tradicionales o alternativos. Garantizar su suministro en calidad y cantidad, es fundamental.

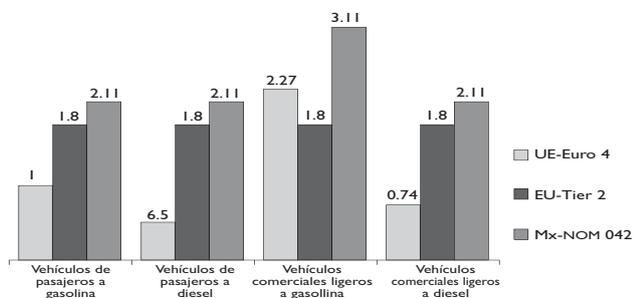
No obstante, las condiciones de México al respecto no son muy buenas. Para disminuir el contenido de azufre se requiere de inversiones en plantas de hidrodesulfuración, ya que las refinerías del país no están preparadas para producir la gasolina y el diesel de ultra bajo contenido de azufre que exige la normatividad ambiental y que es requisito indispensable para introducir nuevos motores de tecnología avanzada para reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera.

²⁷ La experiencia canadiense respecto de los instrumentos regulatorios para la industria automotriz ha sido similar a la de los Estados Unidos, esto se debe en gran parte, a la fuerte integración que existe de la industria automotriz canadiense al sistema de producción automotriz estadounidense. En 1997, el gobierno federal de Canadá anunció que ajustaría sus regulaciones en 1998 con los estándares estadounidenses, además adoptó regulaciones que establecían que los vehículos usaran combustible diesel con un contenido de azufre tan bajo como el estipulado en México y en 1999, adoptó los mismos niveles de contenido de azufre en la gasolina que se habían establecido en los Estados Unidos.

²⁸ Transporte Mundial. “Euro 4 y Euro 5”. 2006.

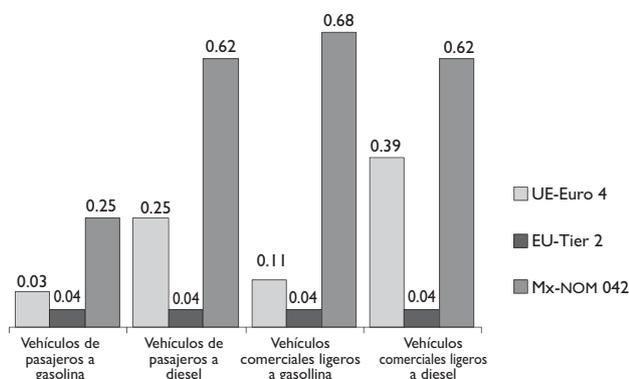
²⁹ Transporte Mundial. “Euro 4 y Euro 5”. 2006.

Gráfica 5
Límite máximo permisible de emisión de óxido de nitrógeno (Nox), 2007 (gramos de polución/kilómetro)



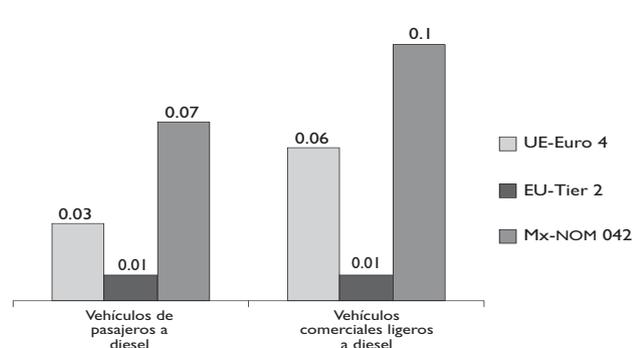
Fuente: CEC. *El TLCAN y la industria automotriz en México: hacia la armonización de los estándares ambientales en América del Norte, 2005.* CEC, 2005.

Gráfica 6
Límite máximo permisible de emisión de monóxido de carbono (CO), 2007 (gramos de polución/kilómetro)



Fuente: CEC. *El TLCAN y la industria automotriz en México: hacia la armonización de los estándares ambientales en América del Norte, 2005.*

Gráfica 7
Límite máximo permisible de emisión de material particulado (PM), 2007 (gramos de polución/kilómetro)



Fuente: CEC. *El TLCAN y la industria automotriz en México: hacia la armonización de los estándares ambientales en América del Norte, 2005.*

Desarrollo y uso de combustibles automotrices alternativos. Condición de México al respecto

A nivel internacional, y ante la necesidad de producir y usar combustibles más amigables con el medio ambiente, se está evaluando utilizar combustibles alternativos de origen en fuentes renovables (principalmente) para sustituir a la gasolina y al diesel³⁰. Entre los que tienen su origen en fuentes renovables, se encuentran: biodiesel, bioetanol, electricidad e hidrógeno; entre los de origen en fuentes no renovables: gas natural, gas lp y metanol³¹.

En general, los combustibles y las tecnologías alternativas ofrecen oportunidades para la reducción significativa de las emisiones e incrementos en la eficiencia de algunas categorías especiales de vehículos. Hasta el momento se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y cada opción tiene un rendimiento y características de emisión únicas. Requieren que se invierta en infraestructura para su producción, almacenamiento y distribución, además de que se domine una variedad de tecnologías. Aunque no se espera que desplacen completamente a los combustibles fósiles, se busca que ayuden a alargar los recursos petrolíferos y colaboren en la reducción de las emisiones contaminantes.

Algunos países ya emplean en su autotransporte combustibles alternativos (en Estados Unidos, Francia, Alemania, Brasil y Argentina, el biodiesel; en Brasil, EU, Nicaragua y Argentina, el etanol; en Argentina, Pakistán y Brasil, el gas natural y en Australia, Bélgica, Francia, Japón, Holanda, Estados Unidos e Inglaterra, el gas lp). Entre los mismos hay los que han conseguido la reducción de emisiones hasta en un 50%. Otros países hasta ahora sólo cuentan con programas específicos para su desarrollo.

México inicia su incursión en la temática de los bio-combustibles presionado por la reducción de sus reservas probadas de petróleo, la creciente importación de gasolina para asegurar el abasto nacional y las exigencias ambientales y tecnológicas de la industria automotriz.

Es así que el 26 de abril de 2007, se aprobó en el país la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos

³⁰ Algunos combustibles alternativos se obtienen como un producto secundario o subproducto de la refinación del petróleo y constituyen una fuente que aporta grandes beneficios desde el punto de vista de la reducción de emisiones contaminantes.

³¹ Para conocer las características de estos combustibles alternativos consúltense: Osnaya, Silvia. *Combustibles Fósiles y Alternativos Para La Industria Automotriz: Una Prospectiva*. Trabajo terminal para obtener el título de Licenciada en Economía, UAM-A, 2008.

en México. La misma entró en vigor el 2 de febrero de 2008 y destaca la necesidad de contar con programas que definan instrumentos, acciones, procedimientos y reglas para impulsar el desarrollo sustentable de la producción y comercialización de bioenergéticos³².

Sin embargo, sólo se trabaja en el análisis de este tipo de energías renovables a través de estudios, investigaciones y proyectos piloto que buscan identificar las áreas adecuadas para su producción a fin de maximizar su eficiencia, manteniendo criterios ambientales y de rentabilidad. En el corto plazo el país no introducirá biocombustibles a pesar del fuerte impulso de otros países para hacerlo.

La labor central del país respecto al combustible en el autotransporte, basada en los recursos económicos y tecnológicos con que se cuenta, es cumplir con el programa de combustible limpio con el objetivo de satisfacer las exigencias ambientales nacionales e internacionales, así como para estimular la entrada de tecnologías automotrices en el control de emisiones contaminantes. Este programa incluye una disminución del contenido de azufre en la gasolina y diesel, en etapas, en todo el país. No es probable que México utilice sus fondos existentes asignados a inversiones en refinación para desarrollar combustibles alternativos. Sobre todo porque “las nuevas especificaciones de azufre en combustibles, requieren de inversiones sustanciales en la industria nacional de refinación, incluyendo la modernización de 18 plantas de gasolina, cuatro hidrosulfuradoras de diesel y siete plantas secundarias asociadas al proyecto (cuatro de hidrógeno, tres de azufre y una de generación de energía eléctrica). El valor presente de los costos asociados con este proyecto, es de \$ 4,685 millones de dólares”³³.

Reflexiones

La industria de refinación internacional enfrenta distintos retos asociados a la creciente demanda de combustibles automotrices y al compromiso medioambiental, a través de la elaboración de combustibles cada vez más limpios.

Los desafíos para las refinerías actuales son de importancia ya que implican modificaciones en su configuración y complejidad, porque fueron diseñadas para procesar crudos distintos a los actuales y porque requieren mayor capacidad de flexibilidad de producción y de distribución

³² Fundamentalmente busca impulsar la agroindustria de la caña de azúcar y del maíz para la producción de etanol y, de plantas oleaginosas, para la producción de biodiesel.

³³ SEMARNAT, INE, PEMEX Refinación, “Calidad de los Combustibles”. Resumen Ejecutivo. México, 2006.

ante el cambio en la tendencia del consumo, principalmente por combustibles ligeros (gasolinas) e intermedios (diesel). Situación que reclama mejoras y la expansión de la infraestructura existente.

En México, la dinámica mostrada por la demanda de combustibles petrolíferos ha provocado que el abasto del mercado nacional se complemente con importaciones de manera creciente. PEMEX ha sido incapaz de ampliar su oferta: tiene insuficiencia de recursos, limitaciones en la infraestructura actual y deficiente capacidad de ejecución de proyectos de reconfiguración y modernización del área de refinación; lo que dificulta su capacidad de cumplir con objetivos de eficiencia y rentabilidad en el abastecimiento de la demanda interna de derivados del petróleo; principalmente de combustibles automotrices. Sin embargo, debido a que el país atraviesa por la transición a normas ecológicas más exigentes y que los fabricantes de automóviles están obligados a ofrecer productos menos contaminantes, requiere garantizar el suministro apropiado para esos vehículos.

Aunque nuestras refinerías todavía no están preparadas para producir la gasolina y el diesel de ultra bajo contenido de azufre que exige la normatividad ambiental, y que es requisito indispensable para introducir nuevos motores de tecnología avanzada para reducir las emisiones a la atmósfera, la tendencia en el uso creciente de diesel como combustible en el autotransporte seguirá en aumento. Las marcas que ya han introducido vehículos a diesel en el país, buscarán fortalecer su presencia en el mercado, sobre todo al promover que este tipo de combustible, además de garantizar mayor durabilidad a los sistemas avanzados de control de emisiones, contribuye a reducir las emisiones vehiculares y la concentración de contaminantes en la atmósfera.

El hecho de que la normatividad ecológica en el país siga la tendencia internacional y busque reducir el contenido de contaminantes como el azufre, benceno, olefinas y aromáticos, no implica que se tengan los mismos resultados. Los avances alcanzados no son suficientes ya que los combustibles mexicanos están entre los que contienen más azufre.

Como se hizo evidente a lo largo del documento, la capacidad de PEMEX para proveer de diesel más limpio es limitada. Como también lo sería, responder en el corto plazo a una mayor demanda de este combustible, tal como lo querían los proveedores de autotransporte y como se presenta en las tendencias de consumo en los países más desarrollados. En cuanto al desarrollo de algún biocombustible en el país, la disponibilidad de recursos económicos y de tecnología, es muy restringida.

Los biocombustibles

Edmar Salinas Callejas*
Víctor Gasca Quezada**

En el curso de esta primer década del siglo XXI se ha insistido por parte del gobierno norteamericano y de países europeos sobre la necesidad de generar biocombustibles como una fuente de energía alternativa, de tal forma que puedan ir sustituyendo el empleo de los hidrocarburos. En términos prácticos, el gobierno norteamericano se ha propuesto generar 20% de su consumo de energía con biocombustibles, lo que ayudaría a frenar el alza de los precios del petróleo, que a raíz de la guerra de Irak empezaron a subir de manera pronunciada en la medida que los norteamericanos se atascaban en la invasión.

En el curso del año 2008, el tema sobre los biocombustibles retomó un nuevo impulso en virtud del incremento de los precios de los alimentos y los combustibles tradicionales, como una solución para sustituir al petróleo y a su vez disminuir los efectos negativos que tiene éste sobre el medio ambiente. Si bien es cierto que la discusión sobre la producción de este tipo de combustible hoy en día es más fuerte y parecería un tema actual, no es así: tanto la investigación como produc-

ción de biocombustibles ha estado presente desde el siglo XIX.

En el curso de esta primer década del siglo XXI se ha insistido por parte del gobierno norteamericano y de países europeos sobre la necesidad de generar biocombustibles como una fuente de energía alternativa, de tal forma que puedan ir sustituyendo el empleo de los hidrocarburos. En términos prácticos, el gobierno norteamericano se ha propuesto generar 20% de su consumo de energía con biocombustibles, lo que ayudaría a frenar el alza de los precios del petróleo, que a raíz de la guerra de Irak empezaron a subir de manera pronunciada en la medida que los norteamericanos se atascaban en la invasión.

Esta estrategia agudizó la discusión en torno a la disyuntiva de producir alimentos o producir bio-

combustibles, pues éstos se pueden obtener de los propios alimentos como el maíz, la caña de azúcar o la soya. En particular la administración del presidente Bush había insistido en darle un uso alternativo al maíz para generar biocombustibles. Brasil, por su parte, entró en un ambicioso plan para producirlos a partir de la caña, e incluso en los encuentros entre las administraciones brasileña y norteamericana se planteó el cultivo de caña de azúcar a gran escala para aprovecharlo como bioenergético.

Simultáneamente, en los foros mundiales se levantaron voces de protesta en virtud de que la rigidez en la oferta de alimentos por su uso alternativo en biocombustibles estaba encareciendo los alimentos y podría conducir a hacer más severa el hambre

* Profesor-Investigador del Área de Investigación de Relaciones Productivas en México, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

** Egresado de la Licenciatura en Economía de la UAM-Azcapotzalco, actualmente ayudante de servicio social.

en regiones de África, América Latina y Asia. No solamente los recursos contra el hambre en el mundo eran insuficientes, ahora también la generación de alimentos lo iba a ser, esto como consecuencia del aumento en la producción de biocombustibles por parte de países desarrollados para así alcanzar sus objetivos en el consumo interno de este tipo de combustible alternativo.

Sin embargo, el tema tiene más aspectos que pueden ser observados, y si bien resultaría no sólo grave sino contraproducente darle un uso alternativo a los alimentos, los biocombustibles pueden ser generados con productos vegetales que no son alimentos, de forma tal que no habría la necesidad de sustituir alimentos por biocombustibles sino de producir más alimentos y biocombustibles a la vez.

Origen de los biocombustibles

La historia de los biocombustibles se inicia a fines del siglo XIX y nace prácticamente con el uso de los hidrocarburos como fuente de energía. La idea de usar aceites vegetales como combustible para motores de combustión interna data del 1895. En ese año el Dr. Rudolf Diesel desarrolló el primer motor diesel, cuyo prototipo ya estaba previsto que funcionara con aceites vegetales, como por ejemplo el aceite de maní, que en las primeras pruebas funcionó bien. Años después Henry Ford hizo el primer diseño de su automóvil modelo T en 1908, esperaba utilizar el etanol como combustible. La Standard Oil empleó a principios de los años veinte, en el área de Baltimore, 25% del etanol en gasolina, pero los elevados precios del maíz —producto del que se obtenía— junto con los altos costos de almacenamiento y las dificultades en el transporte, hicieron abandonar el proyecto; además el petróleo irrumpió en el mercado más barato, más eficiente y más disponible. La primera experiencia del empleo de un biocombustible en el transporte público data de 1938, cuando se utilizó biodiesel en la línea de ómnibus Bruselas-Lovaina en el curso de la Segunda Guerra Mundial. Los alemanes emplearon el biodiesel para mover sus flotas de guerra y los vehículos pesados en el norte de África.

Con la crisis del petróleo que se vivió en la década de los setenta disminuyó la oferta, por lo que se disparó su precio en forma exorbitante así como el precio de la gasolina, que se incrementó 100%. A fines de 1979, a raíz de la crisis de los precios del petróleo, se estableció una mezcla de gasolina y etanol: los biocombustibles se volvían a presentar como una alternativa al alza de los precios del petróleo y al posible agotamiento de los recursos no renovables.

En Brasil la crisis del petróleo también tuvo fuerte repercusión. En este país, en el año de 1975, se desarrolló el proyecto Proalcohol, cuyo objetivo era reemplazar el uso de los hidrocarburos. Finalmente, la guerra de Kuwait elevó más todavía los precios de los hidrocarburos, afianzando la idea de nuevas fuentes de energía alternativa.

Qué son los biocombustibles

Se entiende por biocombustible aquellos combustibles que se obtienen de biomasa. El término biomasa, en el sentido amplio, se refiere a cualquier tipo de materia orgánica que haya tenido su origen inmediato en el proceso biológico de organismos recientemente vivos, como plantas, o sus deshechos metabólicos (el estiércol); el concepto de biomasa comprende productos tanto de origen vegetal como de origen animal. En la actualidad se ha aceptado este término para denominar al grupo de productos energéticos y materias primas de tipo renovable que se origina a partir de la materia prima orgánica formada por vía biológica. Quedan por tanto fuera de este concepto los combustibles fósiles o los productos orgánicos derivados de ellos, aunque también tuvieron su origen biológico en épocas remotas. Hoy en día se pueden diferenciar distintos tipos de biomasa.

Tipo de biomasa	Características
Biomasa primaria	Es la materia orgánica formada directamente de los seres fotosintéticos. Este grupo comprende la biomasa vegetal, incluidos los residuos agrícolas y forestales.
Biomasa secundaria	Es la producida por los seres heterótrofos que utilizan en su nutrición la biomasa primaria. La constituyen la materia fecal o la carne de los animales.
Biomasa terciaria	Es la producida por los seres que se alimentan de biomasa secundaria, por ejemplo los restos y deyecciones de los animales carnívoros que se alimentan de herbívoros.
Biomasa natural	Es la que producen los ecosistemas silvestres; 40% de la biomasa que se produce en la tierra proviene de los océanos.
Biomasa residual	La que se puede extraer de los residuos agrícolas y forestales, y de las actividades humanas.
Cultivos energéticos	Recibe esta denominación cualquier cultivo agrícola cuya finalidad sea suministrar la biomasa para producir biocombustibles.

Los biocombustibles son aquellos biocarburantes como alcoholes, éteres, ésteres y otros productos químicos que provienen de compuestos orgánicos de base celulósica (biomasa) extraída de plantas silvestres o de cultivo, que

sustituyen en mayor o en menor parte el uso de la gasolina en el transporte o destinados a producir electricidad.

Los biocomponentes actuales proceden habitualmente del azúcar, trigo, maíz o semillas oleaginosas. El empleo de estos biocombustibles tiene como objetivo principal reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que sobrecalientan la superficie terrestre y aceleran el cambio climático. El uso de la biomasa para consumo energético reduce las emisiones de CO₂ en la atmósfera a diferencia del uso de hidrocarburos, lo que permite disminuir el impacto negativo que se tiene por parte de los combustibles fósiles sobre el cambio climático.

Los biocombustibles de origen biológico pueden sustituir parte del consumo de los combustibles fósiles tradicionales, como el petróleo y el carbón; este tipo de combustible se encuentra casi siempre en forma líquida y se usa para accionar los motores de combustión del transporte terrestre. Los biocombustibles más desarrollados y usados son el bioetanol y el biodiesel; otras alternativas son el biopropanol y el biobutanol, que son hasta ahora menos populares.

De esta forma, los biocombustibles aparecen como una fuente de energía alternativa que puede usarse en el caso de que los precios de los hidrocarburos se eleven demasiado o en un horizonte de largo plazo en que se agoten. Una segunda finalidad en su uso es que contribuyen a frenar el calentamiento global, ayudando a reducir las emisiones de CO₂. Sin embargo los cultivos energéticos de maíz, caña de azúcar, sorgo o soya, implican darle un uso alternativo al alimentario y esto es lo que ha generado una gran polémica.

Obtención de biocombustibles

Tipos de biocombustibles		
Sólidos	Líquidos	Gaseosos
Paja	Alcoholes	Gasógeno
Leña sin procesar	Biohidrocarburos	Biogas
Astillas	Aceites vegetales	Hidrógeno
Briquetas ¹ y pellets ²	Ésteres derivados de aceites vegetales	
Triturados finos	Aceites vegetales	
Carbón vegetal	Aceites de pirólisis	

¹ Las briquetas o bloque sólido es un combustible para la estufa o chimenea, en forma de ladrillo, que sustituye a la leña. El bloque sólido combustible es una alternativa a la leña en variadas aplicaciones (como la quema de ladrillos y cal) que consumen grandes cantidades de madera.

² El término *pellet* se refiere a pequeñas porciones de aserrín comprimido utilizadas como combustible.

Según la naturaleza de la biomasa, su uso energético y el uso del biocombustible deseado, se puede contar con diferentes métodos para obtener biocombustibles: procesos mecánicos (astillado, trituración y compactación), termoquímicos (combustión, pirólisis³ y gasificación), biotecnológicos (micro bacterianos y enzimáticos) y extractivos para obtener combustibles líquidos, sólidos y gaseosos.

Proceso de obtención de biocombustibles			
	Técnicas	Productos	Aplicaciones
Mecánicos	Astillado	Leñas	Calefacción
	Trituración	Astillas	Electricidad
	Compactación	Briquetas Aserrín	
Termoquímicos	Pirólisis	Carbón	Calefacción
	Gasificación	Aceites Gasógeno	Electricidad Transporte Industria química
Biotecnológicos	Fermentación	Etanol	Transporte
	Digestión anaeróbica	Biogas	Industria química Calefacción Electricidad
Extractivos	Extracción físico-química	Aceites Ésteres Hidrocarburos	Transporte Industria química

Los biocombustibles de primera generación (IG)

El uso de biocombustibles como fuente alterna al uso de hidrocarburos y a la reducción del impacto ambiental es un sentido nuevo, pero su empleo se ha hecho desde mucho tiempo atrás. Por ejemplo, en los países subdesarrollados (sobre todo en zonas rurales) se emplean los rastrojos y la leña. En los países desarrollados se aprovecha la madera para generar electricidad, a diferencia del subdesarrollo, hay una verdadera industria silvícola sustentable que permite renovar los bosques y explotar su madera.

³ La pirólisis es una serie de técnicas de tratamiento térmico de residuos, en las que se someten éstos a altas temperaturas en ausencia de o con poco oxígeno, de modo que no hay combustión directa.

Los biocombustibles líquidos de primera generación son los más socorridos; esto se demuestra porque hoy en día se está produciendo aproximadamente el equivalente a 20 millones de toneladas de petróleo, lo que significa 1% del consumo mundial total. Los biocombustibles líquidos más usados actualmente son:

Los bioalcoholes. Son alcoholes de origen orgánico. Están formados por dos tipos fundamentales: el etanol y el metanol. El etanol presenta mejores expectativas en lo que se refiere a la utilización, al primero se le conoce como bioetanol. El etanol se fabrica siguiendo un proceso similar al de la cerveza. La materia prima es muy variada: cereales (maíz, trigo y cebada), tubérculos (yuca, camote, patata y malanga), celulosa (madera y residuos agrícolas), y sacarosa (remolacha, caña de azúcar, melaza y sorgo dulce). Estos compuestos energéticos se transforman en azúcares, y a continuación se convierten en etanol por medio de la fermentación alcohólica. Se emplea en mezclas con gasolina convencional para sustituirla como carburante en mayores o en menores proporciones; no substituye totalmente a la gasolina, ya que ésta le da a la mezcla estabilidad y resta volatilidad, lo que facilita su uso cotidiano, su almacenamiento y su transporte. Las mezclas pueden ser de E5, E10, E20 y hasta E95, indicando en número el porcentaje de etanol empleado en la mezcla: en la medida que aumenta el contenido de etanol, en la mezcla se reduce el impacto contaminante, especialmente porque libera menos monóxido de carbono. Las mezclas con mayor contenido de etanol requieren modificar el diseño de los automóviles.

Los bioaceites. Se obtienen de las oleaginosas y de aceites vegetales fritos (*aceite de cocina*). Se han hecho pruebas convencionales para echar andar motores con aceites de supermercado, y han sido exitosas. Por ejemplo, en este año alumnos de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional Autónoma de Chiapas (UNACH) lograron crear biodiesel a partir de la transformación del aceite vegetal de cocina frito; esto permitiría abaratar los costos de combustible, se duplica la vida útil de los vehículos y como consecuencia se reducen las emisiones de monóxido de carbono, azufre, hidrocarburos aromáticos y partículas sólidas. El aceite vegetal no libera contaminantes como el dióxido de azufre.

El biodiesel. Es un combustible líquido que se obtiene de manera similar, pero en este caso se substituye parte del diesel por diversos aceites vegetales y cultivos oleaginosos

provenientes de la soja, la colza⁴, la palma, la jatropha⁵ y el girasol. Aunque estas especies suelen ser las más utilizadas en su producción, se puede obtener a partir de más de 300 especies vegetales, dependiendo de cuál sea la que más abunde en el país de origen.

Las ventajas de los biocombustibles de primera generación (IG)

En la actualidad a nivel mundial, empresas y gobiernos están haciendo una intensa campaña para presentar los biocombustibles y transgénicos como alternativas ambientalmente amigables que ayudarían a combatir el cambio climático al sustituir una parte del consumo del petróleo dedicado a combustibles para transporte, originando una menor contaminación ambiental. En el caso de los biocombustibles, no tiene impacto neto en la cantidad de dióxido de carbono que hay en la atmósfera.

Algunos la consideran energía renovable en la medida en que el ciclo de plantación y cosecha se podría repetir indefinidamente, teniendo en cuenta que no se agoten los suelos ni se contaminen los campos de cultivo. Un ejemplo en que los biocombustibles son benéficos para el medio ambiente es el uso del etanol en automóviles de Brasil. De acuerdo con la Unión Industrial de Caña de Azúcar (UNICA), en su estudio muestra que hasta fines de julio de 2008 deberían de sembrarse más de 120 millones de árboles para neutralizar la contaminación por veinte años; con el uso de etanol, la contaminación a partir de 2003 se ha reducido en 90%.

El uso de biocombustibles se adapta con mayor flexibilidad a la tecnología ya existente; en cambio, si se toma otra fuente alternativa como es el hidrógeno, se requiere una tecnología diferente y llevaría a la necesidad de reemplazar toda la tecnología existente desarrollada por el uso de hidrocarburos. Las mezclas de etanol con gasolina permiten que los motores funcionen mejor (como es el caso de E85), no obstante que la distancia recorrida por litro sea menor.

⁴ La colza (*brassica napus*) es una oleaginosa muy difundida en el mundo, que produce aceite comestible de excelente calidad y de igual forma se transforma en biodiesel.

⁵ La jatropha es conocida como "piñón de tempate" o "jatrofa". Es una semilla que contiene un aceite no comestible que se puede utilizar directamente para aprovisionar de combustible a lámparas y motores de combustión, o se puede transformar en biodiesel.

Al empleo de biocombustibles de *primera generación* (IG) se le puede dar una aplicación que genere mayores beneficios a los productores del campo, particularmente a los productores campesinos pobres. Hay algunos organismos internacionales que sostienen que la producción de biocombustibles de *primera generación* (IG) no riñen con la seguridad alimentaria. La pasada administración del gobierno norteamericano insistió en esta situación, sin embargo el tema ha resultado muy polémico y el impacto sí ha sido adverso en términos del encarecimiento de los alimentos a escala mundial. Por otra parte, la producción de biocombustibles requiere del empleo de tecnología para cultivarlos a gran escala, situación que está fuera del alcance de los pequeños productores y campesinos, y quienes pudieran hacerlo tendrían que emplear tierras adicionales para seguir produciendo sus propios alimentos.

Desventajas de los biocombustibles de primera generación (IG)

Ambiental

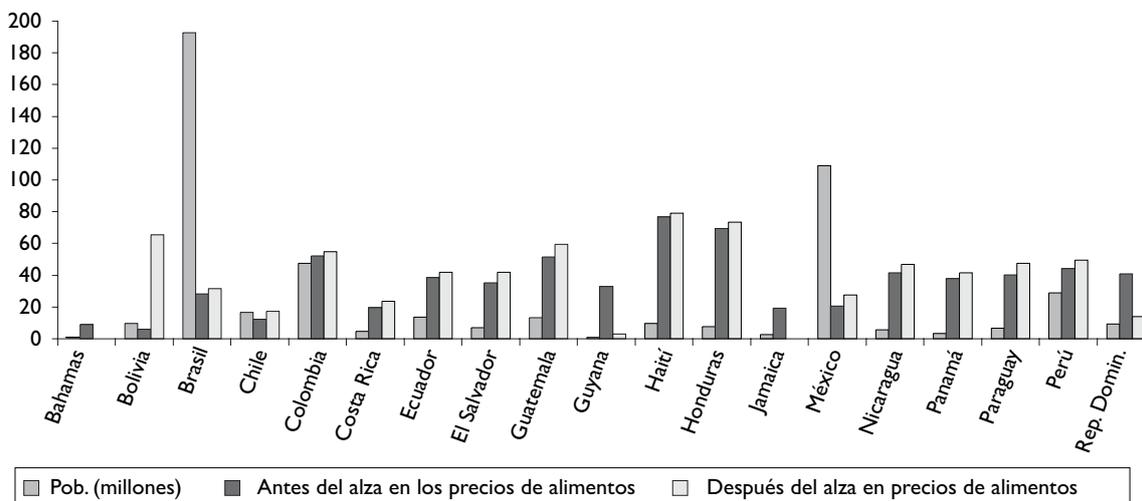
- Crisis alimentaria.

Podemos señalar que una desventaja observada sobre los biocombustibles de primera generación ha sido la llamada

“crisis alimentaria”. El economista Don Mitchell, del Banco Mundial, estimó que el impacto del uso alternativo de alimentos por biocombustibles implicó un incremento de precios de los alimentos en 70%. La administración Bush insistió en emplear el maíz para generar biocombustibles y desestimó su impacto en el precio del cereal calculado en 5%; sin embargo, en otras estimaciones se habla de que el alza del precio del maíz ha sido de 54%. Para llenar el tanque de una camioneta con etanol se requiere el consumo de cereales de una persona al año.

El gran incremento de la producción de biocombustibles en Estados Unidos y la Unión Europea fue apoyado por subsidios, mandatos y tarifas preferenciales de importaciones, razón por la cual hay un acelerado incremento de precios en los alimentos a partir de 2002. Sin estas políticas, la producción de biocombustibles sería menor y los costos de productos de alimentos serían más pequeños. Dado que los biocombustibles se producen a base de alimentos o bien compiten por la tierra que puede ser utilizada para producir alimentos, esta situación impacta el precio de los alimentos al alza de manera directa al restringir la oferta de cereales para la alimentación, o de manera indirecta si los alimentos son insumos de ganado; lo que se impacta es el precio de la carne y de los lácteos.

Porcentaje de población en pobreza (Impacto neto)



- Agua

La producción de biocombustibles de *primera generación* (1G) implica un consumo elevado de agua dulce. El crecimiento de la producción de etanol está relacionado directamente con el aumento de la demanda de agua dulce para regar los campos. En el mundo, por cada kilogramo de cereal que se produce, se consume 1 m³ de agua. Se ha estimado que el etanol empleado en un automóvil en un recorrido de 20 000 km. implica un consumo de agua equivalente al de 100 personas en Europa o 500 personas en África; al mismo tiempo el maíz empleado para obtener la cantidad de etanol para el recorrido mencionado, le puede dar de comer a 7 personas durante todo un año.

- Agroquímicos

La producción de biocombustibles es a la vez contaminante en la medida en que en su cultivo se emplean insumos provenientes de hidrocarburos, tanto en la fertilización como en la fumigación y en el uso de la maquinaria agrícola. Esto es tomado en cuenta porque se mira al etanol como un bien acabado, pero no analiza el impacto de su proceso. Las únicas fuentes de energía que pueden etiquetarse como totalmente ecológicas son la eólica y la solar.

- Altos precios

Si no se hubiera dado el aumento en la producción de biocombustibles, las existencias globales de trigo y maíz no habrían declinado; los precios de las semillas de aceites no se habrían triplicado, y las alzas en los costos debido a otros factores como las sequías y tormentas no tendrían las consecuencias negativas en los países pobres en cuanto a la accesibilidad alimentaria.

- Deforestación

El cultivo de biocombustibles ha generado un proceso de deforestación. Se estima que ha provocado 18% de la emisión de gases de efecto invernadero. La FAO responsabiliza a la ganadería de ser el principal responsable de la deforestación en toda Sudamérica. La extensión de superficies destinadas a biocombustibles emplea las mismas áreas de pastizales que bosques. El empleo de la palma para biocombustibles ha depredado en Malasia 20

millones de hectáreas (has), y sigue su avance en África y Sudamérica.

Para satisfacer su consumo energético, Brasil requeriría de 30% de su superficie agrícola, Estados Unidos andaría también en este rango, y Europa requeriría emplear 72% de su superficie agrícola. En México no hay tierras agrícolas disponibles para este uso en forma suficiente, además de la escasez de agua.

- Costos sociales

Los costos sociales también son fuertes. Las áreas son bosques templados y húmedos, praderas y pastizales; buena parte de estas superficies han sido el hábitat de pueblos nativos ligados a su agricultura campesina. No sólo hay un proceso de depredación ecosistémica, sino también el desplazamiento de los aborígenes y su paso del atraso a la indigencia. Por un lado dejan de producir sus bienes de autoconsumo, por otro pierden el uso de las reservas por la explotación empresarial a gran escala, reciben jornales magros y son expuestos a posibles hambrunas ante el encarecimiento o el desabasto de alimentos.

- Costos elevados de producción

La producción de biocombustibles aún cuesta considerablemente más que la de combustibles fósiles, incluso teniendo en cuenta el fuerte incremento en los precios del petróleo. Para la producción, almacenamiento y transporte de biocombustibles se requieren grandes cantidades de insumos (además de la tierra y el agua) cuya producción y transporte también demanda cantidades de energía. Se necesita energía para sembrar, producir fertilizantes o pesticidas, cosechar, transportar y procesar los granos o plantas hasta su forma final de biocombustible. Por ejemplo, la producción de petróleo actualmente cuesta un promedio de 30 centavos por litro. Para producir un litro de etanol con el mismo poder energético se necesitan 37 centavos en Brasil, 45 de Estados Unidos, y 75 en Europa.

Biocombustibles de segunda generación (2G)

Los biocombustibles de segunda generación (2G) se distinguen de los de primera generación en dos aspectos: se obtienen de vegetales que no tienen una función alimentaria, y se producen con innovaciones tecnológi-

cas que permitirán ser más ecológicos y avanzados que los actuales. Como se obtienen de materias primas no alimentarias, se pueden cultivar en tierras marginales que no se emplean para el cultivo de alimentos. En este sentido, permiten una mayor diversificación con nuevas materias primas, nuevas tecnologías y nuevos productos finales, promoviendo de esta forma el desarrollo agrícola y agroindustrial.

Se ha encontrado que la biomasa proveniente de la celulosa puede ser una materia prima básica en la producción de biocombustibles de segunda generación (B2G). La biomasa de celulosa permite generar el bioetanol celulósico, de manera que se pueden usar los desperdicios de los aserraderos y se puede reorientar y ampliar la silvicultura para diversificar el uso de los bosques y protegerlos de su desmonte para usos agrícolas y ganaderos.

Dentro de los biocombustibles de segunda generación (B2G) la biomasa celulósica (cuya estructura química es difícil de descomponer por lo que requiere desarrollos tecnológicos) tiene como fuentes más prometedoras el álamo y el sauce de corta rotación, el pasto de elefante, el mijo y los residuos celulósicos industriales en la elaboración de muebles y otros productos de consumo industrial y final.

Los biocombustibles de segunda generación (B2G) están ahora en el umbral de la comercialización. En términos técnicos, en biocombustible de biomasa de 2G es fácil de mezclar con otros biocombustibles, ayudando a reducir los niveles de CO₂ a corto plazo. Los altos costos de su manufactura significan que todavía no se pueden producir a gran escala. No obstante, este problema inicial constituye un potencial de desarrollo para ayudar a reducir el CO₂ y disminuir el efecto invernadero de los GEI, y con esto frenar el calentamiento global.

Los biocombustibles de segunda generación (B2G) requieren incentivos comerciales que sean autosostenibles con la generación de impuestos por su producción y comercialización en el largo plazo; se tienen que evitar políticas de subsidios indiscriminados y excesivos. Podemos decir que los biocombustible 2G de mayor futuro son:

El biodiesel, porque hoy en día se está estudiando la viabilidad de producir biodiesel a partir de microalgas marinas como una fórmula para disminuir presión a muchas materias primas y liberar campos de cultivo para dedicarlos a la alimentación.

El bioetanol. Este último es un producto muy homogéneo, con una combustión muy limpia y con gran

aceptación entre los fabricantes de automóviles porque las productividades previstas de bioetanol por hectárea de cultivo, utilizando plantaciones de árboles, son muy elevadas.

Con estos nuevo combustibles se abre la posibilidad de obtención de combustibles más respetuosos con el medio, que no compiten con los cultivos dedicados a la alimentación, que además colaboran doblemente contra el cambio climático y que se producen utilizando recursos propios y, por lo tanto, que reducen nuestra dependencia exterior hacia los combustibles fósiles.

Dado el alza de precios de los alimentos, se están buscando otras materias primas no alimentarias que puedan ser más abundantes, que se cultiven en terrenos no agrícolas o marginales, y sean a la vez menos costosas. De esta manera, la polémica generada por los actuales de sustituir alimento por carburante, quedaría zanjada. Por ello, los biocombustibles 2G aparecen con el objetivo de superar las limitaciones de expansión y los graves conflictos que pueden generar los actuales agrocombustibles. Los B2G son la respuesta de los países de la Unión Europea a las desventajas e impactos adversos de los biocombustibles de primera generación (B1G)⁶, que en un principio fueron promovidos también por los países europeos.

Ventajas de los biocombustibles de 2G

Las ventajas de los biocombustibles de segunda generación (B2G) son varias, he aquí las más importantes:

- (1) Al disponer de una mayor variedad de materias primas y no ser comestibles, no compiten con la función alimentaria, de manera que no son alternativos a los alimentos, aunque puede que la generen con la industria que utiliza fibras vegetales o madera.
- (2) Pueden plantarse en áreas no agrícolas ni ganaderas, particularmente pueden diversificar el uso de los bosques e incentivar la silvicultura y frenar la deforestación. En algunos casos podrán servir para recuperar terrenos erosionados en laderas o zonas desertificadas y fijar CO₂ a través de su sistema de raíces.

⁶ Los actuales biocombustibles de segunda generación (B2G) presentan diversos problemas como es su sustitución de uso alimentario, alza del precio de los alimentos, alto consumo de agua y agroquímicos, deforestación y uso de tierras de pastizales, lo que implica desertificación.



- (3) El agua que consumen la generan los propios bosques por su función ecosistémica con la generación de lluvias.
- (4) No requieren del uso masivo de agroquímicos (fertilizantes, pesticidas, agua, terrenos, etc.) El ratio neto de energía producida mejorará respecto a los actuales, como es el caso de los BIG.
- (5) Pueden utilizar la biomasa procedente de la basura de deshechos industriales o de consumo humano.
- (6) Incentivan el desarrollo tecnológico con efectos de diversificación en el sector agroindustrial.
- (7) Son altamente eficientes para reducir las emisiones de GEI, particularmente de CO y CO₂ del corto al mediano plazo.
- (8) A largo plazo pueden abaratar los costos de producción respecto a los actuales biocarburantes.
- (9) Algunas especies tienen mejores resultados en climas templados que en tropicales, por lo que pueden desarrollarse en Europa o EU.

Seguir utilizando el motor de combustión es un error. En la práctica sólo un 5% de la energía contenida en el combustible se transforma en movimiento. En cambio, por ejemplo, el motor eléctrico es mucho más eficiente y ecológico: transforma un 70-90% de la energía eléctrica en trabajo mecánico, no genera contaminación en su punto de utilización, y la electricidad puede ser generada en el mismo vehículo (como los actuales coches híbridos) o a través de la red eléctrica generada por tecnologías renovables.

Desventajas de los biocombustibles 2G

- (1) Una de las desventajas a las que se enfrentan los combustibles de segunda generación son los elevados costos a los que se enfrentan debido a que están ahora en el umbral de comercialización por su gasto relativamente alto de la manufactura; significa que los biocombustibles de segunda generación no se pueden todavía producir económicamente a gran escala. Los costos de producción sólo para el proceso de la celulosa y del etanol son hoy más altos que los precios de la gasolina a base de aceite mineral y bioetanol convencional.
- (2) Otras desventajas de estos nuevos carburantes son la posible propagación de especies modificadas genéticamente con impactos desconocidos, y la pérdida de hábitats naturales (biodiversidad) debido a monocultivos.

Conclusión

Los biocombustibles de 1G presentan mayores desventajas en relación a los biocombustibles de 2G; sin embargo, para los países en vías de desarrollo los biocombustibles de 2G representan un mayor reto, que es generar las tecnologías adecuadas para explotarlos racionalmente. Por lo pronto son los países desarrollados los que están impulsando en forma más consistente la producción de biocombustibles 2G.

Para los países en vías de desarrollo resultaría más rentable producir biocombustibles de 1G, pero en la medida en que no tienen resuelto ni el problema alimentario ni el nivel de empleo suficiente, y con la globalización, la desintegración de la comunidad campesina y la migración, han hecho perder la autosuficiencia alimentaria. Es riesgoso socialmente sustituir alimentos por biocombustibles.

Empleo y crisis del patrón neoliberal en las entidades del país

Germán Sánchez Daza*
Nayeli Pérez Juárez*

Frente a las evidencias de la crisis, las administraciones gubernamentales –municipal, estatal y federal– han tenido que afrontar la situación, en primer lugar de manera declarativa y, posteriormente, tratando de implementar acciones que buscan aminorar los efectos de la crisis sobre el empleo y, en general, la actividad económica. En el siguiente texto nos interesa abordar las dimensiones regionales del empleo, a fin de poder comprender su comportamiento durante la crisis, además de identificar las principales acciones de política pública que se han emprendido. Para ello haremos una revisión de las principales características del empleo en el patrón neoliberal.

Después de varios meses en que los discursos oficiales sobre la situación económica de México en el contexto mundial se fueron modificando –iniciando con el “catarrito” hasta llegar a reconocer que se trataba de una grave recesión que nos afectaría, evidenciando así la insostenibilidad de la tesis del “contagio”– los datos sobre la caída de la producción, el desempleo y el comercio van mostrando una realidad mucho más dramática de lo que se esperaba, y con una temporalidad incierta: la producción en el último

trimestre del año pasado tuvo una disminución de -1.6%; la tasa de desocupación se ha elevado del 3.24% en mayo del 2008, al 5.3% en febrero del presente año –es decir, un incremento del 63.5%–; para este mismo mes las exportaciones habían alcanzado ya un decremento anualizado del 29.6% –con lo cual el saldo negativo de la balanza comercial ha alcanzado niveles que desde 1990 no se presentaban–. Como parte de estas evidencias, hay que sumar las permanentes noticias sobre ajustes de personal, paros técnicos y cierre de plantas, la devaluación del peso –originada por las presiones de los “inversionistas”–, el deterioro salarial, y las elevadas tasas de interés, entre muchas de las dimensiones de la

actual crisis del patrón de reproducción neoliberal.

En este contexto de crisis, se hace evidente que el empleo y su remuneración se convierten en las variables económicas más afectadas, de tal forma que instantáneamente inician su deterioro; es decir, en la medida que se ve amenazada su rentabilidad, el capital responde inmediatamente a través de la combinación de diversas estrategias como son la disminución del fondo salarial, la reducción del número de empleos, y el aumento de las cargas y el tiempo de trabajo. Así podemos observar que si bien el índice de las remuneraciones medias del sector manufacturero tiene un ligero crecimiento en los últimos dos años

* Investigadores independientes. Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social FE-BUAP-CE <sdaza@siu.buap.mx> y <ileyen471@gmail.com>.

(1.0% en 2007 y 0.8% en 2008), el salario mínimo real ha caído en un 2.7% en ese mismo periodo, además hay que considerar que el índice de precios de los alimentos se ha incrementado más rápidamente que el general de precios al consumidor. Ya mencionábamos la elevación de la tasa de desempleo, sin embargo habría que añadir que en los últimos dos años se ha elevado el número de personas que se encuentran disponibles para laborar pero que ya no buscan empleo por diversas causas, el incremento de éstas en 2007 fue del 4.2%, y 3.9% en 2008.

Sin embargo, estos sólo son los datos más generales que nos ilustran la expansión de la crisis; su profundidad y gravedad está aún por desplegarse y será diferenciada según las ramas, regiones, niveles salariales, capacidad de respuesta social, etc. Por ejemplo, respecto a la tasa de desempleo, se puede constatar que en las entidades fronterizas se ha elevado rápidamente, muy por encima del comportamiento de la tasa nacional, en tanto que entidades como el Distrito Federal, México y Morelos se encuentran en la situación contraria. Este comportamiento diferenciado es explicado por las características de su economía: ramas dominantes y tipo de mercado que atienden el funcionamiento de su mercado laboral, etc.

Frente a las evidencias de la crisis, las administraciones gubernamentales —municipal, estatal y federal— han tenido que afrontar la situación, en primer lugar de manera declarativa y, posteriormente, tratando de implementar acciones que buscan aminorar los efectos de la crisis sobre el empleo y, en general, la actividad económica.

En el siguiente texto nos interesa abordar las dimensiones regionales del empleo, a fin de poder comprender su comportamiento durante la crisis, además de identificar las principales acciones de política pública que se han emprendido. Para ello haremos una revisión de las principales características del empleo en el patrón neoliberal.

La dinámica del empleo en el patrón neoliberal: precariedad y deterioro salarial

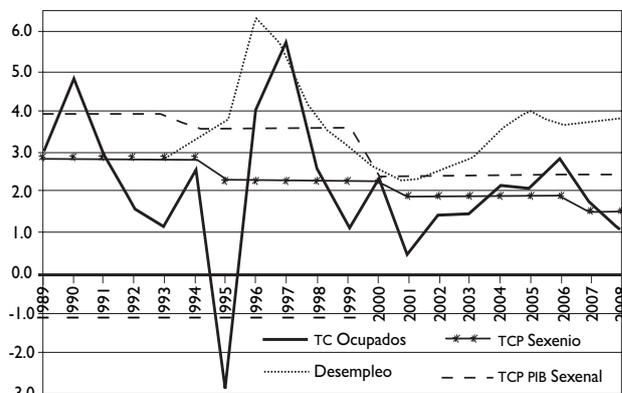
Podemos ubicar la implantación del patrón neoliberal en México a partir de la mitad de la década de los ochenta, con la apertura comercial y su ingreso al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés). A partir de esos años, las distintas administraciones presidenciales seguirán fielmente las políticas que serán resumidas en el decálogo del Consenso de Washington. En términos de la estructura económica, una de las cuestiones que cabe destacar es que este modelo tenía como premisa su modernización productiva a partir de una especie de

darwinismo económico salvaje: la competencia global haría el trabajo de limpiar la ineficiencia, el atraso y las rigideces, que ya para ese momento habían sido denunciadas por las visiones neoliberales.

Así se inició un largo proceso de reestructuración productiva que implicó un cambio fundamental en la composición de la producción, el empleo y en las relaciones laborales, con la introducción de tecnologías de punta y de nuevas formas de organización del trabajo.

Durante la evolución del patrón neoliberal en México, en el conjunto de la economía se pueden observar tres ciclos de crecimiento: en el primero, 1987-1995, se inició la modernización de la planta productiva y la integración en la manufactura global, que sería interrumpido por la crisis financiera y una desaceleración de la producción manufacturera; en el segundo, 1996-2001, se consolidó y cobró auge la integración a los encadenamientos productivos globales —en especial en las ramas electrónica, vestido y automotriz— que concluyó con la caída de la demanda estadounidense (crisis de sobreacumulación de las tecnologías de la información y la comunicación, TICs); y el tercero, 2002-2008, es el actual ciclo económico que ha entrado rápidamente en su fase crítica y forma parte de la crisis general del patrón neoliberal.

Gráfica I
Empleo y desempleo en el patrón neoliberal, 1989-2008



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2009.

De este desenvolvimiento y a partir de la Gráfica I nos interesa destacar los siguientes aspectos: primero, el bajo dinamismo económico alcanzado en los tres ciclos, con una tendencia a su disminución. Esto se ilustra con las tasas de crecimiento promedio sexenal del PIB —que en su conjunto han sido muy inferiores a lo alcanzado en el patrón anterior—; segundo, la escasa capacidad del patrón de reproducción para la generación de empleo, que se acentúa

a partir del presente siglo, con la consecuente elevación del desempleo. Al respecto, se observa que la tasa promedio de crecimiento del empleo durante el sexenio foxista fue del 1.8%, en tanto que el desempleo fue aumentando siendo su tasa promedio durante ese periodo del 3.3%, lo cual es un indicador de la incapacidad del modelo para satisfacer la demanda de trabajo de la población.

Si consideramos otros indicadores, el panorama se torna más oscuro; por ejemplo, tenemos que más de una cuarta parte del empleo se desempeña en el sector informal —26.8% durante el último sexenio priísta, 28% en el primero panista, y en lo que va del segundo se encuentra en el 27.2%— además de que otra fracción importante del empleo se considera como subocupada —los datos por sexenio son del 7.9, 7.2 y 7.0%, respectivamente—¹.

Ahora bien, el funcionamiento del patrón neoliberal descansó en una estructura productiva con acento en la integración con la economía mundial —los coeficientes de apertura pasaron del 22.7% en el periodo de 1982-1988, al 76.4% en el lapso de 2001-2006—, de tal forma que los procesos de segmentación global de la producción, la subcontratación (en especial bajo la forma de maquila) y la tercerización de actividades fueron también implementados en la economía mexicana trayendo como consecuencia una modificación sustancial en la composición del empleo.

Un primer cambio se refiere a un mayor peso del sector terciario, que en 1988 era del 52% y se elevó al 60% en 2008, explicado por un incremento en ramas tradicionales —comercio y restaurantes— y de ramas más modernas —servicios profesionales y comunales—; en segundo lugar está el comportamiento del empleo en el sector manufacturero, que de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, durante el periodo de auge de la maquila eleva su participación y ya al final del último ciclo regresa a los niveles de 1995. Estas dos tendencias corresponden precisamente a los cambios de la manufactura, la exteriorización y tercerización de actividades que se ubicaban previamente intramuros de las plantas, y a la acelerada subcontratación². Asimismo, las ramas dinámicas

¹ Diversos autores han señalado las limitaciones de considerar la tasa de desempleo y la necesidad de incluir otras variables para el análisis de la interacción de la oferta y demanda de trabajo. Véase Pliego Quintana, Mónica. “La evolución del empleo en México, 1982-1995, desempleo, participación de la fuerza laboral y ocupación informal” en J. López Gallardo, *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México: Porrúa, 1997.

² En este sentido, destaca que si consideramos los datos del Sistema de Cuentas Nacionales para el periodo 1988-2004, se observa una menor participación de la manufactura en el empleo total, pasando del 12.6% al 10.9%.

en términos de empleo serán las vinculadas con el sector externo —en particular la automotriz, electrónica y la del vestido— además de la de carnes y lácteos, en tanto que las que disminuyen su participación son las de bienes intermedios (p. e. química básica, fertilizantes, minerales no metálicos), y algunas tradicionales (café, azúcar, aceites, textil). En particular en relación a este conjunto de ramas destacan las diversas causas de su caída, pues por un lado está el efecto de la apertura comercial³, la falta de modernización de la planta o, por el contrario, la introducción de tecnologías de punta altamente automatizadas.

En este sentido, una revisión a la productividad del trabajo y sus principales determinantes nos muestra que a lo largo del periodo se introdujo maquinaria y equipo con tecnología de punta, al mismo tiempo que se modificaron tanto la organización del trabajo como las relaciones laborales, combinando el uso intensivo de la mano de obra con la difusión del toyotismo y la automatización computarizada de puestos. Un análisis más detallado de estos procesos muestra que existen importantes diferencias de acuerdo a los tipos de empresa, rama productiva y regiones, conformando así distintas configuraciones sociotécnicas⁴.

Por otro lado, una de las características más importantes del empleo en el patrón neoliberal ha sido la de su precariedad, que incluye la inestabilidad en el empleo y el deterioro de las condiciones de trabajo y de su remuneración. Hay que recordar que durante el primer ciclo del patrón se efectuaron los procesos de disminución y “adelgazamiento” de las prestaciones laborales —con desconocimientos de contratos y la firma de otros en detrimento de las condiciones de trabajo y con una menor gestión sindical—; asimismo, la brutal caída salarial había iniciado desde 1978, alcanzando su mínimo nivel hacia 1987⁵. De esta manera, la precariedad

³ Dussel, Enrique. “Condiciones y evolución del empleo y los salarios en México” en *La alianza Global Jus Semper*, Breviario temático Lisidiny, 2004.

⁴ De la Garza, Enrique. “La crisis del modelo maquilador” en José Luis Calva (coordinador), *Política industrial manufacturera*, México: UNAM/Porrúa, 2007.

⁵ Por ejemplo, si tomamos 1978=100, el índice del salario mínimo promedio real había caído al 46.3% diez años después, y su tendencia a la baja es lineal, de tal forma que para 2007 tenía un valor de 29.9%. En general se puede observar que las remuneraciones han sufrido los ciclos económicos de manera aguda: uno de deterioro muy fuerte entre 1978 y 1987, una pequeña recuperación entre este año y 1993, para caer fuertemente durante 1994-1996, seguido de ligeras alzas; de cualquier manera, los niveles de 1978 no han sido alcanzados. Véase Flores, C. y M. Capdevielle. “Especialización productiva y comercial de las manufacturas mexicanas: determinantes y problemáticas” en Dávila-Saleme, *Integración y desarrollo regional*, México: UAM, 2003.

del empleo se convirtió en una característica permanente, aún cuando ha habido un comportamiento sujeto al vaivén del desempeño de la economía en su conjunto. Al respecto, Salas⁶ muestra cómo la proporción de asalariados que no cuenta con prestaciones se incrementó en un 44.4% entre 1990 y 1996 (resultado de la crisis de 1994-1995) de tal forma que el porcentaje de trabajadores subordinados y remunerados sin prestaciones entre 1997 y 2008 es del 41.3% en promedio. Asimismo, el porcentaje de este tipo de trabajadores que no cuenta con acceso a instituciones de salud y aquéllos que no disponen de contrato por escrito representan más del 40%; más aún, de este porcentaje de trabajadores que sí cuentan con contrato escrito, los de tipo temporal representaban el 12.5% en el 2001 y se incrementó al 16.5%.

Finalmente, como fundamento del patrón neoliberal, ha estado presente la caída salarial mencionada anteriormente, que ocasionó una brutal disminución del fondo salarial y forzó la incorporación de una mayor población al mercado de trabajo. Al respecto podemos señalar que si las remuneraciones a los asalariados representaban el 36% del PIB en 1980, diez años después habían caído al 24.6%. Considerando las nuevas series del Sistema de Cuentas Nacionales, los datos para 1990 eran del 29.7%, en el año 2000 representaban el 31.3%, y para el 2006 nuevamente estaban en caída alcanzando el 28.5%. Frente a esta disminución del fondo salarial, se observa un incremento de la masa de trabajo disponible: la tasa neta de participación entre 1984 y 1994 se incrementó en 13.4%, desde entonces a la fecha ha oscilado en un valor del 58%.

El empleo en las entidades del país: las disparidades de la precarización

Uno de los resultados del patrón de acumulación anterior fue la gran concentración espacial de las actividades económicas. Así, para 1980 el Distrito Federal y el Estado de México generaban el 36.1% del PIB del país, con el 22.7% de la población total; igualmente la concentración industrial era muy alta: el 63% del PIB manufacturero se localizaba en el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León y Jalisco. La implantación del patrón de reproducción neoliberal impuso un cambio profundo de la estructura productiva regional, se redistribuyeron las actividades económicas y el motor de este cambio fue la reestructuración industrial, su

relocalización en función de los nuevos encadenamientos (que hemos señalado en el apartado anterior).

De esta manera, en términos del valor de la producción, se observa que entre las entidades que en un primer momento (1988-1993) logran un mayor dinamismo, están las del centro del país (Aguascalientes, Morelos, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí), vinculadas con los procesos de relocalización industrial; y otras del sureste, donde los recursos naturales adquirieron relevancia (Quintana Roo, Campeche). Sin embargo, para el periodo de 1993 a 2006 se define más claramente el vínculo con la economía estadounidense, pues son las entidades fronterizas y las del centro (Querétaro, Puebla y Aguascalientes) las que logran una mayor participación en el PIB nacional. En el otro lado, entre las entidades que tienen un bajo dinamismo con tendencias al estancamiento o al deterioro, están las de la región del sur-sureste⁷.

En términos del empleo, si bien se sigue esa misma tendencia, los estados fronterizos tienen un efecto diferenciado sobre su participación en el empleo nacional: Sonora, Coahuila y Chihuahua la disminuyen, en tanto que Baja California, Nuevo León y Tamaulipas lo aumentan ligeramente —tendencia que también siguen los estados del centro del país, excepto el DF, que la disminuye—.

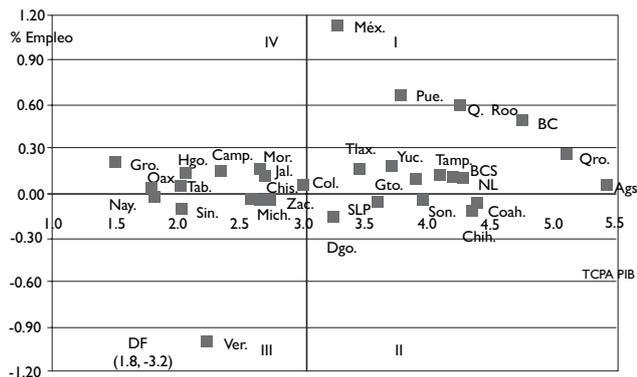
En la Gráfica 2 se presenta una clasificación de las entidades en función de las variaciones de su aportación al empleo total de la economía mexicana (eje vertical), y la tasa de crecimiento promedio anual del PIB para el periodo 1993-2006; se han establecido los cuadrantes tomando como punto de referencia la invariabilidad en la aportación al empleo total (es decir, el valor 0) y la tasa de crecimiento promedio de la economía del país (3.0). De esta forma en los cuadrantes I y II aparecen aquellas entidades que han logrado tasas del crecimiento del PIB superiores al promedio nacional con un aumento (I) o una disminución (II) en el empleo; en los cuadrantes III y IV están las entidades que tienen un dinamismo productivo menor al promedio nacional y con aumentos (IV) o disminuciones (III) en su aportación al empleo; a las primeras las hemos denominado como *Dinámicas* y a las segundas como *Estancadas*. Se puede observar que la dispersión es mayor en términos de la producción que en la participación del empleo; es notoria la relación inversa que se establece entre el Distrito Federal y el Estado de México,

⁶ Salas, Carlos. "Políticas de empleo" en *Empleo, ingreso y bienestar. Agenda para el desarrollo*, México: Porrúa, 2007, vol. II.

⁷ Rózga, Ryzard. "Transformaciones económico-territoriales de la base productiva regional; la industria en la región centro" en *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, núm. 26, Puebla: BUAP, 2004.

que nos indican parte del proceso de descentralización de actividades⁸.

Gráfica 2
Crecimiento del PIB y variaciones a la aportación del empleo total de las entidades federativas, 1993-2006



Cuadrantes: I Dinámicas con impulso del empleo, II Dinámicas con caída del empleo, III Estancadas con caída del empleo, IV Estancadas con aumento del empleo.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2009.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista estos patrones corresponden claramente a los procesos de reestructuración industrial. En este sentido, Clemente Ruiz⁹ presenta una caracterización del proceso de industrialización y su desenvolvimiento territorial en el periodo de 1988-1996, realizando una tipología de las entidades federativas según su grado de especialización: la región fronteriza (con sectores con mayor intensidad tecnológica y fuerte inversión de empresas extranjeras), la región del DF y su entorno (donde disminuyen los índices de especialización pero continúan centrándose en el mercado más grande del país), la del sur (que no logra ninguna especialización y con bajo desarrollo empresarial), la especializada en materias primas (sectores tradicionales y utilización de sus recursos forestales), los petroleros y los turísticos. Concluye que “La dinámica regional (...) muestra que las manufacturas en ciertas regiones han tenido un comportamiento más activo

⁸ Al respecto, Gabriel Mendoza hace una tipología tomando en cuenta la dinámica económica y la competitividad de las regiones y entidades, coincidiendo con los datos que se presentan en la Gráfica 2. Véase Mendoza, Gabriel. “Desarrollo regional de México y política estatal”. Presentación en el Primer Foro de Desarrollo Regional, Cámara de Diputados LX Legislatura, noviembre de 2007.

⁹ Ruiz Durán, Clemente. “Territorialidad, industrialización y competitividad local en el mundo global” en Clemente Ruiz y Enrique Dusel, *Dinámica regional y competitividad industrial*, México: Jus, 1999.

que en los centros tradicionales y que con ello abrieron la puerta a lo que puede denominarse como nuevas áreas de industrialización”¹⁰.

En este sentido, la teoría del crecimiento endógeno (reconociendo la disparidad existente en el desempeño de las distintas regiones) ha planteado como parte de su agenda de investigación el tema de la convergencia entre ellas; sin embargo, es claro que la dinámica propia del capitalismo determina un crecimiento diferenciado entre las regiones, en función no sólo de su dotación de recursos, sino también de su inserción en la economía nacional y mundial, de sus características históricas y sociales. Siguiendo esa perspectiva de análisis, Miguel Ángel Mendoza estudia el desempeño del sector manufacturero encontrando que si bien existió un crecimiento, “no se observa claramente que este crecimiento se acompañe por un proceso de convergencia $-\alpha$, aunque sí de convergencia $-\beta$ ”¹¹; asimismo observó que, en términos de la productividad total de los factores, los resultados de la convergencia son diferenciados y no muestran una tendencia fuerte, concluyendo que “el crecimiento regional de la productividad del trabajo y total de los factores de la industria manufacturera entre 1984 y 1993, no se caracterizó en general por un proceso de acercamiento de la eficiencia productiva entre las clases económicas que conforman la industria, sino por un incremento en las desigualdades productivas”¹².

En un ejercicio de comparación entre la información censal de 1988-1998, Sánchez y Martínez mostraban que las regiones metropolitanas (entidades del centro del país) y la sur-oriente, eran las que disminuían su participación; el resto de las regiones lograban aumentos importantes, en especial aquéllas que están en el trayecto hacia el norte del país: centro, centro norte, norte Pacífico y fronteriza. En términos del aumento en su participación, destacaban Baja California, Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco; en tanto que Nuevo León y Morelos tenían una disminución importante. Asimismo, señalaban que este crecimiento de la manufactura se hacía mediante una alta especialización en los estados. A través de la información censal mostraban que en la mayor parte de ellos se trataba de tres a cinco ramas que aportan cerca del 50% de la actividad industrial; esta especialización se identificaba regionalmente: en

¹⁰ *Ibid.*, p. 54.

¹¹ Mendoza, Miguel Ángel. “¿Convergencia o divergencia regional de la productividad manufacturera?” en Flor Brown y Lilia Domínguez (coords.), *Productividad: desafío de la industria mexicana*, México: Jus, 1999, p. 96.

¹² *Ibid.*, p. 97.

la frontera, fundamentalmente ramas de maquinaria y equipo, electrónica y automotriz, cuya característica es el ensamble y la maquila; en el centro, textiles, minerales no metálicos y, en menor medida, automotriz; centro norte, aún predominaban las ramas vinculadas a los alimentos; en la región sur- oriente, las ramas vinculadas al sector agrícola y los recursos naturales, algo similar ocurre en la región del Pacífico, y en la región del Pacífico norte las ramas de alimentos son las dominantes.

Por su parte, con base en la información censal del 2004, Ruiz Durán hace una topología de las entidades federativas según el nivel de industrialización alcanzado, ubicando en la región fronteriza no sólo a las entidades con mayor nivel, sino que además muestra que concentran la mayor parte del empleo y valor agregado de las ramas de alta tecnología; en tanto que la región del DF, además de tener una parte de esas ramas, también domina en las de media tecnología.

blación –de su estructura y características sociodemográficas– y de la creciente migración (interna y externa). Así por ejemplo, para el año 2000 se observa que entre las entidades con una tasa de desempleo superior a la nacional se encuentran Aguascalientes, Guanajuato, México, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala –entidades que en todo el periodo tuvieron un aumento en la participación del empleo nacional–, además de Coahuila, Distrito Federal, Sinaloa y Sonora –que se encuentran en los cuadrantes II y III–. Cabe destacar que dos años después, y como efecto de la crisis de 2001, son las entidades fronterizas más el Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Sinaloa y Tlaxcala las que tienen una tasa de desempleo superior a la nacional. Considerando en su conjunto el periodo 2002-2008, se observa que las entidades con mayor tasa de desempleo son Distrito Federal, Coahuila, México, Nuevo León y Sonora; una explicación de estas tasas podría estar vinculada con el tipo de industria

Cuadro I
Regionalización por nivel de industrialización

Región	Entidades	% en el Valor Agregado	% en el Empleo
Fronterizos	Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	33.1	35.9
D. F. y área de influencia	D. F., Edo. de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.	32.7	30.1
Reindustrialización	Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí.	19.2	18.4
Basados en recursos naturales	Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Zacatecas.	7.8	9.0
Petroleros	Campeche, Tabasco y Veracruz.	6.0	4.0
Turísticos	B. C. Sur, Quintana Roo y Yucatán.	1.1	2.5

Fuente: Elaboración propia.

Así, por ejemplo, al analizar la concentración de valor agregado y de empleo por entidad federativa, existen diferencias notables, pues se manifiesta el fuerte impacto que tiene la maquila en términos de empleo y que no es similar en cuanto a valor de la producción; este es el caso de Chihuahua, Sonora y Puebla. A partir de la información censal, encontramos que la manufactura sigue altamente concentrada: para el 2003, 531 establecimientos que representaban sólo el 0.16% del total de la manufactura mexicana, concentraban el 23.9%, 38.1% y el 40.9% del personal ocupado, valor agregado y activos fijos, respectivamente. En términos de ubicación geográfica, cinco entidades (Estado de México, Distrito Federal, Chihuahua, Jalisco y Nuevo León) tenían el 45.4% y el 45.7% del personal ocupado y del valor agregado respectivamente, con sólo el 32.1% de las unidades económicas.

Sin embargo, la dinámica económica mostrada no tiene necesariamente el impacto esperado sobre el desempleo, pues éste igualmente depende de la evolución de la po-

que se asienta en ellas, con procesos que relativamente son menos intensivos en fuerza de trabajo.

De manera similar a lo acontecido en el ámbito nacional, las tasas de subocupación vienen a oscurecer más el panorama anterior, en particular para Coahuila, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, entidades que han estado por encima del promedio nacional entre 1995 y 2008.

Sin embargo, al parecer la precariedad del empleo se agudiza en las entidades que poseen mayores niveles de marginación y pobreza; así, al considerar los indicadores de condiciones críticas de ocupación, los estados del sur y sureste del país (excepto Quintana Roo) junto con Hidalgo, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, se encuentran en peores condiciones que el promedio nacional.

Contemplando en su conjunto estos indicadores, se puede observar que esas entidades son las que tienen mayor empleo precario y una baja institucionalización; al respecto

hemos calculado un índice de precariedad del empleo, que está compuesto por la sumatoria de las tasas de subocupación, de condiciones críticas de ocupación y del sector informal, todas ellas en relación al promedio nacional. De manera similar, elaboramos un índice sobre el grado de institucionalización de las relaciones laborales que es la sumatoria de la proporción de los trabajadores subordinados remunerados que cuentan con acceso a instituciones de salud, con contrato escrito y con prestaciones laborales, poniendo cada entidad en relación al promedio nacional. Se puede observar que existe una correlación muy estrecha entre la alta precariedad del empleo y la baja institucionalización de las relaciones laborales; por lo demás, como mostramos en el apartado anterior, tenemos que se trata de las disparidades de una situación generalizada de precariedad del empleo y de baja institucionalización de las relaciones laborales.

Cuadro 2		
Índices de precariedad del empleo e institucionalización de las relaciones laborales, 2008		
	<i>Precariedad del empleo</i>	<i>Institucionalización de las relaciones laborales</i>
Chiapas	3.5	2.3
Oaxaca	3.1	2.1
Tlaxcala	2.9	2.1
Puebla	2.6	2.0
Guerrero	2.6	2.4
Veracruz	2.4	2.4
Yucatán	2.4	3.0
México	2.4	3.0
Hidalgo	2.3	2.1
Campeche	2.3	3.1
San Luis Potosí	2.2	2.8
Morelos	2.2	2.3
Tabasco	2.1	2.8
Michoacán	2.0	2.0
Nacional	2	3
Nayarit	1.9	2.7
Guanajuato	1.9	2.6
Zacatecas	1.8	2.5
Distrito Federal	1.8	3.5
Durango	1.8	3.5
Aguascalientes	1.6	3.4
Tamaulipas	1.5	3.5
Coahuila	1.5	3.9
Quintana Roo	1.5	3.3
Jalisco	1.4	3.0
Sonora	1.4	3.4
Sinaloa	1.4	2.9
Querétaro	1.4	3.4
Nuevo León	1.3	3.8
Colima	1.2	3.0
Baja California Sur	1.0	3.6
Chihuahua	1.0	3.7
Baja California	0.9	3.8

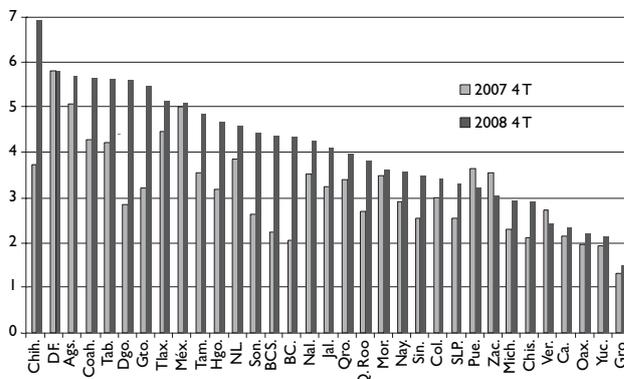
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2009.

Empleo, crisis y... ¿políticas públicas?

Los datos recientes de la crisis muestran un panorama cada vez más oscuro, la tasa de desocupación en el mes de febrero fue de 5.3%, que si se contrasta con la del año anterior del mismo mes, 3.91%, significa un incremento del 35.5%; es decir, la pérdida de 700 mil empleos aproximadamente. La gravedad de estas cifras contrasta con la negación y ceguera de los discursos oficiales; por ejemplo, a principios del mes de marzo el Secretario de Trabajo afirmaba que el incremento de la tasa de desocupación era una cuestión cíclica natural.

En la Gráfica 3 se ilustran los datos de desocupación de las entidades federativas para el cuarto trimestre de 2007 y 2008. Se pueden observar las entidades que tienen un mayor incremento que, de acuerdo a lo que hemos visto, son las que se mostraban como más dinámicas durante el desenvolvimiento del patrón neoliberal. Destaca la disminución de la tasa en Puebla, Zacatecas y Veracruz, así como la invariabilidad en el Distrito Federal; sin embargo, si consideramos el conjunto de los últimos ocho trimestres, podremos observar que en términos generales se están elevando las tasas de desempleo aunque en ritmos diferenciados¹³.

Gráfica 3
Tasas de desocupación de las entidades federativas, cuarto trimestre de 2007 y 2008



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2009.

Sin embargo, la gravedad del desempleo es aún mayor, pues además habrá que considerar que los paros técnicos vienen a ser una forma “novedosa” del desempleo; su uso se está generalizando rápidamente y afecta a varias decenas

¹³ Zacatecas es de los pocos casos que disminuye su tasa en esos trimestres; pero además de que es superior al promedio nacional, hay un aumento de la tasa de subocupación para ese periodo.

de miles de trabajadores que ven disminuido no sólo su tiempo de trabajo, sino también su salario. Baste mencionar algunos ejemplos que diariamente aparecen en los diarios: en enero, Nissan anuncia un paro técnico que afectará a siete mil trabajadores de sus plantas de Aguascalientes y Cuernavaca; en febrero, General Motors hizo lo mismo en sus instalaciones de Silao, Ramos Arizpe y Toluca; en este mismo mes se informaba que sólo en Chihuahua 57 empresas maquiladoras hacían uso de paros técnicos, afectando a más de 56 mil trabajadores; en marzo, Volkswagen hizo lo mismo para su planta en Puebla, afectando a poco más de nueve mil trabajadores. En el caso de las empresas automotrices, hay que añadir un número similar de empleos por sus proveedores. El número de días, las condiciones salariales y la manera en que se programan los paros, son muy variados.

Frente a estas tendencias, el Gobierno Federal anunció diversas medidas que pretenden enfrentar la crisis: en marzo de 2008 anunció “Diez acciones para promover la actividad económica, la inversión y el empleo”, en octubre el “Programa para impulsar el crecimiento y el empleo”, y el siete de enero de este año el “Acuerdo nacional a favor de la economía familiar y el empleo para vivir mejor”. En ellos se muestra la manera en que ha evolucionado la visión y actuación de la administración calderonista, que finalmente ha tenido que aceptar actuar, aún cuando sea de manera muy conservadora. El análisis realizado por diversos autores sobre tales medidas, si bien reconocen su elaboración, también acentúan su insuficiencia¹⁴.

En este sentido, podemos ver que el Acuerdo Nacional se plantea como un conjunto de medidas para proteger el empleo y a los trabajadores. Entre los veinticinco puntos que contiene nos interesa hacer cuatro comentarios: a) La creación de 250 mil empleos temporales, totalmente insuficientes si consideramos los empleos perdidos y los que deben generarse para los jóvenes que se integran al mercado laboral; b) El Programa de Preservación del Empleo tiene como finalidad apoyar a las empresas que se declaren en paro técnico, supuestamente con la finalidad de que no despidan a los trabajadores; sin embargo, al parecer este programa se convertirá rápidamente en una transferencia de recursos para las empresas, en particular las grandes, esto porque no hay mayor precisión en las reglas de operación, porque ya están presionando para ello empresas como las automotrices, y porque según las

recientes declaraciones de la SHCP, los apoyos se considerarán información confidencial; c) Hay otras medidas que buscan incidir en los ingresos y condiciones de vida de los despedidos (ampliación de la cobertura del seguro social y el incremento del retiro del ahorro), que si bien son importantes, se muestran muy cortos dada la posible duración del desempleo; y, d) El anuncio de una inversión histórica en infraestructura. Habría que considerar que los 570 mil millones de pesos incluyen el gasto que realiza el sector privado, y que si bien avaló esta operación no se comprometió con monto alguno.

Asimismo, en las entidades y municipios del país se han anunciado diversas medidas para aliviar el peso de la crisis. En el Cuadro 3 sintetizamos las medidas tomadas en cinco entidades, y muestra el tipo de acciones emprendidas; asimismo se han firmado convenios de cooperación entre los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal–. Es indudable que se hace necesario un seguimiento y análisis profundo de estos anuncios –iniciando por verificar su concreción, que sean acciones y no sólo declaraciones–, a fin de identificar sus alcances, pertinencia, eficacia y consecuencias.

Sin embargo, ante la crisis destacan los discursos oficiales, donde se pasó del “no nos afectará” hasta la postura de “tendremos una breve recesión”. En el ámbito laboral se ha traducido en diversas medidas, entre ellas el anuncio de preservación del empleo a través de medidas como programas de infraestructura, subsidio a las empresas y programas sociales, todos ellos anunciados y con poco impacto real sobre la economía y el empleo. Según su titular, las prioridades de la Secretaría del Trabajo son conservar la paz laboral (con base en la búsqueda del equilibrio entre los factores de la producción), fomentar la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, y consolidar la previsión social.

Así, reiteradamente las autoridades gubernamentales han expresado su fidelidad al patrón neoliberal, su creencia en la apertura comercial y la necesidad de continuar con las reformas de segunda generación, entre ellas la laboral. Se trata de “En tiempos de crisis (...) preservar tres grandes valores: la fuente de empleo, el poder adquisitivo y la paz laboral.”

Es, pues, indudable que en esta visión política, la continuación de la flexibilidad laboral debe ser una tarea, y por ello ha presentado ya una propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo, que fundamentalmente busca la eliminación de los sindicatos, el libre despido y contratación. Esto coincide con los diagnósticos que han realizado los organismos internacionales como el Banco

¹⁴ Cabrera Adame, Carlos Javier: “Inflación, salarios y nivel de vida” en *Economía Informa*, núm. 357, marzo-abril de 2009, pp. 62-70.

Mundial –los mismos que condujeron al predominio del capital especulativo y a la crisis del patrón–, que a través de sus indicadores muestran la necesidad de una mayor flexibilidad. Véase Cuadro 5.

Así, el panorama que se presente para los próximos años es bastante oscuro, con la crisis se agudizará la caída del empleo y del salario, de tal forma que se acentuarán más el empleo precario y la economía informal. Por su parte, en el sector formal es posible que se incremente el uso indiscriminado de la flexibilidad autoritaria que acentúa la nulidad de la contratación (colectiva e individual), de la bilateralidad y de la regulación laboral. La caída del peso frente al dólar, si bien hará más competitivas las exportaciones, también detendrá la introducción de tecnologías más modernas en los procesos productivos, aplazando también la renovación y sustitución de la maquinaria y equipo obsoleto, lo cual afecta la productividad, misma que, por tanto, descansará en un incremento en el uso de la fuerza de trabajo: la preservación e incremento de la rentabilidad del capital y de la productividad del trabajo

descansarán en un uso intensivo de los trabajadores y con salarios reales menores.

Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO) Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

Tasa de ocupación en el sector informal Porcentaje de la población ocupada, que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar. La manera operativa de establecer esto, es que la actividad no lleva una contabilidad bajo las convenciones que permiten que sea auditada.

Tasa de subocupación Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

Cuadro 5
Implementaciones estatales para enfrentar la crisis

Fechas de los acuerdos p.e. 2/03/2009	Distrito Federal: Acciones para proteger el empleo y el ingreso familiar	Puebla: Programa Estatal de Apoyo a la Alimentación y al Empleo	Nuevo León: Acuerdo para enfrentar las consecuencias de la crisis económica	Jalisco: Acuerdo para el fortalecimiento de la economía y el empleo en Jalisco	Oaxaca: Medidas para fortalecer la economía y el empleo de los oaxaqueños
Apoyo al empleo y trabajadores.	Ampliar el Seguro de Desempleo, para beneficiar a 60 mil capitalinos.	60 M nuevas fuentes de trabajo, especialmente en el medio rural.	Capacitación para el autoempleo y apoyo a buscadores de empleo.	Incremento en 50% de los recursos para Capacitación en el trabajo, becas para autoempleo y buscadores.	20 M, para el fortalecimiento del Programa Estatal de Desempleo.
Apoyo a la economía familiar.	Se incrementará en un millón el padrón de beneficiarios de servicios de salud.	237 M, para generar 28 mil empleos temporales, en programas de infraestructura.	Capacitación laboral a recién egresados de universidades.	El gobierno ofrece a las empresas un esquema flexible en caso de contingencias por crisis.	40 M para la adquisición de patrullas.
	Vales a consumidores de leche LICONSA y canastas nutricionales a mujeres embarazadas.	Inversión de 127 M para compra de despensas para personas de la tercera edad, mujeres y migrantes sin empleo.	Evitar emplazamientos a huelga.	Programas que permitan la transición de personal de una industria a otra.	50 M para la tecnificación del campo.
	Medicinas gratuitas a más de 1 millón 800 mil personas.	5 M para contratar 668 alfabetizadores.	Negociar con la Banca apoyo a deudores de créditos al consumo.	Licencias de estudio otorgadas por las empresas a profesionistas que pierdan el empleo.	250 M para lograr créditos con la banca comercial para empresas de Jalisco.

continúa

Cuadro 5
Implementaciones estatales para enfrentar la crisis

Fechas de los acuerdos p.e. 2/03/2009	Distrito Federal: Acciones para proteger el empleo y el ingreso familiar	Puebla: Programa Estatal de Apoyo a la Alimentación y al Empleo	Nuevo León: Acuerdo para enfrentar las consecuencias de la crisis económica	Jalisco: Acuerdo para el fortalecimiento de la economía y el empleo en Jalisco	Oaxaca: Medidas para fortalecer la economía y el empleo de los oaxaqueños	
Apoyo a la competitividad y a las PYMES	No a incrementos reales en precios y tarifas de servicios públicos, ni creación de nuevos impuestos.	A través de crédito bancario, comprar 9 mil toneladas de fertilizante para maíz, sorgo y cebada.	Otorgar exención del ISNO en caso de creación de nuevos empleos.	Negociar con la Banca privada apoyo con becas a estudiantes por abandonar sus estudios por falta de dinero.	15 M créditos para PYMES.	Mantenimiento de los precios del transporte y servicios públicos.
	Condonación de multas al Impuesto Predial y derechos de agua.	Inversión de 5 M para fomento a agricultura urbana.	Fortalecer el fomento económico para PYMES.	Reducción de tarifas de gas aplicables a las empresas.	Privilegiar productos jaliscienses.	15 M para microcréditos para PYMES.
	Impulso del modelo empresarial con sentido social BML.	25 M para adquisición de semilla mejorada.	Canalizar fideicomisos derivados de la extracción de gas, para proyecto de impacto en la región.		Conciliación en la resolución de diferencias laborales.	10 M microcréditos para artesanos.
	Devolución del 50% del Impuesto sobre Nóminas 2008 para microempresas cumplidas.	Apoyo para la adquisición de semilla mejorada.	Formalizar un acuerdo entre empresas y sindicatos para compartir corresponsablemente las circunstancias económicas.		600 MP para ciencia y tecnología así como para la industria tradicional.	30 M para impulsar invernaderos.
	Inversión en obra pública creará 60 mil empleos.	46 M para crear fondo de Garantía Líquida.	Evitar medidas fiscales que afecten la competitividad de las empresas exportadoras.		Apoyar a empresas con problemas de subsistencia, así como el desarrollo de nuevos proyectos productivos.	50 M para la construcción de vivienda rural.
Inversión en infraestructura para incentivar el empleo		15 M para implementar el Programa de Saneamiento y Poda de Árboles Frutales con 1600 empleos.	Agilizar obras de infraestructura urbana de presupuesto estatal y federal.	Construir infraestructura intensiva en mano de obra (240 MP), ampliar el FISE (100 MP) para infraestructura rural.	169 M de inversión a infraestructura educativa.	
	Reducción del 10% del salario del jefe de gobierno, reducción del 20% en el gasto corriente.	Condonación del 75% en el costo de inscripción de sociedades mercantiles y el Registro Público de la propiedad.	Favorecer mayor gasto público de inversión, reduciendo el gasto corriente.	Fondo de 10 M para el desarrollo de proyecto productivos.	100 M inversión en infraestructura de zonas rurales.	
Promoción al gasto público transparente y eficiente	No se crearán nuevas plazas.	Reducir 10% salarios de funcionarios públicos. Disminución del gasto corriente.	Evitar despidos no justificados de trabajadores del gobierno.	Apoyar la compra de equipo y obras de infraestructura menor, para PYMES (20MP).	Reducción del 10% en salarios de funcionarios.	

Fuente: Elaboración propia con datos de:

Distrito Federal: <http://www.df.gob.mx/wb/gdf/10_acciones_del_jefe_de_gobierno_del_df_para_prote>.

Puebla: <http://comunicacionsocial.gob.mx/index.php?view=article&catid=3&id=27218%3Acreara-gobierno-estatal-60-mil-nuevos-empleos&option=com_content>.

Nuevo León: <http://www.nl.gob.mx/pics/pages/acciones_crisis_economica_base/Acuerdo_Crisis_Economica.pdf>.

Jalisco: <<http://www.cesjal.org/images/Noticias/Acuerdo%20para%20fortalecimiento%20de%20la%20econom%20y%20el%20empleo.pdf>>.

Oaxaca: <<http://www.oaxaca.gob.mx/images/comunicadosprensa/BOLETINES%2026%20ENERO%202009.pdf>>.

Propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de condiciones de trabajo y salud laboral, sustentadas en instrumentos internacionales suscritos por México

Karina Trejo Sánchez*

Por mandato constitucional, la observancia de los tratados internacionales es obligatoria. En estos términos, si las disposiciones de nuestro derecho interno consagran menores prerrogativas para los trabajadores en materia de condiciones de trabajo y salud laboral, es menester que las disposiciones de dichos instrumentos internacionales sean incorporadas a la Ley Federal del Trabajo para otorgar más garantías a los trabajadores.

No obstante que la Carta Magna, la Ley Federal de Trabajo y otros ordenamientos jurídicos como el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente, de Trabajo, y el General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, y las Normas Oficiales Mexicanas en la materia regulan las condiciones de trabajo y la salud laboral, también existen otras disposiciones con el mismo fin, que son menos invocadas pero no por eso menos importantes: los instrumentos

jurídicos internacionales ratificados por México en la materia. Éstos son regidos por el Derecho Internacional, y a través de ellos un determinado gobierno se obliga a acatar sus disposiciones.

Por mandato constitucional, la observancia de los tratados internacionales es obligatoria. En estos términos, si las disposiciones de nuestro derecho interno consagran menores prerrogativas para los trabajadores en materia de condiciones de trabajo y salud laboral, es menester que las disposiciones de dichos instrumentos internacionales sean incorporadas a la Ley Federal del Trabajo para otorgar más garantías a los trabajadores.

Los instrumentos jurídicos internacionales

“Hay consenso en la doctrina en considerar que los términos *convenión, acuerdo, pacto, protocolo, estatuto, declaración*, etcétera y otros más, son todos sinónimos de Tratado Internacional”¹.

México es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 desde 1974, la cual trata los temas más importantes sobre el Derecho de los Tratados. Según el

¹ Becerra Ramírez, Manuel. *Derecho Internacional Público*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 36.

* Investigadora de la UAM-Cuajimalpa.

punto 2 a. de dicha Convención, se entiende por tratado: “Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Por su parte, el artículo 2º de nuestra Ley sobre la Celebración de Tratados lo define como: “El convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.”

Para que estos convenios puedan surtir efecto, deben cumplir con ciertas formalidades y requisitos. Así, “en el ámbito internacional, los instrumentos que bajo el concepto o la forma de tratados o convenciones internacionales se celebren, tienen que adecuarse a diversas reglas contenidas en un instrumento internacional de superior jerarquía, al menos en el plano formal (...) El instrumento referido es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”².

Las etapas y formalidades de la realización de un tratado son: La negociación del tratado, la adopción del texto y la manifestación del consentimiento en obligarse por el mismo. “Los tratados surten sus efectos en el territorio de los Estados contratantes, cuando han sido promulgados y publicados”³.

Acorde a la fracción X del artículo 89 de nuestra Carta Magna, dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República se encuentra celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. “Esta facultad está relacionada con la exigencia que aparece en el artículo 133: Los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución y ser aprobados por el Senado”⁴.

En tales términos, conforme a la fracción I del artículo 76 constitucional, como una facultad exclusiva del Senado se encuentra aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

Una vez que el tratado es celebrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, México se convierte en sujeto de Derecho Internacional Público, “entendido como sujeto aquel a quien el derecho atribuye un catálogo de Derechos y Obligaciones”⁵, y dentro de estas últimas se encuentra la de cumplirlo a fin de que éste surta los efectos legales correspondientes. Así, “los efectos de los tratados consisten en establecer una pauta de conducta obligatoria para los estados signatarios”⁶.

Los Tratados Internacionales en el sistema jurídico mexicano

La Constitución Política reconoce a los Tratados Internacionales como parte del sistema jurídico mexicano, lo cual significa que éstos son aplicables en nuestro país. Esto de acuerdo con su artículo 133, el cual establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”.

Conforme a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 133 constitucional⁷, los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales. Así, su acatamiento debe llevarse a cabo observando la jerarquía superior de la Constitución sobre éstos y de ellos sobre las leyes federales y locales en caso de conflicto.

Por otro lado, “cualquier conflicto que se suscitara entre estas normas internacionales y las de derecho interno tendrían que resolverse a favor de las primeras”⁸.

⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁶ Basave Fernández del Valle, Agustín, *op. cit.*, p. 126.

⁷ *Cfr.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, abril de 2007, p. 6, Tesis: P. IX/2007, Tesis Aislada.

⁸ Villegas, Sánchez-Cordero de García, Olga. *La Constitución y los Tratados Internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial*, México: Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 1999, p. 12.

² Kurczyn Villalobos, Patricia *et. al.* *Derecho Laboral Globalizado*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 7.

³ Basave Fernández del Valle, Agustín. *Filosofía del Derecho Internacional*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 126.

⁴ Becerra Ramírez, *op. cit.*, p. 59.

Instrumentos internacionales ratificados por México en materia de condiciones de trabajo y salud laboral

La mayoría de las disposiciones internacionales en materia de trabajo y salud laboral se encuentran contenidas en diversos Convenios suscritos por México y la Organización Internacional del Trabajo “Los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contienen los principios rectores y las normas internacionales –convenios y recomendaciones– sobre derechos laborales y de seguridad social (empleo, condiciones de trabajo, seguridad e higiene en el trabajo)”⁹. Así, los instrumentos internacionales en la materia son:

- Convenio núm. 16 de la OIT, relativo al examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques.
- Convenio núm. 17 de la OIT, sobre la indemnización por accidentes de trabajo.
- Convenio núm. 56 de la OIT, relativo al Seguro de Enfermedad de la Gente de Mar.
- Convenio núm. 120 de la OIT, relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas.
- Convenio núm. 124 de la OIT, relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas.
- Convenio núm. 152 de la OIT, sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios.
- Convenio núm. 161 de la OIT, relativo a los servicios de salud en el trabajo.
- Convenio núm. 182 de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

Los instrumentos internacionales de referencia consagran prerrogativas adicionales a las consagradas en la Ley Federal del Trabajo en beneficio de las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores. Dichas prerrogativas son las siguientes:

- a. El artículo 2 del Convenio núm. 16 de la OIT, relativo al examen médico obligatorio de los menores empleados

a bordo de los buques, determina que las personas menores de dieciocho años no podrán ser empleadas a bordo, salvo en los buques en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, sin previa presentación de un certificado médico que pruebe su aptitud para dicho trabajo, firmado por un médico reconocido por la autoridad competente.

- b. El artículo 5 del Convenio núm. 17 de la OIT, sobre la indemnización por accidentes de trabajo refiere que las indemnizaciones debidas en caso de accidente seguido de defunción, o en caso de accidente que cause una incapacidad permanente, se pagarán a la víctima o a sus derechohabientes en forma de renta. Sin embargo, estas indemnizaciones podrán pagarse total o parcialmente en forma de capital cuando se garantice a las autoridades competentes un empleo razonable del mismo.
- c. El punto 1 del artículo 1 del Convenio núm. 56 de la OIT, relativo al Seguro de Enfermedad de la Gente de Mar prescribe que toda persona empleada a bordo de un buque, que no sea de guerra, matriculado en un territorio en el que se halle en vigor el presente convenio y dedicado a la navegación o a la pesca marítima, estará sujeta al seguro obligatorio de enfermedad, ya se halle empleada en el servicio del buque como capitán, como miembro de la tripulación o con cualquier otro carácter.
- d. El punto 1 del artículo 2 del Convenio núm. 100 de la OIT, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, prescribe que todo miembro deberá garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
- e. De los artículos 7 a 18 del Convenio núm. 120 de la OIT, relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas, señala los requisitos que deben cumplir tales establecimientos, a saber:
 - Todos los locales utilizados por los trabajadores y los equipos de tales locales deberán ser mantenidos en buen estado de conservación y de limpieza.
 - Todos los locales utilizados por los trabajadores deberán tener suficiente y adecuada ventilación natural o artificial, o ambas a la vez, que provean a dichos locales de aire puro o purificado.

⁹ Sánchez Castañeda, Alfredo. *Transformaciones del Derecho del Trabajo*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 157.

- Todos los locales utilizados por los trabajadores deberán estar iluminados de manera suficiente y apropiada. Los lugares de trabajo tendrán, dentro de lo posible, luz natural.
 - En todos los locales utilizados por los trabajadores se deberá mantener la temperatura más agradable y estable que permitan las circunstancias.
 - Todos los locales de trabajo, así como los puestos de trabajo, estarán instalados de manera que no se produzca un efecto nocivo para la salud de los trabajadores.
 - Se deberá poner a disposición de los trabajadores, en cantidad suficiente, agua potable o cualquier otra bebida sana.
 - Deberán existir instalaciones para lavarse e instalaciones sanitarias, apropiadas y en número suficiente, que serán mantenidas en condiciones satisfactorias.
 - Los locales subterráneos y los locales sin ventanas en los que se efectúe regularmente un trabajo deberán ajustarse a normas de higiene adecuadas.
 - Los trabajadores deberán estar protegidos, por medidas adecuadas y de posible aplicación, contra las sustancias o los procedimientos incómodos, insalubres o tóxicos, o nocivos por cualquier razón que sea. La autoridad competente prescribirá, cuando la naturaleza del trabajo lo exija, la utilización de equipos de protección personal.
 - Deberán ser reducidos con medidas apropiadas y practicables y en todo lo que sea posible los ruidos y las vibraciones que puedan producir efectos nocivos en los trabajadores.
- f. El punto 1 del artículo 2 del Convenio núm. 124 de la OIT, relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas, señala que para el empleo o trabajo subterráneo en las minas de personas menores de 21 años se deberá exigir un examen médico completo de aptitud y posteriormente exámenes periódicos a intervalos que no excedan de un año.
- g. El punto 1 del artículo 4 del Convenio núm. 152 de la OIT, sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios estatuye que la legislación nacional deberá disponer que se tomen respecto de los trabajos portuarios medidas con miras a:
- Proporcionar y mantener lugares y equipos y utilizar métodos de trabajo que sean seguros y no entrañen riesgos para la salud.
 - Proporcionar y mantener medios seguros de acceso a los lugares de trabajo.
 - Proporcionar la información, formación y control necesarios para asegurar la protección de los trabajadores contra el riesgo de accidentes o de daño para la salud a causa del trabajo o durante éste.
 - Proporcionar a los trabajadores todo el equipo y prendas de protección personal y todos los medios de salvamento que razonablemente resulten necesarios, cuando no pueda proporcionarse por otros medios una protección adecuada contra los riesgos de accidente o de daño para la salud.
 - Proporcionar y mantener servicios apropiados y suficientes de primeros auxilios y de salvamento.
 - Elaborar y fijar procedimientos apropiados para hacer frente a cualquier situación de urgencia que pudiera surgir.
- h. El artículo 13 del Convenio núm. 161 de la OIT, relativo a los servicios de salud en el trabajo, establece que todos los trabajadores deberán ser informados de los riesgos para la salud que entraña su trabajo.
- i. El inciso d del artículo 3 del Convenio núm. 182 de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, reconoce como una de las peores formas de trabajo infantil el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud o la seguridad de los niños.

Propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de condiciones de trabajo y salud laboral, sustentadas en instrumentos internacionales suscritos por México

En términos de las disposiciones en materia de condiciones de trabajo y salud laboral contenidas en diversos instrumentos internacionales suscritos por México, se realizan las siguientes propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo:

LFT vigente	Propuesta de modificación a LFT	Instrumento internacional
<p>Artículo 5o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público, por lo que no producirá efecto legal ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal la estipulación que establezca:</p>	<p>Artículo 5o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público, por lo que no producirá efecto legal ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal la estipulación que establezca:</p>	<p>Convenio núm. 182 de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>	<p>Artículo 3</p>
		<p>A los efectos del presente Convenio, la expresión las peores formas de trabajo infantil abarca:</p>
	<p>I Bis. Trabajos para menores de 18 años que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañen su salud o seguridad.</p>	<p>d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.</p>
<p>Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:</p>	<p>Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:</p>	<p>Convenio núm. 120 de la OIT, relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas.</p>
<p>...</p>	<p>XVI Bis. Proporcionar a los trabajadores que efectúen actividades comerciales o trabajos de oficina locales con las siguientes características:</p>	<p>Artículo 7</p>
	<p>a) En buen estado de conservación y de limpieza.</p>	<p>Todos los locales utilizados por los trabajadores y los equipos de tales locales deberán ser mantenidos en buen estado de conservación y de limpieza.</p>
	<p>b) Deberán tener suficiente y adecuada ventilación natural o artificial, o ambas a la vez, que provean a dichos locales de aire puro o purificado.</p>	<p>Artículo 8. Todos los locales utilizados por los trabajadores deberán tener suficiente y adecuada ventilación natural o artificial, o ambas a la vez, que provean a dichos locales de aire puro o purificado.</p>
	<p>c) Deberán estar iluminados de manera suficiente y apropiada. Los lugares de trabajo tendrán, dentro de lo posible, luz natural.</p>	<p>Artículo 9. Todos los locales utilizados por los trabajadores deberán estar iluminados de manera suficiente y apropiada. Los lugares de trabajo tendrán, dentro de lo posible, luz natural.</p>
	<p>d) Se deberá mantener la temperatura más agradable y estable que permitan las circunstancias.</p>	<p>Artículo 10. En todos los locales utilizados por los trabajadores se deberá mantener la temperatura más agradable y estable que permitan las circunstancias.</p>
	<p>e) Estarán instalados de manera que no se produzca un efecto nocivo para la salud de los trabajadores.</p>	<p>Artículo 11. Todos los locales de trabajo, así como los puestos de trabajo, estarán instalados de manera que no se produzca un efecto nocivo para la salud de los trabajadores.</p>
	<p>f) Deberán contar en cantidad suficiente de agua potable o cualquier otra bebida sana para consumo de los trabajadores.</p>	<p>Artículo 12. Se deberá poner a disposición de los trabajadores, en cantidad suficiente, agua potable o cualquier otra bebida sana.</p>

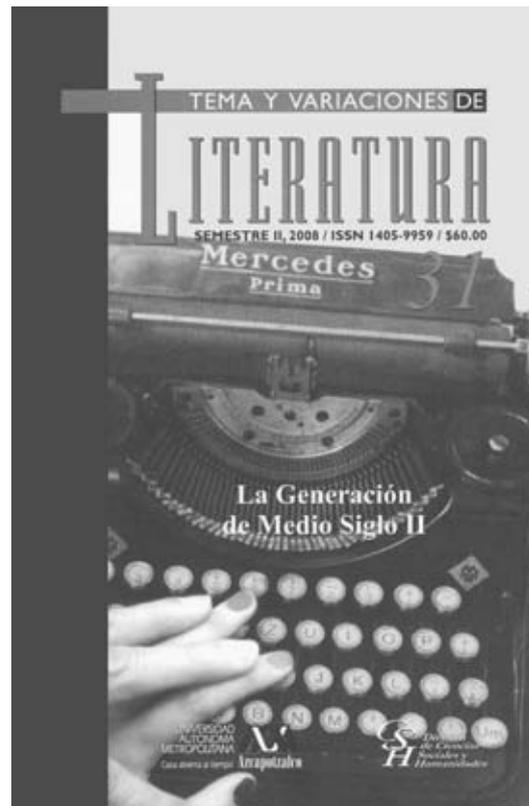
LFT vigente	Propuesta de modificación a LFT	Instrumento internacional
<p>XVII. Cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse las labores, y disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los instructivos que se expidan, para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios debiendo dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra.</p> <p><i>Artículo 174.</i> Los mayores de catorce y menores de dieciséis años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.</p>	<p>g) Deberán existir instalaciones para lavarse e instalaciones sanitarias, apropiadas y en número suficiente, que serán mantenidas en condiciones satisfactorias.</p> <p>Los locales subterráneos y los locales sin ventanas en los que se efectúe regularmente un trabajo, deberán ajustarse a normas de higiene adecuadas.</p> <p>Los trabajadores deberán estar protegidos, por medidas adecuadas y de posible aplicación, contra las sustancias o los procedimientos incómodos, insalubres o tóxicos, o nocivos por cualquier razón que sea. La autoridad competente prescribirá, cuando la naturaleza del trabajo lo exija, la utilización de equipos de protección personal.</p> <p>Deberán ser reducidos con medidas apropiadas y practicables y en todo lo que sea posible los ruidos y las vibraciones que puedan producir efectos nocivos en los trabajadores.</p> <p>XVII. Informar a los trabajadores de los riesgos para la salud que entraña su trabajo y cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse las labores, y disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los instructivos que se expidan, para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios debiendo dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra.</p> <p><i>Artículo 174.</i> Los mayores de catorce y menores de dieciséis años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios. Para el empleo o trabajo subterráneo en las minas de personas menores de 21 años, se deberá exigir un examen médico completo de aptitud y posteriormente exámenes periódicos a intervalos que no excedan de un año.</p>	<p><i>Artículo 13.</i> Deberán existir instalaciones para lavarse e instalaciones sanitarias, apropiadas y en número suficiente, que serán mantenidas en condiciones satisfactorias.</p> <p><i>Artículo 16.</i> Los locales subterráneos y los locales sin ventanas en los que se efectúe regularmente un trabajo, deberán ajustarse a normas de higiene adecuadas.</p> <p><i>Artículo 17.</i> Los trabajadores deberán estar protegidos, por medidas adecuadas y de posible aplicación, contra las sustancias o los procedimientos incómodos, insalubres o tóxicos, o nocivos por cualquier razón que sea. La autoridad competente prescribirá, cuando la naturaleza del trabajo lo exija, la utilización de equipos de protección personal.</p> <p><i>Artículo 18.</i> Deberán ser reducidos con medidas apropiadas y practicables y en todo lo que sea posible los ruidos y las vibraciones que puedan producir efectos nocivos en los trabajadores.</p> <p>Convenio núm. 161 de la OIT, relativo a los servicios de salud en el trabajo.</p> <p><i>Artículo 13.</i></p> <p>Todos los trabajadores deberán ser informados de los riesgos para la salud que entraña su trabajo.</p> <p>Convenio núm. 124 de la OIT, relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas.</p> <p><i>Artículo 2</i></p> <p>1. Para el empleo o trabajo subterráneo en las minas de personas menores de 21 años, se deberá exigir un examen médico completo de aptitud y posteriormente exámenes periódicos a intervalos que no excedan de un año.</p>

LFT vigente	Propuesta de modificación a LFT	Instrumento internacional
<p><i>Artículo 191.</i> Queda prohibido el trabajo a que se refiere este capítulo a los menores de quince años y el de los menores de dieciocho en calidad de pañoleros o fogoneros.</p>	<p><i>Artículo 191.</i> Queda prohibido el trabajo a que se refiere este capítulo a los menores de quince años y el de los menores de dieciocho en calidad de pañoleros o fogoneros.</p> <p>Los menores de dieciocho años no podrán ser empleados a bordo, salvo en los buques en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, sin previa presentación de un certificado médico que pruebe su aptitud para dicho trabajo, firmado por un médico reconocido por la autoridad competente.</p>	<p>Convenio núm. 16 de la OIT, relativo al examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques.</p> <p><i>Artículo 2</i></p> <p><i>Las personas menores de dieciocho años no podrán ser empleadas a bordo, salvo en los buques en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, sin previa presentación de un certificado médico que pruebe su aptitud para dicho trabajo, firmado por un médico reconocido por la autoridad competente.</i></p> <p>Convenio núm. 56 de la OIT, relativo al Seguro de Enfermedad de la Gente de Mar.</p>
<p><i>Artículo 204.</i> Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:</p> <p>VII. Proporcionar la alimentación y alojamiento, tratamiento médico y medicamentos y otros medios terapéuticos, en los casos de enfermedades, cualquiera que sea su naturaleza.</p>	<p><i>Artículo 204.</i> Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:</p> <p>VII. Proporcionar la alimentación y alojamiento, el seguro obligatorio de enfermedad, tratamiento médico y medicamentos y otros medios terapéuticos, en los casos de enfermedades, cualquiera que sea su naturaleza.</p>	<p><i>Artículo 1</i></p> <p><i>1. Toda persona empleada a bordo de un buque, que no sea de guerra, matriculado en un territorio en el que se halle en vigor el presente convenio y dedicado a la navegación o a la pesca marítima, estará sujeta al seguro obligatorio de enfermedad, ya se halle empleada en el servicio del buque como capitán, como miembro de la tripulación o con cualquier otro carácter.</i></p>
<p>...</p>	<p>...</p>	<p>Convenio núm. 152 de la OIT, sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios.</p> <p><i>Artículo 4</i></p> <p><i>1. La legislación nacional deberá disponer que se tomen respecto de los trabajos portuarios medidas con miras a:</i></p>
	<p>XI. Proporcionar y mantener lugares y equipos y utilizar métodos de trabajo que sean seguros y no entrañen riesgos para la salud de los trabajadores.</p> <p>XII. Proporcionar y mantener medios seguros de acceso a los lugares de trabajo.</p> <p>XIII. Proporcionar la información, formación y control necesarios para asegurar la protección de los trabajadores contra el riesgo de accidentes o de daño para la salud a causa del trabajo o durante éste.</p> <p>XIV. Proporcionar a los trabajadores todo el equipo y prendas de protección perso-</p>	<p>a) Proporcionar y mantener lugares y equipos y utilizar métodos de trabajo que sean seguros y no entrañen riesgos para la salud.</p> <p>b) Proporcionar y mantener medios seguros de acceso a los lugares de trabajo.</p> <p>c) Proporcionar la información, formación y control necesarios para asegurar la protección de los trabajadores contra el riesgo de accidentes o de daño para la salud a causa del trabajo o durante éste.</p> <p>d) Proporcionar a los trabajadores todo el equipo y prendas de protección personal y</p>

LFT vigente	Propuesta de modificación a LFT	Instrumento internacional
	<p>nal y todos los medios de salvamento que razonablemente resulten necesarios, cuando no pueda proporcionarse por otros medios una protección adecuada contra los riesgos de accidente o de daño para la salud.</p> <p>XV. Proporcionar y mantener servicios apropiados y suficientes de primeros auxilios y de salvamento para los trabajadores.</p> <p>XVI. Elaborar y fijar procedimientos apropiados para hacer frente a cualquier situación de urgencia que pudiera surgir a causa del trabajo o durante éste.</p>	<p>todos los medios de salvamento que razonablemente resulten necesarios, cuando no pueda proporcionarse por otros medios una protección adecuada contra los riesgos de accidente o de daño para la salud.</p> <p>e) Proporcionar y mantener servicios apropiados y suficientes de primeros auxilios y de salvamento.</p> <p>f) Elaborar y fijar procedimientos apropiados para hacer frente a cualquier situación de urgencia que pudiera surgir.</p>
<p>Artículo 501. Tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte:</p>	<p>Artículo 501. Tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte:</p>	<p>Convenio núm. 17 de la OIT, sobre la indemnización por accidentes de trabajo.</p>
<p>I. La viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de cincuenta por ciento o más, y los hijos menores de dieciséis años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de cincuenta por ciento o más.</p>	<p>I. La viuda, o el viudo y los hijos menores de dieciocho años y los mayores de esta edad si siguen estudiando o si tienen alguna discapacidad.</p>	<p>Artículo 5</p> <p>Las indemnizaciones debidas en caso de accidente seguido de defunción, o en caso de accidente que cause una incapacidad permanente, se pagarán a la víctima o a sus derechohabientes en forma de renta. Sin embargo, estas indemnizaciones podrán pagarse total o parcialmente en forma de capital cuando se garantice a las autoridades competentes un empleo razonable del mismo.</p>
...	...	

Conclusiones

- Además de la Ley Federal de Trabajo y otros ordenamientos jurídicos como el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente, de Trabajo, y el General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, y las Normas Oficiales Mexicanas en la materia, los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por México también regulan las condiciones de trabajo y la salud laboral.
- México ha suscrito diversos Convenios con la Organización Internacional del Trabajo en materia de condiciones de trabajo y salud de los trabajadores.
- La Constitución Política reconoce a los Tratados Internacionales como parte del sistema jurídico mexicano; por tanto, su aplicación es obligatoria en nuestro país.
- Si nuestro derecho interno consagra menores garantías para los trabajadores en materia de condiciones de trabajo y salud laboral, es menester que las disposiciones de dichos instrumentos internacionales sean incorporadas a la Ley Federal del Trabajo.
- La incorporación de tales disposiciones en la Ley Federal del Trabajo garantizará mayores prerrogativas a favor de mejores condiciones de trabajo y salud de los trabajadores.



El sector turístico mexicano frente a la crisis internacional

Beatriz García Castro*

Zorayda Carranco Gallardo**

Enrique Martínez Lazcano***

El problema de la crisis internacional había tenido poca o nula repercusión sobre el sector turístico en México. Desde que se reportó la desaceleración de la economía estadounidense en el tercer trimestre del 2000, el sector no tuvo problemas ya que al apreciarse el tipo de cambio el impacto en la disminución del turismo no lo afectó. Según la teoría, si hay una apreciación del tipo de cambio, es decir, que aumenten los precios en pesos comparativamente que los precios en dólares, los extranjeros no se sentirán incentivados a venir y gastar en México, ya que sus dólares valen menos ahora. Sin embargo, lo que sucedió en la economía mexicana fue que a pesar de que disminuyó el flujo de turistas extranjeros, los que vinieron gastaron más de lo que gastaban anteriormente, como ya se dijo, por el tipo de cambio apreciado. Esto no sólo evitó que la desaceleración y posterior depresión de la economía estadounidense golpeará al sector, sino que además les generó beneficios extraordinarios.

Durante varios años el turismo¹ experimentó un continuo crecimiento a nivel mundial. Recientemente se ha demostrado que la actividad turística cuenta con la capacidad suficiente para reducir los niveles de pobreza en

países en vías de desarrollo. El desarrollo del turismo permite la promoción del crecimiento no sólo directa, sino también indirectamente. Por un lado, estimulando el crecimiento de otros sectores y por el otro incrementado el ingreso doméstico y la demanda efectiva². Por lo tanto hoy en día el turismo se encuentra ampliamente ligado a las políticas de

desarrollo de los países. El potencial económico que la actividad turística implica se presenta en la generación de empleos, principalmente en zonas rurales.

México tiene gran potencial de desarrollo de sus destinos turísticos debidos a la diversidad, ya que puede ofrecer tanto destinos de playa como turismo cultural, y sobre todo un nicho de oportunidades son los destinos ligados con el ecoturismo, turismo de aventura y de desarrollo sustentable, que son altamente atractivos tanto para el turismo nacional como para los extranjeros.

En los últimos años el panorama del turismo ha sido alentador, principalmente si se evalúa desde los

* Profesora-Investigadora del Departamento del Economía, UAM-Azcapotzalco.

** Profesora-Investigadora del Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco, Estudiante del Doctorado de Ciencias Económicas de la UAM.

*** Ayudante del Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

¹ Según la Organización Mundial del Turismo, el "turismo" se considera el conjunto de actividades realizadas por las personas viajando hacia o quedándose en lugares fuera de su ambiente usual por no más de un año consecutivo de placer, negocios y otros propósitos. La OMT identifica distintas formas de turismo: el turismo receptivo, el turismo de salida y el turismo

doméstico. Organización Mundial del Turismo, *Metodological Notes, "Concepts and Definitions"* <http://www.unwto.org/facts/eng/methodological.htm#2>.

² Ruiz, Octavio (2008). *Turismo: Factor de Desarrollo y Competitividad en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Junio, pp. 1-36.

ingresos captados por esta actividad; sin embargo, a lo largo del presente trabajo se mostrará cómo esto sólo fue ilusorio, ya que no estuvo vinculado a un desarrollo real del sector, sino a las alteraciones cambiarias debido a la crisis.

La distribución del presente trabajo es la siguiente: en la primera parte se dará un panorama general de la situación del sector y la comparación con otros países; posteriormente se analizarán los efectos de la crisis internacional en el sector turístico mexicano y la problemática desencadenada por la pandemia de influenza, y finalmente se harán unas consideraciones finales.

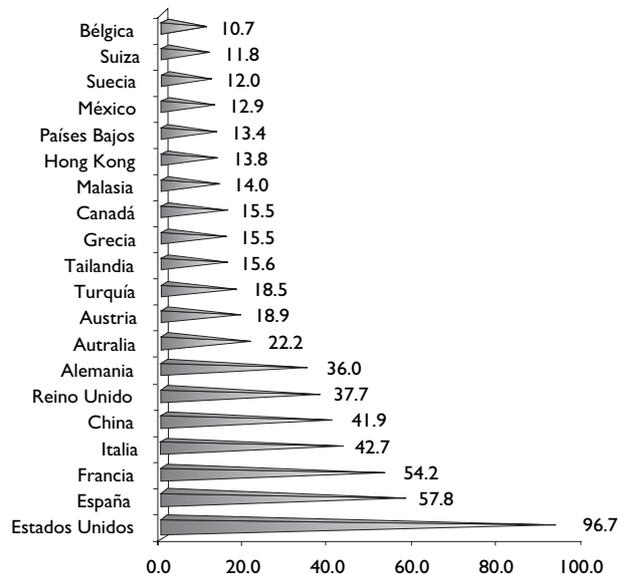
Antecedentes

En el ámbito internacional en 2007 los ingresos mundiales del turismo ascendieron a 856 mil millones de dólares, lo que significó una tasa media de crecimiento anual de 6.9% en los últimos diez años.

Los tres principales países captadores de ingresos por turismo son Estados Unidos, España y Francia, quedando México en el lugar número 17 a nivel mundial, seguido de Suecia; es importante mencionar que en 2007, México perdió tres posiciones con respecto al año anterior, lo cual no significó disminución en la captación de ingresos por la actividad turística, sino que se incluyeron destinos turísticos que generaron una mayor captación de divisas.

En el escenario de la economía mexicana, el turismo presenta cifras interesantes. Este sector tomó gran relevancia en la economía desde los años ochentas, al convertirse en la segunda fuente de divisas del país, por lo que se considera uno de los más importantes sectores de la economía mexicana en lo que a servicios se refiere. Los ingresos por concepto del turismo mexicano han presentado un incremento promedio de 6.5% durante el periodo del 2000 al 2007; sin embargo, y a pesar de que nuestro país se ha mantenido dentro de los principales destinos turísticos a nivel mundial y el único destino deseable de Latinoamérica, no ha logrado escalar posiciones dentro de los quince destinos más importantes del mundo en términos de sus ingresos. Por el contrario, durante este periodo, ha perdido seis posiciones que fueron ocupadas por Hong Kong, Japón, Australia, Canadá, Malasia y los Países Bajos. Para el año 2007 México ocupa el lugar número diez y siete en la captación de divisas a nivel mundial, lo cual significa 12.9 millones de dólares (mdd).

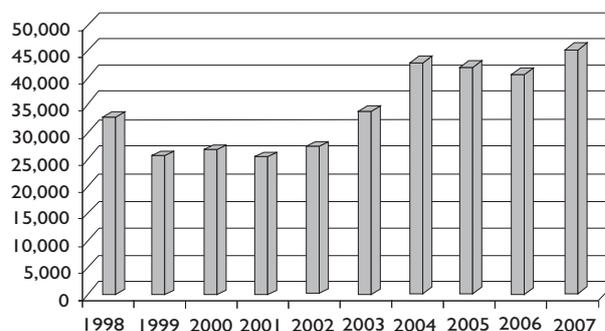
Gráfica 1
Posiciones de los países según los ingresos derivados del turismo 2007 (mdp)



Fuente: SECTUR. Informes de labores 2000 – junio 2008.
www.SECTUR.gob.mx, Organización Mundial del Turismo (OMT).

Pese a que los ingresos por turismo en México han aumentado y que la balanza turística ha sido superavitaria; (de 1998 a 2007 la tasa media anual fue de 3.7% y alcanzó 45 millones de pesos en el último año) el sector no ha logrado alcanzar el ritmo de los países líderes en el mundo, por lo que su competitividad relativa ha disminuido.

Gráfica 2
Balanza turística (mdd)



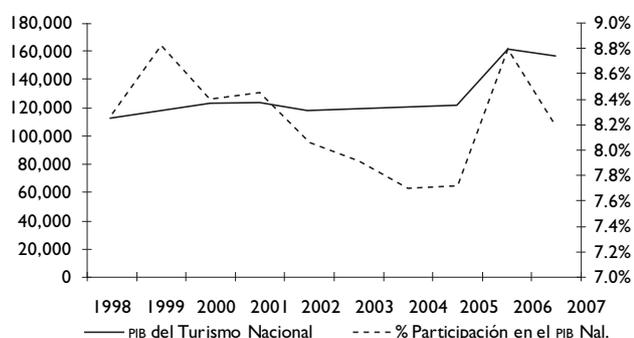
Fuente: SECTUR. Informes de labores 2000 – junio 2008.
www.SECTUR.gob.mx, Organización Mundial del Turismo (OMT).

En el país, la actividad turística ha tomado gran importancia y su dinamismo se refleja en gran parte de las variables macroeconómicas como en el producto interno bruto (PIB), la inversión, el consumo, el gasto, el valor agregado (VA), entre otras.

Durante el año de 2007 el PIB turístico contribuyó con el 8.2%, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el 5.3 por ciento del personal ocupado del país, según la Secretaría de Turismo (SECTUR). Además, siguió constituyéndose como un gran polo de atracción de la inversión privada dedicada al mejoramiento de la infraestructura y la diversificación de nuevos productos que permitan el desarrollo sustentable del sector.

En el periodo de 1998 a 2007 la tendencia de la participación del PIB turístico ha sido irregular, aunque con una clara tendencia a la baja desde 1999 a 2005, esto último debido a la desafortunada planeación de estrategias claras de mercado en el sector, la promoción ineficiente y la desmesurada apertura comercial, así como el incremento en las participaciones en actividades como captación de remesas.

Gráfica 3
PIB del sector turístico nacional y la participación en el total nacional



Fuente: SECTUR. Informes de labores 2000 – junio 2008.
 <www.SECTUR.gob.mx>, Organización Mundial del Turismo (OMT).

Sin duda una parte importante del desarrollo y crecimiento de cualquier actividad es la inversión que se destina a la promoción e infraestructura. El caso de la actividad turística no es aislado y por lo tanto los recursos económicos del sector están compuestos por la inversión extranjera directa, federal y privada nacional³, además la efectuada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)⁴ y el Bancomext.

³ Inversión que realizan los particulares a través del sistema bancario mexicano.

⁴ Fonatur es la institución responsable de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables que pueden tener impacto nacional; tiene como misión fomentar la inversión en el sector.

Justamente la inversión extranjera directa en el sector turístico en el año de 2004 a 2005 se incrementó en 84.4%, la inversión del sector privado en 28% y una disminución en 20% de la inversión generada por parte del gobierno. Parte de estos recursos fueron destinados al mejoramiento y fortalecimiento del Programa Nacional de Turismo⁵ (PNT) 2001-2006, que se organiza en cuatro ejes rectores que orientan la planeación de los sectores y agentes involucrados, particularmente la SECTUR, los gobiernos estatales, el Fonatur y el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM). En el siguiente diagrama, se ilustran estos ejes y las líneas de acción que los conforman:

Tabla 1
Ejes rectores y objetivos sectoriales del PNT 2001-2006

Eje 1: Hacer del turismo una prioridad nacional.

1. Diseñar e impulsar una política de estado en materia turística.
2. Consolidar la generación y difusión de la información que fortalezca al sector turístico.
3. Impulsar la mejora regulatoria.
4. Modernizar y profesionalizar la administración pública del turismo.
5. Aprovechar las ventajas de la inserción a la globalidad.

Eje 2: Tener turistas totalmente satisfechos.

6. Fortalecer la promoción turística.
7. Ampliar los servicios de información, seguridad y asistencia turística.
8. Mejorar la calidad de los servicios turísticos.
9. Impulsar el desarrollo doméstico.

Eje 3: Mantener destinos sustentables.

10. Apoyar el desarrollo turístico municipal y estatal.
11. Proporcionar el desarrollo sustentable del turismo.
12. Fomentar la oferta turística.
13. Favorecer la dotación de infraestructura en apoyo.

Eje 4: Contar con empresas competitivas.

14. Impulsar la modernización de las PYMES turísticas.
15. Desarrollar productos turísticos competitivos al turismo.

Fuente: Programa Nacional de Turismo 2001-2006, SECTUR <www.SECTUR.gob.mx>.

⁵ Este programa presenta tres características importantes. Primero, está planteado en una perspectiva de largo plazo acorde a la proyección para el sector al año 2025, a pesar de que la extensión de los gobiernos federales lo restringe a plantearse sólo como un programa sexenal. Segundo, este enfoque procura coordinar todas las acciones en materia turística del gobierno, del sector privado y de otros agentes relevantes, y privilegia el ejercicio turístico limpio, respetuoso del ambiente y de las culturas locales. Tercero, fue resultado de una amplia consulta con más de 2,600 participantes activos que subrayaron la importancia de considerar en él cuestiones relativas al desarrollo regional, la relación con las autoridades, el desarrollo sustentable, la calidad de los servicios turísticos, la promoción y la competitividad.

En el caso del sector turismo la finalidad de la inversión está enfocada a optimizar su competitividad; la cual depende de mejorar e innovar constantemente con la finalidad de generar ventajas que provoquen la rentabilidad de las inversiones y los beneficios sociales y económicos.

El Gobierno Federal impulsa el desarrollo de la actividad turística a través de la promoción financiera e inmobiliaria de Fonatur, y recibe apoyos de la banca de desarrollo Nafin, Bancomext y Banobras. En general los montos de inversión destinados al desarrollo del sector son significativamente cambiantes, y en ocasiones significativamente inferiores, a los destinados en la década anterior.

En el caso del financiamiento realizado por el gobierno, se puede decir que el decremento obedece al cambio en la concepción de lo que debía financiarse a través de la inversión pública: "hoy se establece como prioritario financiar la promoción turística, el mantenimiento y la consolidación de la infraestructura"⁶.

Por otra parte, la inversión privada ha mantenido una racha sustancial creciente en el desarrollo del sector; la inversión privada del turismo en México cuenta con una participación de poco más de 90%. Se puede denotar que el ritmo de crecimiento promedio en el crédito otorgado por el sistema bancario al sector turístico se ha incrementado en 4.4% anual, dicha tendencia fue extensiva en gran parte de los sectores de la economía. Por último, la inversión extranjera directa cuenta con una participación de más de 19% y con una tasa media de crecimiento anual de 12.8%, bastante significativa. Lo anterior afirma que el sector turismo en el país es uno de los sectores que cuenta con mayor atracción de inversión, debido a que las características de esta actividad permean la obtención de beneficios importantes para los emisores en el corto plazo; cabe decir que gran parte de la inversión extranjera directa es la que sustenta la infraestructura y de desarrollo del sector, ya que está dirigida mayoritariamente a la creación de restaurantes y hoteles; además de que esto permite el aumento en el empleo, por mencionar una de sus bondades.

Por otro lado, en 2005 SECTUR programó la firma de 31 Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos con el mismo número de entidades federativas por un monto de 304.5 millones de pesos, que detonaron aportaciones adicionales de los gobiernos estatales y municipales y de los sectores privado y social por 586.6

⁶ Segundo Informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa.

Tabla 2
Inversión en el sector turístico mexicano (mdp)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inversión Extranjera Directa	3,457	3,438	3,571	4,153	7,661	7,945	6,928
Crédito otorgado por el sistema bancario	15,081	16,752	16,752	14,613	17,244	16,769	28,562
Banca comercial	12,298	12,850	12,850	11,371	14,668	14,295	26,880
Banca de desarrollo	2,783	3,902	3,902	3,242	2,577	2,474	1,682
Crédito aprobado por Fonatur	0	0	0	0	0	0	0
Financiamiento Bancomext	137,011	126,594	109,396	135,534	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: SECTUR. Informes de labores 2008. <www.SECTUR.gob.mx>, Cuenta Satélite de Turismo de México 1993-2000 y 2000-2006.

millones de pesos, para alcanzar una bolsa acumulada de 891.1 millones de pesos. Las aportaciones del Gobierno Federal para estos convenios tuvieron un incremento de 16.5% en términos reales comparadas con las de 2004. Al mes de julio de 2005 los recursos federales canalizados ascienden a 113 millones de pesos, lo que representa un avance de 37.1 por ciento de lo programado para 2005. Con dichos recursos se impulsan 248 proyectos de los programas regionales Barrancas del Cobre-Mar de Cortés, Centros de Playa, En el Corazón de México, México Norte, Mundo Maya, Ruta de los Dioses y Tesoros Coloniales, así como en destinos de turismo alternativo, cultural y social. La firma de estos convenios fortaleció la actividad turística del país lo que permitió la generación de empleos y el aumento del PIB turístico.

Según datos obtenidos del Censo Económico Industrial del 2003 se observa que la mayor concentración de valor agregado y empleo se ubicó en el Distrito Federal, seguido de Quintana Roo, Jalisco y Veracruz. La anterior es consistente con los resultados obtenidos del mismo censo pero con personal ocupado: los datos arrojados muestran que el tránsito de turistas a los principales destinos turísticos mexicanos se hacen evidentes directamente en los empleos generados. En otras palabras: después del Distrito Federal, los destinos de playa, ubicados en Quintana Roo y Jalisco, son los que reciben mayor número de turistas y generan más valor agregado y empleo.

El turismo mexicano y la crisis global

El problema de la crisis internacional había tenido poca o nula repercusión sobre el sector turístico en México. Desde que se reportó la desaceleración de la economía estadounidense en el tercer trimestre del 2000, el sector no tuvo problemas ya que al apreciarse el tipo de cambio el impacto en la disminución del turismo no lo afectó. Según la teoría, si hay una apreciación del tipo de cambio, es decir, que aumenten los precios en pesos comparativamente que los precios en dólares, los extranjeros no se sentirán incentivados a venir y gastar en México, ya que sus dólares valen menos ahora. Sin embargo, lo que sucedió en la economía mexicana fue que a pesar de que disminuyó el flujo de turistas extranjeros, los que vinieron gastaron más de lo que gastaban anteriormente, como ya se dijo, por el tipo de cambio apreciado. Esto no sólo evitó que la desaceleración y posterior depresión de la economía estadounidense golpeará al sector, sino que además les generó beneficios extraordinarios.

Esto no fue del todo benéfico ya que por la misma razón, el tipo de cambio apreciado, los turistas nacionales decidieron salir del país y hacer turismo en otros lugares, lo que además se vio impulsado también por la falta de programas que incentivaran a los connacionales a quedarse en los destinos turísticos dentro del territorio nacional, lo que golpeó a la balanza turística.

Según el *Boletín Cuatrimestral* de la Secretaría de Turismo⁷, por la desaceleración económica de EU se esperaban

dos efectos sobre el sector turístico mexicano; un efecto directo por la disminución de la renta de los estadounidenses, lo que se reflejaría en una caída del turismo proveniente de ese país, y un efecto indirecto por la disminución de la actividad económica en México, debido a que EU es el principal socio comercial de México. Lo anterior puede implicar una caída en la renta de los mexicanos y por lo tanto una posible reducción en su gasto en turismo.

Lo sorprendente fue que el efecto directo no tuvo repercusión en el sector, ni aun después de los eventos del 11 de septiembre del 2001, a pesar de que el turismo extranjero disminuyó en 13.89% en el tercer cuatrimestre del año respecto al mismo periodo del 2000 (esto se puede ver en las gráficas 5 y 6b), como resultado de la cancelación de vuelos internacionales y de la posterior crisis aeronáutica, el gasto medio por turista extranjero aumentó 2.61% también respecto al 2000.

Según SECTUR la razón es porque “tanto el gasto promedio, como el ingreso total de divisas por turismo de internación provenientes de Estados Unidos disminuye al devaluarse el peso en términos reales y aumenta al apreciarse. ¿Qué significa todo esto? Al apreciarse el tipo de cambio, como está ocurriendo en estos momentos, y como ocurrió a lo largo del primer trimestre, en lugar de reducirse el gasto en dólares de los turistas éste aumenta. Es decir, los turistas americanos continúan ocupando prácticamente las mismas noches de hotel, y consumiendo prácticamente los mismos servicios, aunque estos cuesten un equis por ciento más, por la apreciación de la moneda nacional. De ahí que el tipo de cambio real y el gasto promedio se muevan en direcciones opuestas [...]”⁸.

Tabla 3
Balanza turística
(millones de dólares)

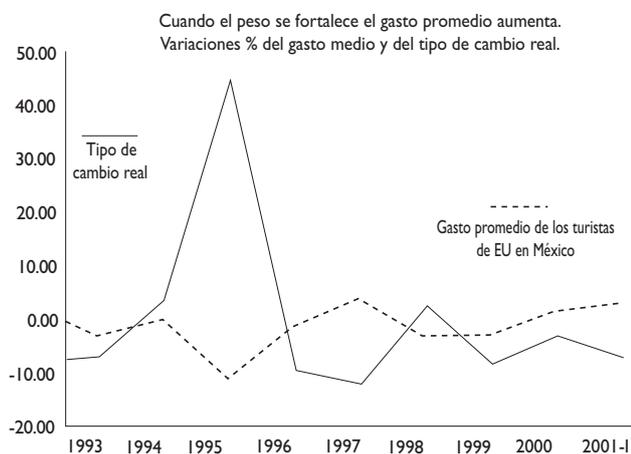
Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo	2,682	2,796	2,699	2,798	3,108	3,794	4,203	4,068	4,477.1	4,763.2
Variación	-18.34%	4.27%	-3.48%	3.70%	11.08%	22.06%	9.55%	-3.21%	10.00%	6.40%

Fuente: SECTUR, Boletines cuatrimestrales de turismo, números 1- 24.

⁷ Secretaría de Turismo, *Boletín Cuatrimestral de Turismo*, 2001, núm. 1, p. 13.

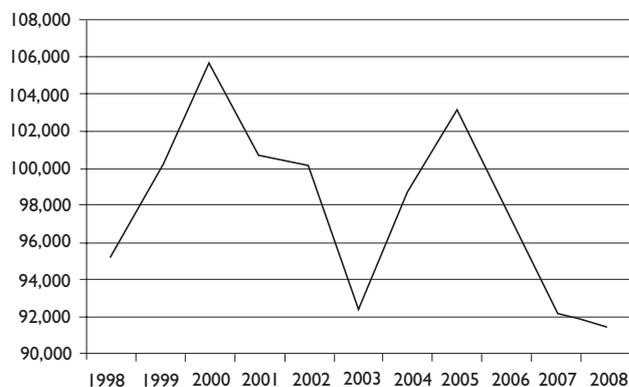
⁸ Secretaría de Turismo, *Boletín Cuatrimestral de Turismo*, 2001, núm. 1, p. 13.

Gráfica 4
Gasto medio del turismo estadounidense
y tipo de cambio real



Fuente: SECTUR, Boletín cuatrimestral de turismo, primer cuatrimestre de 2001.

Gráfica 5
Número de visitantes internacionales
(miles de personas)



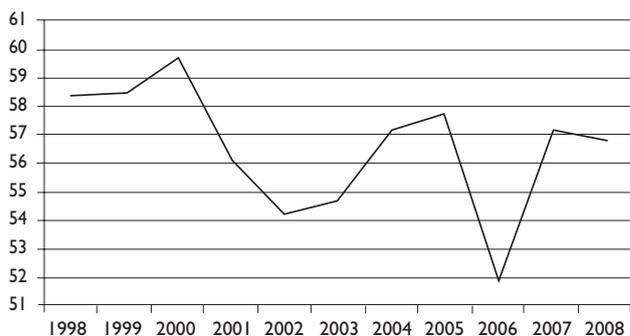
Fuente: SECTUR, Boletines Cuatrimestrales de Turismo 2001-2008.

Durante todo 2002 el turismo repuntó, presentando al final del año un crecimiento superior al 9%, según SECTUR, y se llegó a máximos históricos con respecto a la entrada de divisas por el turismo de internación; “la industria turística mostró cifras favorables al cierre de 2002, en el tercer cuatrimestre del año ingresaron al país 6.2 millones de turistas internacionales, 656 mil personas más que durante septiembre-diciembre de 2001”⁹, lo que representó un incremento del 11.57% en el gasto medio por turista extranjero. Además se presentó una recuperación en el turismo nacional y como resultado de ello una balanza turística favorable.

En la siguiente gráfica se presenta la evolución en el número de visitantes internacionales, en donde se muestra que posterior a 2001, en donde hubo una caída del turismo provocada por los atentados del 11 de septiembre, el turismo continuó su caída, como resultado de la desaceleración de la profundización de la crisis de la economía estadounidense y del contagio a nivel global.

Inclusive se puede observar una caída drástica en 2003 acompañada por la recuperación posterior y de nuevo una caída importante en los viajeros, que se ha sostenido hasta el momento. El mismo comportamiento se puede observar en la ocupación hotelera; sin embargo, éste muestra una recuperación a partir de 2006, la razón es que al verse beneficiados por el tipo de cambio los visitantes prolongan su estancia y al mismo tiempo su gasto. A continuación se muestra la gráfica que describe la evolución del índice de ocupación hotelera y del gasto en actividades turísticas.

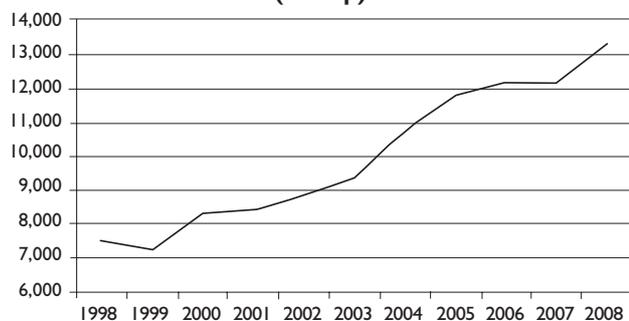
Gráfica 6a
Índice de ocupación hotelera
(porcentaje)



Fuente: SECTUR, Boletines Cuatrimestrales de Turismo 2001-2008.

⁹ Secretaría de Turismo, *Boletín Cuatrimestral de Turismo*, 2002, núm. 6, p. 7.

Gráfica 6b
Gasto en actividades turísticas por extranjeros
(mmdp)



Fuente: SECTUR, Boletines Cuatrimestrales de Turismo 2001-2008.

Es importante notar que ni las asociaciones del sector (de hoteleros, de restauranteros, etc.) ni la Secretaría de Turismo (SECTUR) se pronunciaron respecto a la disminución del número de turistas y de la caída en la ocupación hotelera; es más, en los boletines cuatrimestrales emitidos por SECTUR, sus encabezados eran alentadores, reflejando los máximos históricos logrados en el gasto realizado por los turistas extranjeros, sin importar que los niveles de ocupación (que incluyen las estancias de los connacionales) se encontraran cayendo, al igual que el número de visitantes que se recibe. La razón es simple, el sector estaba disfrutando de las disparidades en el tipo de cambio y de la crisis que afectaba a otros sectores, de hecho este comportamiento siguió aún después de que Felipe Calderón aceptara que nos encontrábamos en recesión y que se pronosticaba que se agudizaría la situación de la economía nacional. Los agentes principales del sector turístico se sintieron cómodos por los beneficios que estaban recibiendo y no impulsaron el crecimiento del turismo nacional, lo que en estos momentos demuestra que fue un gran error.

Impacto de la epidemia de influenza AHINI sobre el turismo

Sin embargo, la tendencia favorable para el turismo no se prolongará, ya que ahora se encuentran ante uno de sus más grandes retos, recuperarse después de la contingencia debido a la influenza, lo que ha golpeado al sector en dos sentidos. Primero, el gobierno decidió cerrar establecimientos de entretenimiento, museos, zonas arqueológicas, restaurantes y bares, por más de una semana, lo que ha representado pérdidas considerables. Y segundo, la imagen deteriorada (y errónea) de México hacia el exterior como un foco de contagio y origen de la pandemia, por lo que será de esperarse que en los próximos meses caiga aun más el número de visitantes extranjeros.

A partir de que se dio a conocer la noticia de la epidemia de influenza AHINI el día 23 de abril de 2009, el sector turístico ha sido uno de los más afectados. El cierre de establecimientos como cines, teatros, museos, zonas arqueológicas, restaurantes y bares entre otros, así como las recomendaciones de los distintos gobiernos extranjeros para evitar viajar a México, ha originado una profunda crisis del sector, con una baja en la ocupación hotelera en los principales destinos turísticos, despidos masivos de trabajadores y cierre de hoteles.

Según lo reportado en diferentes medios, esta contingencia generó pérdidas por aproximadamente 750 millones de pesos sólo en la Ciudad de México¹⁰. En Cancún, la Riviera Maya y Cozumel se han cerrado 30 hoteles, hubo 25 mil empleos perdidos, se cancelaron en promedio 20% de vuelos diarios a estos destinos turísticos y los demás servicios turísticos sólo trabajaron al 10% de su capacidad¹¹. Efectos similares a éstos se presentaron en todos los destinos turísticos, principalmente aquellos en los cuales la mayor parte del turismo es extranjero.

Conclusiones

Se ha demostrado en un sinnúmero de ocasiones que ningún sector de la economía puede refugiarse en los beneficios generados por las diferencias cambiarias ya que estos beneficios son transitorios. Ante un panorama de crisis los agentes económicos tienen que responder creando las condiciones necesarias para administrar sus recursos e impulsar el crecimiento de la economía en su conjunto.

Después de aproximadamente 8 años de disfrutar de condiciones favorables por el tipo de cambio, lo que aumentó el gasto de los turistas extranjeros, las condiciones se re-vertieron y como en este periodo no se buscó incentivar el crecimiento del turismo nacional, al llegar la crisis de salud se han tenido grandes pérdidas, principalmente en destinos internacionales como Cancún y los Cabos. Esto quedó de manifiesto cuando en plena contingencia por la influenza AHINI las playas de Acapulco presentaban una ocupación cercana al 70% mientras que Cancún y los Cabos, destinos que reciben principalmente a turistas extranjeros, reportaban pérdidas millonarias y altos índices de desocupación.

¹⁰ García Posada, Miriam (13/05/2009) *Piden hoteleros no acortar las vacaciones de verano; es oportunidad para recuperarse*, Periódico *La Jornada*, México, D.F.

¹¹ Conde Olivares, Mauricio (11/05/2009) *Agrava la epidemia desempleo en el sector turístico de Cancún*, Periódico *La Jornada*, México, D.F.

Lo personal es político.
Del feminismo académico
a la presencia pública

*Lo personal es político.
Del feminismo académico a la presencia pública*

Elsa Muñiz
Patricia Ravelo Blancas
(Compiladoras)

Eón
sociales



**HABLO POR MI
DIFERENCIA**

DE LA IDENTIDAD GAY
AL RECONOCIMIENTO
DE LO QUERER

Mauricio List Reyes

Eón
sociales

Eón
sociales

Estado débil y estancamiento democrático en México. Obra en dos piezas*

Godofredo Vidal de la Rosa**

La relación causal entre debilidad estatal y democratización estancada parece una proposición empíricamente sostenible. Nuevos proyectos de investigación deberán abordar esta hipótesis con parsimonia. La comunidad de politólogos y sociólogos políticos, y en particular los mexicanos, debemos retomar el reto y poner nuestras investigaciones al escrutinio académico y el público en general.

Pieza uno. Estado débil

A principios de este año (2009), el general retirado estadounidense Barry McCaffrey, ex zar antidrogas del gobierno de William Clinton, escribió un memorando, destinado a los coroneles Michael Meese y Cindy Jebb, de la Academia Militar de West Point, donde reseña su participación en un Foro Internacional de Especialistas en Inteligencia y Seguridad realizado en la ciudad de México el 7 de diciembre

* Ponencia preparada para el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Buenos Aires, República Argentina, 31 de agosto al 4 de septiembre, 2009.

** El autor es profesor-investigador titular, del Departamento de Sociología, la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Es autor del libro *La ciencia política estadounidense* (México, Miguel Ángel Porrúa, 2006), y de varios ensayos sobre teoría política y teoría democrática, así como sobre política mexicana. Actualmente trabaja en un proyecto sobre la

de 2008. Este memorando hace señalamientos directos sobre la debilidad del Estado mexicano para enfrentar la proliferación y poder de las bandas de narcotraficantes que operan en el territorio mexicano y empiezan a expandirse hacia Estados Unidos. Considerando que México es, desde el punto de vista de la seguridad nacional estadounidense algo así como su *softbelly*, la preocupación de McCaffrey es bastante comprensible. “No nos podemos dar el lujo de tener un narco-Estado como vecino”. En ese tenor, McCaffrey le solicita a su gobierno que incremente la injerencia estadounidense en tareas de asistencia y aprovisionamiento de haberes militares al ejército y agencias de seguridad mexicanas más allá de los

renovación de la teoría democrática contemporánea. Los comentarios y sugerencias, incluso críticas serán bienvenidas. Toda comunicación puede dirigirse a la dirección electrónica: <gvdr@correo.azc.uam.mx>.

estimados iniciales en el llamado “Plan Mérida”, de \$40 millones de dólares. La advertencia de McCaffrey no es un hecho aislado. Un mes y medio antes la Secretaría de la Defensa Nacional dio a conocer a la prensa local un informe en el que advierte que la “viabilidad del país está ‘en riesgo’”¹. En esos mismos días, las autoridades del Departamento de Defensa de Estados Unidos divulgaron un informe denominado *Joint Operation Environment 2009. Challenges and implications for the Future Joint Forces* en el que se menciona el creciente poder de las bandas de narcotraficantes en América Latina y textualmente dice: “esto representa un real peligro para los intereses de la seguridad nacional del Hemisferio Occidental. En particular, el asalto creciente de los carteles de drogas y sus esbirros contra el gobier-

¹ *Milenio*, 28/11/2008. “México, al borde del narco-Estado: Barry McCaffrey”, *Milenio*, 17 de enero, 2009, edición electrónica.

no mexicano durante los pasados años nos recuerda lo que un México inestable podría representar para los intereses nacionales en el mismo territorio estadounidense”². A partir de esto se suscitó un debate sobre si el Estado mexicano era o no un Estado fallido. Un asesor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reveló que 60% de los municipios del país están de algún modo “capturados o feudalizados”, por los carteles de drogas³. La Procuraduría General de la República (PGR) ha reconocido que al menos 80 municipios son controlados por el *narco*⁴. En un informe divulgado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se reconoció que la “viabilidad del país está en riesgo”⁵.

Pero hasta este punto muy pocos habían hablado de estado fallido⁶. Este término fue utilizado durante una conferencia en la Universidad de Columbia, donde fueron invitados académicos y políticos mexicanos, causando suficiente escorzo para obligar al Presidente de la República a declarar ante la prensa internacional que México no es un Estado fallido⁷. Otros profesores fueron más cautos y señalaron, correctamente en mi opinión, que el Estado mexicano era un Estado débil pero aún estaba lejano a entrar en la clasificación de Estado fallido. Como se sabe esta noción es de uso común en los círculos de inteligencia en todo el mundo, y existen clasificaciones convencionales. Por ejemplo, la infaltable *Wikipedia* ofrece un sumario extenso y actualizado. México aún está muy lejos de la desintegración institucional de Somalia o Afganistán, pero se acerca a Pakistán.

La definición de *Estado fallido* se refiere principalmente a un Estado que ha perdido el monopolio del uso de la fuerza y existen áreas y territorios sobre los que no tiene control. No es esta la única dimensión de la crisis estatal. La falla funcional generalizada en sus instituciones es otra característica. La incapacidad del Estado para aplicar el Estado de Derecho, la administración y organización de los asuntos públicos, la inseguridad de la población expuesta a la violencia indiscriminada, son otras igualmente dramáticas. La noción de Estado

fallido merece un tratamiento académico serio. Por ejemplo para el profesor de la Universidad de Harvard, Robert H. Bates, “Estado fallido —es un término— que caracteriza la implosión del Estado, lo cual significa dos cosas. La primera es la transformación del Estado en un instrumento predatorio. Conforme los Estados fallan, los políticos emplean el poder político para extraer recursos de aquellos que no los tienen. Antes que emplear el poder del Estado para generar seguridad, aquellos en el poder usan al Estado para promover sus propios intereses, dejando al resto en la inseguridad”⁸.

Probablemente México *aún no sea un Estado fallido* sino sólo se encuentre un peldaño previo a la caída y sea solo un Estado débil. La debilidad del Estado mexicano y la inestabilidad directamente asociada a esta condición no es una preocupación nueva. Hace exactamente dos décadas análisis del aparato de inteligencia militar de Estados Unidos ya advertían la debilidad estatal y la inestabilidad potencial de ello. Un escenario de pesadilla diferente: La amenaza de la oposición. Por ejemplo, hace exactamente dos décadas el teniente coronel del ejército estadounidense Michael Dziedzic escribía que “un severo decaimiento de la estabilidad del sistema político mexicano puede traer serias y extendidas procuraciones en Estados Unidos; cientos de miles de estadounidenses viven en México, millones tienen parientes allí, y miles de millones de dólares están invertidos en el sur del Río Grande. La sensibilidad ante el desorden interno en México podría alcanzar niveles extremos. Adicionalmente los elementos anti-gobierno aprovechan la situación para inflamar estas preocupaciones estadounidenses, no serán difíciles de encontrar oportunidades para destruir propiedades y secuestrar o asesinar a ciudadanos de Estados Unidos. En un público poco acostumbrado a amenazas a su seguridad tan cercanas a casa, estas situaciones pueden ser convulsivas. La vulnerabilidad de Estado Unidos ante las circunstancias puede ser muy alta dado que la frontera sur está, esencialmente, desprotegida. Llamados estridentes a la militarización de la frontera pueden ser inevitables”⁹. Lo que cambia es el enemigo. Antes eran los “elementos anti-gobierno” y ahora los carteles de la droga¹⁰.

Por lo menos dos cuestiones exigen respuestas objetivas y realistas. ¿Qué hace débil al Estado e inestable al sistema político mexicano? ¿Es tan poderoso el narcotráfico para poner de rodillas al gobierno de la que se ostenta como la décima o

² Joe 2009, 2008, *Joint Operation Environment 2009. Challenges and Implications for the Future Joint Force*, United States Joint Forces Command, p. 34. <<https://us.jfcom.mil/sites/J5/j59default.aspx>>.

³ “El narco ha feudalizado 60% de los municipios: ONU”, *La Jornada*, 26 de junio, 2008.

⁴ “Revela PGR que el narco controla 80 municipios”, *El Siglo de Torreón*, 15 de julio, 2008.

⁵ “La viabilidad del país está en riesgo; SEDENA”, *Milenio*, 28 de noviembre de 2008.

⁶ Entre ellos el *think tank* estadounidense, *Stratford* en su reporte “Mexico: On the Road to a Failed State?” May 13, 2008 2035 GMT, <www.stratfor.com/weekly/mexico_road_failed_state>.

⁷ Véase <<http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/02/27/mexico-no-es-estado-fallido-calderon>>.

⁸ Bates, Robert H., 2008, “State failure”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11, núm. 1, p. 2.

⁹ Dziedzic, 1988, 78.

¹⁰ Vidal de la Rosa, Godofredo, 1994, “Reflexiones sobre la seguridad nacional en México”, revista *Sociológica*, año 9, núm. 25, mayo-agosto.

undécima economía mundial?¹¹ No lo creo. Más bien observo que el narco ha crecido en las últimas dos décadas —una de ellas bajo gobiernos del Partido Acción Nacional. Comparando la situación mexicana con la de Pakistán, el informe JOE citado anteriormente observa que la posibilidad de una “tormenta perfecta” de incertidumbre se otea en el horizonte: Un escenario así requeriría la intervención masiva de fuerzas del orden estadounidense, acompañada, probablemente, por una coalición de aliados. El escenario, en “la situación mexicana es menos probable, pero el gobierno, sus políticos, la policía, y la infraestructura judicial está bajo un asalto sostenido por bandas criminales y carteles de la droga. Cualquier descenso de México al caos demandará una respuesta estadounidense, basada en la mera consideración de las implicaciones de ellos para la seguridad de su territorio”¹².

Pero hay que notar que esta explosión de interés mediático surge a dos años de la toma de posesión del presidente Calderón, que después de un incierto e impugnado triunfo en las urnas, hizo de la militarización de la lucha antidroga su bandera política. Aunque no fue una prioridad en su oferta como candidato, al tomar posesión inmediatamente buscó el apoyo militar y emprendió una vasta operación, que involucra cerca de 40,000 militares en la persecución de “narcos”. No es la primera vez que un gobernante mexicano hace esto. En el pasado se impulsó la presencia militar en tareas policíacas y de inteligencia activamente, sin resultados, por lo que se ve, positivos, pero sí negativos, como la corrupción de altos mandos —incluyendo el general de división encargado de coordinar la lucha antidrogas, y la desertión de una brigada o cuerpo de élite, entrenado en Estados Unidos e Israel, conocido como los “Z”, al servicio de narcos. Si la estrategia del actual presidente funcionará o no, es difícil de estimar hasta no disponer de los estudios adecuados elaborados por observadores objetivos, pero un primer balance no da indicadores sólidos de que el flujo de drogas se reduzca, o más importante, que se desintegre la fuerza de las bandas criminales, altamente móviles y organizadas y que disponen de recursos financieros enormes y sorprendentemente no

¹¹ De hecho existe una explicación totalmente contraria a esta. Según el profesor Phil Williams, de la Universidad de Pittsburgh y vinculado al Colegio de guerra del ejército estadounidense, la violencia explosiva que actualmente se observa no es resultado de la fuerza de los grupos delictivos sino de su fragmentación, y llama a este fenómeno “*violencia transicional*”, donde o bien los pactos entre el Estado y los grupos criminales se han roto o se están redefiniendo. William, Phil, 2009, “Illicit markets, weak status and violence: Irak and Mexico”, Springer Science, *Crime Law and Social Change*, Publicado en línea 29 march 2009.

¹² *Op. cit.*: 39.

detectados por las agencias regulatorias estadounidenses o mexicanas¹³. Lo que es en cambio cierto, es que la lucha antinarco opacó cualquier otra tarea gubernamental, incluyendo la demanda de una reforma del estado, termino convencional usado para referirse a cambios sustanciales en el régimen político, la relación entre los poderes, el funcionamiento de sus órganos electorales, la ampliación del Estado de Derecho, el castigo a la violación gubernamental de derechos humanos¹⁴, y en general, los procesos e instituciones asociados a la democracia moderna. Frente a la agenda de la democratización, la seguridad pasó a ser el centro de las prioridades gubernamentales.

Ello requiere, según esta agenda, fortalecer los de por si excesivos poderes —los más extralegales— del Ejecutivo mexicano, como por ejemplo, otorgarse la capacidad de emitir una “declaratoria de afectación de la seguridad interior”, sin necesidad de autorización del Congreso, como establece un dictamen aprobado por la Cámara de Senadores la tercera semana del pasado mes de abril¹⁵. La seguridad como tarea, aunque en sus resultados lo único cierto es el aumento vertiginoso de la violación de los derechos civiles por parte de la tropa, que fue enviada a esta guerra sin el adiestramiento adecuado, de forma improvisada. A ello se refiere el general retirado McCaffrey cuando pide multiplicar la intervención de su gobierno en el manejo de la “seguridad interna” mexicana¹⁶. La crisis de la seguridad favorece esta solución, obvia. Pero ¿es una alternativa realista? ¿Realmente en Estados Unidos se elegirá una *dictablanda* y un nuevo estancamiento en el proceso de democratización, de por si accidentado y frágil, en vez de una democracia consolidada al sur de su frontera?

La nueva agenda sustituye a la de la reforma democrática del Estado. Temas como la rendición de cuentas o la fiabilidad en las instituciones electorales son urgentes después de los acontecimientos del 2 de julio de 2006, donde su confiabilidad fue dañada.

¹³ El asesor de la ONU Edgardo Buscaglia ha comentado recientemente que la actual estrategia anti-narcos del Estado mexicano no es suficiente, ya que apenas se aplica 33% de los puntos que contiene la Convención contra la Corrupción y 48% de la Convención de Palermo, que tiene que ver con la cuestión de la delincuencia organizada”, *Milenio* 26 de junio, 2008.

¹⁴ Según la organización *Amnistía Intenacional*, lo contrario es lo cierto. Véase, “Al: crece la violencia en México; militares y policías, implicados, *La Jornada*, 28 de mayo 09.

¹⁵ “En medio de emergencia sanitaria dictaminan Ley de Seguridad Nacional”, Centro Prodh, <<http://sididh.wordpress.com/2009/04/29/miercoles-29-de-abril-de-2009/>>. El Presidente G.W. Bush pretendió alcanzar poderes de emergencia similares sin que el Congreso de su país lo autorizara.

¹⁶ Probablemente el general retirado McCaffrey tiene en mente las nuevas doctrinas de guerra y operaciones de contrainsurgencia y policíacas de guerra de “cuarta generación” conocidas por el acrónimo 4GW/COIN.

Pieza dos. Estancamiento democrático

La transición democrática mexicana es la más lenta y endeble observada en el mundo de la Tercera Ola. Técnicamente hablando se inicia a principios de los años setenta, con la apertura democrática que despenaliza la participación política del Partido Comunista Mexicano y comienza a tolerar la oposición real organizada. La historia es bien conocida. Hasta los ochenta, el régimen *priista* parecía encaminado a una transición pactada donde el interlocutor sería un izquierda recompuesta surgida de las protestas estudiantiles y la insurgencia de los años sesenta. Pero el giro del timón dio paso a las *concertaciones*¹⁷ con el partido de la derecha. El PAN recibe un aliento súbito del gobierno en tanto que apoya sus iniciativas de formar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este es el germen de una serie de compromisos del gobierno mexicano para adecuar la economía y la política a la dinámica estadounidense. El resultado es simplemente malo. La economía mexicana perdió margen de maniobra y se encontró en una condición de dependencia considerable respecto a decisiones tomadas en el extranjero, especialmente Estados Unidos. Casi el 30% del PIB depende del comercio exterior y casi el 90% de éste es con nuestro poderoso vecino del norte¹⁸. A la vez que la economía se desnacionaliza —por ejemplo, casi la totalidad del sistema financiero está bajo control extranjero, incluyendo ahora al gobierno estadounidense, accionista de *Citigroup*— el régimen político se democratiza de una manera particular. Se crean instituciones formalmente garantes de las elecciones limpias y libres, que sistemáticamente fallan en los momentos críticos¹⁹. Se crea una instancia para la rendición de cuentas del Ejecutivo, cuyos funcionarios son nombrados por éste y cuyas funciones son acotadas una y otra vez por criterios discrecionales del mismo Ejecutivo respecto a la seguridad nacional²⁰. La tercera institución crea menos escepticismo y es la reanimación

¹⁷ Término popularmente usado para referirse a tratos y pactos no auditables entre la Presidencia y actores políticos poderosos.

¹⁸ Véase el artículo José Luis Calva, 2008, “Espejismos del comercio,” México, *El Universal*, 1 de mayo.

¹⁹ La burocracia electoral sólo falla groseramente cuando hay visos de que la izquierda puede ganar las elecciones presidenciales, como en 1994 (caída del sistema, sic), y 2006). Una opinión generalizada entre académicos estadounidenses y mexicanos (Véase el simposio organizado por la APSA (también Vidal, 2006: Crespo, 2009).

²⁰ Un ejemplo de su impotencia es el que la Secretaría de Hacienda declaró perdidos los libros contables —libro blanco— de las privatizaciones bancarias de la pasada década, en flagrante violación de las leyes, y no intervenga (ver el artículo de Mario di Contanzo en *La Jornada*, 31 de mayo, 2009).

de la Auditoría General de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, con recursos muy limitados y nula capacidad de coacción a las violaciones a la ley. Este es, en mi opinión, el avance importante en nuestra transición a paso de tortuga²¹.

Las elecciones llamadas intermedias de julio de 2009 en que se renovará la mitad de las Cámaras serán un buen estimador de la legitimidad de la democracia electoral mexicana. La abstención en 2006 fue mayor que en 2000 y esta fue mayor que en 1994. Este patrón no indica precisamente un abono a la confianza pública en el proceso electoral²².

La confianza pública en las instituciones es a la baja y esto lo reconoce el mismo Poder Ejecutivo²³. Dado que el voto es el medio paradigmático de participación cívica en el proceso político se puede decir que ésta disminuye rápidamente. Si habrá movimientos alternativos es difícil de prever en el corto plazo, ya que hasta ahora sólo han existido movilizaciones de campaña, altamente emotivas pero efímeras en su impacto político real. Así que es de esperar un continuo agotamiento de la capacidad del sistema político para reaccionar a los cambios sociales y políticos, hasta que toque fondo.

Coda

La relación *causal* entre *debilidad estatal* y *democratización estancada* parece una proposición empíricamente sostenible. Nuevos proyectos de investigación deberán abordar esta hipótesis con parsimonia. La comunidad de politólogos y sociólogos políticos, y en particular los mexicanos, debemos retomar el reto y poner nuestras investigaciones al escrutinio académico y el público en general. La hipótesis sugiere que es la estrategia de prorrato de la transición y la naturaleza de los nuevos arreglos oligárquicos los que han construido numerosos puntos de veto a las propuestas de renovación e institucionalización de nuevas prácticas y actores democráticos. Este tipo de transición congelada produce esclerosis institucional en todos los niveles de gobierno. La debilidad estatal es la causa de la fuerza del crimen organizado y éste florece en esta turba. La debilidad estatal genera los peligros que los analistas estadounidenses vienen percibiendo, sin querer entender sus causas.

²¹ Vidal de la Rosa, Godofredo, 2007, “La transición democrática en México y las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006”, revista *Sociológica*, vol. 22, núm. 64, mayo-agosto.

²² *Ibid.*

²³ Puede consultarse la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas que administra la Secretaría de Gobernación: <<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php>>.

Ritos de paso trancos: el territorio simbólico maquilador fronterizo*

Mariana Adame Pantoja**

Luis H. Méndez y Berrueta, en su libro *Ritos de paso trunco: el territorio simbólico maquilador fronterizo*, nos acerca al fenómeno de la maquila en la frontera norte del territorio nacional, desde diferentes perspectivas. En primer lugar está el símbolo de la maquila y sus diversos significados, así como la manera en que esto repercute en el rito de paso trunco de los obreros. En segundo lugar, nos señala cómo está configurado el territorio de la frontera norte del país de acuerdo con su participación en la economía global, donde Méndez lo clasifica en la modernidad tardía y subordinada.

En la economía global tanto a México como a la maquila les tocó jugar un papel sujeto a las reglas de competencia que impone el libre mercado. Este fenómeno económico ha tenido repercusiones en el ámbito cultural, político y social, que terminó por construir un territorio simbólico con una estructura particular de significaciones en todos los actores inmersos en él.

Desde los años en que se implementó la maquila en la frontera norte de México, dicho territorio ha sufrido graves transformaciones, pues con las nuevas tecnologías se revolucionaron

los procesos productivos y, por lo tanto, la fuerza de trabajo dio un giro en su organización, haciendo el trabajo más tedioso para los trabajadores. Por otro lado, la normatividad laboral orientada a proteger al trabajador, fue sustituida por una nueva cultura del trabajo llamada de la calidad total. Esto quiere decir que la frontera norte de México en su papel global, está subordinado en favor de los procesos mundiales, y con ello el Estado-nación también se subordina, por lo que el territorio se verá modificado en su estructura y su funcionamiento dado al contacto mundial. Se puede decir que los intercambios económicos se relacionan con los simbólicos y que en escala más pequeña esto repercute en la vida cotidiana, pues el libre mercado será reflejado en el orden social impuesto y más a los obreros maquiladores.

Tales procesos de modernización crean tensión en los territorios de modernidad subordinada, y la sociedad, los grupos y los individuos se ven subsumidos en la inseguridad e incertidumbre. En México se vive una modernidad tardía. Por modernidad tardía se entiende que es la particular etapa del desarrollo capitalista, definida por la contingencia y el riesgo, donde el riesgo no es una opción elegida; aquí podemos decir que los obreros maquiladores están en su proceso de rito de paso trunco.

Un rito de paso trunco es la etapa liminal en el proceso de identidad, donde no se termina de construir una identidad definida y en lugar de eso se vive en la incertidumbre y el riesgo. Para entender bien este proceso es necesario explicar el rito de paso desde su primera fase, en la que la situación del país obliga a los obreros maquileros a migrar de sus lugares de origen hacia la frontera, construida colectivamente como una posibilidad de subsistencia por su cercanía con Estado Unidos. Surge entonces la separación y la segunda etapa comienza en el momento en que ellos son contratados en algún recinto maquilador; no obstante, las condiciones estructurantes no permiten que el obrero termine su proceso de identidad y con ello éste se queda en un estado liminal donde lo viejo y lo nuevo conviven. El sujeto liminal es invisible, parece no ser, existe pero no tiene lugar, o sea, es indefinible; su condición es de ambigüedad y confusa. En este caso, no se cumplió la última fase del rito, que es en la que el sujeto le da sentido al mismo como instrumento para mantener fortalecidas las estructuras sociales. A este estado de transición se le llama rito de paso trunco.

Un rito de paso trunco es el que viven en la frontera norte del país los obreros maquiladores, sin embargo ellos no son los únicos actores sociales inmersos en este espacio. El autor identifica, en primer plano, a los trabajadores, empresarios, organizaciones sindicales y organizaciones binacionales; cada uno de ellos tiene un papel fundamental en la organización de este espacio, así como en su configuración, territorio que vive la modernidad tardía y subordinada.

Luis Méndez se refiere en este ensayo sobre todo a los obreros maquileros, pero no se podría dejar a un lado a los demás actores inmersos en este lugar para poder entender bien el rito de paso trunco de los obreros (véase Cuadro 1).

* Luis H. Méndez B. México: Ediciones Eón, 2005, pp. 296.

** Egresada de la carrera de Sociología, UAM-A.

Cuadro I
Actores sociales reconocidos en el fenómeno de la maquila en la frontera norte del país

<i>Actor social dentro del espacio</i>	
Obrero maquilador	Encuentra en la maquila un medio para sobrevivir y una esperanza de mejorar sus deterioradas condiciones, y, al mismo tiempo, una amenaza de enfermedad y muerte (dadas las condiciones de trabajo en la puesta en marcha de la calidad total).
Empesarios	Son la expresión de la modernidad, modelo de organización industrial sustentado en una nueva cultura del trabajo propia de las sociedades desarrolladas.
Organizaciones sindicales	Para ellas la maquila se presenta como un nuevo reto: permanecer como el principal interlocutor entre el capital y el trabajo aceptando las nuevas reglas de la modernidad, pero sin perder sus privilegios corporativos.
Organizaciones sociales binacionales	Expresión de modernidad, su trabajo consiste en hacer realidad este ideario neoliberal en beneficio del trabajador.

Fuente: Elaboración propia.

En la frontera norte del país surgen relaciones sociales específicas, en este sentido, se analizaron aquellas que se reproducen en torno a las identidades difusas de los obreros maquiladores. En estos momentos de crisis social, las identidades subordinadas están en tránsito y con ello se produce un híbrido. El *ethos* y la cosmovisión propios de una determinada cultura que daban cobijo a las representaciones colectivas, *habitus* o rutinizaciones, comienzan a perder sentido y, en consecuencia, utilidad. Esta convivencia entre lo nuevo y lo viejo es una intrincada red que produce identidades sociales difusas, en tránsito, siempre en movimiento hacia ninguna parte.

Además de la territorialidad, hablábamos de las relaciones sociales dentro de la frontera norte. Como el actor primordial de este ensayo es el obrero, se va a explicar la relación del obrero con los demás actores sociales identificados en el territorio. Iniciemos con la relación obrero maquilador-organizaciones sindicales, las cuales hoy en día se han divorciado del interés de los trabajadores. La respuesta del obrero al capital la realiza una organización sindical que no lo representa, o sea, ajena a sus intereses; esto quiere decir que el sindicato es otro y generalmente amenazante, pues ejerce un control enmascarado, ya que por un lado “representa” a los obreros maquiladores para tratar de legitimarse, y por otro a la corrupción, el clientelismo y los compadrazgos, elementos propios de la definición del sindicalismo oficial en el país que expresan en lo concreto la particular forma en que se establece la relación capital-trabajo.

Sobre la relación obrero maquilador-organizaciones no gubernamentales, entre éstos hay una relación paradójica porque si por un lado definen su identidad en razón del compromiso establecido en favor de la justicia en las maquiladoras, pero al momento de es-

tablecer relaciones concretas a través de movimientos sociales específicos, las diversas formas de significación de la maquila impiden un trabajo conjunto. Ahora bien, respecto a la relación obrero maquilador-empesarios, a sabiendas de que estos últimos tienen en su organización de trabajo la calidad total, pero de manera específica en territorio de modernidad subordinada, el trabajador maquilero sin condición tradicional obrera y con esta forma en particular de organización laboral, realiza su trabajo, y es así como, lejos de fomentarse una identidad colectiva, se promueve la individualidad. La finalidad de de esta forma flexible de organización laboral es que no surja una conciencia obrera colectiva y autónoma, sino una multitud pulverizada de conciencias individuales.

En conclusión, México vive una modernidad subordinada y tardía en torno al modelo neoliberal impuesto; con ello el territorio de la frontera norte ha sufrido cambios físicos tanto en el modelo de organización identificado como de la calidad total, como en las relaciones sociales con los actores identificados en el territorio, y en las que tienen que ver con el medio ambiente de enfermedad y muerte. Este ensayo se centró en un actor social específico que es el obrero maquilador. Méndez analiza en este libro sobre todo los factores que están inmersos dentro del territorio maquilador en torno a dicho actor social, donde la situación manifiesta la existencia de formas difusas de identidad en el interior de colectivos obreros maquiladores en la frontera norte; identidades humilladas que nos hablan de la presencia de un nosotros poco fortalecido, débil, que les impide diferenciarse desde adentro con el resto de identidades que comparten el territorio, por lo cual crean un rito de paso trunco. La lectura de este libro es obligada para aquellos interesados en estudiar el trabajador de las maquiladoras en la frontera norte.