

---

# NEOLIBERALISMO

utopías y financiamiento

en **MÉXICO**

---

Eugenia Correa | Alicia Girón  
Coordinadoras



NEOLIBERALISMO, UTOPIÁS Y FINANCIAMIENTO  
EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

*Rector*

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

*Secretario General*

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

*Secretario Administrativo*

Dra. Guadalupe Valencia García

*Coordinadora de Humanidades*



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

*Director*

Dra. Isalia Nava Bolaños

*Secretaria Académica*

Ing. Patricia Llanas Oliva

*Secretaria Técnica*

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

*Jefa del Departamento de Ediciones*

# NEOLIBERALISMO, UTOPIÁS Y FINANCIAMIENTO EN MÉXICO

Eugenia Correa y Alicia Girón  
*(Coordinadoras)*



Primera edición digital pdf, febrero de 2021.

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, Coyoacán,  
04510, Ciudad de México.  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
Circuito Mario de la Cueva s/n,  
Ciudad de la Investigación en Humanidades,  
04510, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-30-4251-2

DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.9786073042512e.2020>

Proyecto PAPIIT IN301015 “Competencia financiera global y regional: modelos de financiamiento post-crisis”.

Proyecto PAPIIT IN301918 “Geografía Financiera e Instituciones en la Economía Mundial”.

Diseño de portada: Yussef Galicia.

Cuidado de la edición: Héliida De Sales Y.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

## ÍNDICE

Introducción	7
1. Crisis del capitalismo democrático vista desde nuestro extremo Occidente <i>Rolando Cordera</i>	11
2. La utopía conservadora del gobierno de Trump frente a la crisis y el estancamiento económico <i>Arturo Guillén</i>	33
3. Creación de mecanismos endógenos de financiamiento <i>Elizabeth Concha</i>	58
4. Sobreendeudamiento privado, ¿fin de un ciclo expansivo empresarial? Tres casos <i>Jorge Basave y Ernesto Bravo</i>	72
5. Ciclo económico y recursos bancarios en México. Hacia un estancamiento estabilizador <i>Roberto Soto</i>	102
6. Ciclo político financiero de los contratos públicos en México <i>Margarita Camarena</i>	118
7. Financiamiento de infraestructura verde como instrumento anticíclico: keynesianismo verde <i>Antonina Ivanova</i>	138

8. Financiamiento educativo y ciclo económico. México 1982-2015 <i>Iris Guevara</i>	162
9. Fondos de vivienda de los trabajadores formales en México, el ciclo económico y la financiarización <i>Violeta Rodríguez</i>	176
10. Deuda externa, sujeción y austeridad <i>Eugenia Correa y Alicia Girón</i>	222

## INTRODUCCIÓN

Este libro es resultado directo de un trabajo de equipo de años de investigación y especialmente del proyecto *Competencia financiera global y regional: modelos de financiamiento post-crisis*. Las transformaciones estructurales en la competencia financiera poscrisis permiten estudiar y plantear con mayor certeza las constantes fórmulas de adaptación y cambio acaecidas en México. Los procesos de financiamiento en condiciones de una generalizada austeridad y el constante riesgo compartido entre empresas y bancos, debido al débil crecimiento económico, permiten comprender el sentido de las políticas públicas y de la trayectoria global de la economía. Por ello, ha sido importante concluir esta etapa del proyecto de investigación con un libro sobre México. En especial al considerar la necesidad del punto de partida para un nuevo gobierno a partir de 2019.

A diez años de la mayor crisis financiera entre los mayores conglomerados globales e iniciada en el gran mercado estadounidense, México aún está lejos de encontrar un camino fuera del estancamiento y la deflación. En este libro se exploran los más recientes quiebres que han presentado las diversas estrategias de recuperación, los cambios acaecidos en la economía mundial como resultado de las necesidades de adaptación y restablecimiento, y los nuevos y viejos recursos productivos y financieros desplegados para la recuperación de la estabilidad y la rentabilidad de los mayores conglomerados.

De manera más específica en México, estos años de poscrisis no han permitido alcanzar elevados niveles de crecimiento



económico y de inversión. Los trabajadores siguen migrando, las remesas creciendo y el desempleo doméstico solo encuentra paliativos en el subempleo y el empleo informal. Por ello, este periodo de amplias transformaciones de la economía y la sociedad mexicana requiere un estudio sistemático, pero en el contexto de las transformaciones mundiales poscrisis.

El objetivo de este libro es precisamente analizar este periodo, los principales determinantes de la expansión empresarial en algunos sectores, los procesos de privatización y asociaciones público-privadas en la inversión productiva, las condiciones de financiamiento de diferentes sectores económicos y sociales, así como el siempre complejo y diverso proceso del endeudamiento externo, público y privado.

México es una economía importante en el concierto mundial, con un sector de población calificada y altamente calificada, aunque por otro lado las desigualdades, el estrechamiento de la clase media y el empobrecimiento generalizado están mermando las capacidades de crecimiento y justicia social.

Las recetas económicas neoliberales han alcanzado un punto de quiebre, el llamado cansancio del ajuste clama por una revisión a fondo de las reformas estructurales. Es tal el grado de destrucción de las capacidades de gobierno, especialmente de aquellas esenciales, como la seguridad social y la protección de los derechos humanos más básicos, que establecer la jerarquía en las metas y objetivos para el gobierno entrante se hace muy difícil. El control del territorio, la seguridad ciudadana y el imperio de la justicia, parecen tareas obligadas desde el primer día, ya que la gobernabilidad se sustenta en dichas bases. Sin embargo, no son tareas con resultados tan inmediatos como sería deseable. En economía, frenar las desigualdades y abrir las potencialidades no se materializa en el corto plazo, y depende menos del propio gobierno, salvo que se impulsen verdaderos programas plenamente públicos.

Más aún, la diversidad de caminos que se abren pueden, en la premura y bajo mucha presión, favorecer las fuerzas

impulsoras y ampliamente ganadoras de los programas de ajuste. En el corazón de las políticas contra la desigualdad están el empleo y los salarios, no así las políticas sociales o las de crecimiento. Garantizar el uso pleno de las capacidades creativas y productivas de toda la población y asegurar su reproducción sí pueden generar resultados a corto plazo, aunque sus mayores frutos se disfrutan conforme avanza entre la población la certeza de que el mayor valor de una sociedad es la posibilidad de recrearse a sí misma. El empleo público transformador a todos los niveles de la pirámide ocupacional con salarios y trabajos dignos puede ser una de las mayores contribuciones al desarrollo del país que siente las bases de la historia del siglo XXI.

Ello requiere sin duda abandonar la trayectoria de casi cincuenta años de políticas de austeridad que han terminado con las aspiraciones de desarrollo y han llevado a la ambición y la desesperanza. La austeridad ha significado la destrucción paulatina de las instituciones, de la vida social, de la organización política y de la gobernabilidad. Un país que está perdiendo el control de su propio territorio, de su capacidad de imponer la ley, y sometido a la declinación de su soberanía monetaria y económica, en realidad no es país, sino un territorio a la satisfacción de los intereses de mafias y grupos armados, muy lejos de los valores humanos y democráticos que prevalecen en sociedades más igualitarias y que tienen voz y voto en el concierto internacional globalizado. Por ello, la austeridad de medio siglo debe ser abandonada.

Este libro constituye en esa medida una continuación del libro *México: filiales exitosas y economía fracasada* publicado también en el marco de los Seminarios de Economía Fiscal y Financiera. El libro que ahora se introduce es resultado, en buena parte, del Seminario de Economía Fiscal y Financiera “Financiamiento y ciclos económicos”, que tuvo lugar en el Posgrado de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Agradecemos la contribución de

la DGAPA, a través de los proyectos PAPIIT IN301015 *Competencia financiera global y regional: modelos de financiamiento post-crisis* y *Geografía Financiera e Instituciones en la Economía Mundial*, PAPIIT IN301918. A los becarios Astrid Morales, Valeria Ruiz, Denisse Vélez, Yahel Noya, Jairo Cisneros y Omar Cabrera por su invaluable apoyo en el desarrollo del presente libro, especialmente a Arlín Rivas, becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Y a la UNAM, espacio único de investigación.

# 1. CRISIS DEL CAPITALISMO DEMOCRÁTICO VISTA DESDE NUESTRO EXTREMO OCCIDENTE

*Rolando Cordera*

*[...] Antiguamente no se consideraba adecuado que el Estado se endeudara para llevar a cabo otros gastos que no fueran los propios de la guerra, por lo que con frecuencia había que esperar a una guerra para poner fin a una depresión importante. Espero que en el futuro no mantengamos esa actitud financiera purista y que estemos dispuestos a gastar en empresas pacíficas lo que las máximas financieras del pasado sólo nos permitían gastar en la devastación de la guerra.*

J. M. KEYNES [1932].

## INTRODUCCIÓN

El capitalismo democrático que organizó a las sociedades avanzadas a partir de la segunda posguerra buscaba dar cauce productivo a las traumáticas experiencias políticas y económicas del periodo de entreguerras, así como a las nuevas realidades internas y externas que emergieron: nuevas y poderosas capacidades productivas y destructivas; ejércitos de masas, con millones de jóvenes sobrevivientes de la matanza; un nuevo sistema político económico, el comunismo soviético, que se presentaba como alternativa histórica al capitalismo liberal que había encallado en la Gran Depresión de los treinta; unas democracias europeas colapsadas,

que parecían ineficaces de gestar gobernanza e inclusión y por ello incapaces también de dar lugar a un efectivo sistema de representación política; un nuevo mundo que emergía también de la contienda, cuyas élites empezaban a verse y entenderse como constructoras de naciones y Estados reclamantes de los derechos humanos y, en especial, del derecho al desarrollo. Todo esto y más, articulado por la voluntad internacional colectiva de que la destrucción producto de la guerra y esos desplomes en las formas de vida y convivencia, fruto de la Gran Depresión de los treinta, “no deberían volver a suceder”.

[...] la mayoría de los hombres que construyeron los Estados de bienestar europeos no eran jóvenes socialdemócratas. La mayoría de los que de hecho llevaron a la práctica este programa después de 1945 en Europa Occidental eran cristiano demócratas o liberales, y más bien viejos. William Beveridge, redactor del informe de 1942 que se convirtió en base del Estado de bienestar británico, nació en 1879. Winston Churchill, el hombre que encargó ese informe, en 1874. Clement Attlee, el primer ministro que lo llevó a la práctica, en 1883 [...] Todos compartían la opinión expresada por Keynes, justamente antes de su muerte en 1946, de que tras la experiencia de la Segunda Guerra Mundial habría en Europa un anhelo de seguridad personal y social. Y lo había. El Estado de bienestar se creó principalmente como revolución de la seguridad, más que como revolución social [Judt, 2006].

En gran medida, convicciones como esta fueron las que inspiraron y dieron aliento y pujanza a la Organización de las Naciones Unidas y su espíritu de cooperación internacional, como condición para la paz y la coexistencia de los viejos y nuevos mundos que darían paso a una nueva configuración de la sociedad internacional. De este cúmulo de vivencias, nuevas presencias y actores políticos y sociales emanó la combinatoria político-económica del Estado de bienestar con

el que se buscaba asegurar un régimen de convivencia social y progreso material capaz de sostener la reconstrucción y ampliación de las democracias. Se pensaba que un régimen como este sería capaz, a su vez, de asegurar la reproducción ampliada de las economías de mercado y, al mismo tiempo, una relativa estabilidad económica y financiera nacional e internacional.

La gran suma de estos acomodos históricos, por sí mismos de época, sería lo que aquí llamamos capitalismo democrático cuyo componente principal habría de ser el Estado social. La democracia de masas tendría correspondencia virtuosa en los mercados de masas que asegurarían una demanda agregada siempre en ascenso. Tal fue, expuesta con audacia y enorme capacidad de síntesis, la gran propuesta de Roosevelt con su *New Deal* y, luego, su estrategia de reconstrucción del orden mundial que había estallado con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

Tales fórmulas constituían, como también ocurrió con el Plan Marshall, la reconstrucción europea y la creación del Servicio Nacional de Salud Británico, una formidable apuesta política de recreación de las democracias para convertirlas en democracias de masas, con capacidad creciente de inclusión de las demandas de esas masas y, al mismo tiempo, de gobernar y modular el ciclo económico para evitar que *aquello*, la Gran Depresión y luego el fascismo y la guerra, pudiera volver a suceder.

Tiempos desolados que podemos imaginar con varias descripciones de la época, entre otras la del escritor norteamericano Arthur Miller [1990], quien anota:

El verano de 1932 fue probablemente el punto más bajo de la Depresión. Todo era muy sencillo: nadie tenía dinero. El que sería el último gobierno republicano en el curso de dos décadas estaba a punto de recibir el finiquito, sin ideas, y para nosotros como si dijéramos en el cubo de la basura, falto incluso de

la retórica de la esperanza. Los recuerdos que tengo de aquel año en particular me configuraban una ciudad fantasma que poco a poco se iba cubriendo de polvo, manzana tras manzana, cada vez con más rótulos de *Se traspasa* en sucios escaparates de tiendas y talleres abiertos muchos años antes y en la actualidad cerrados. Fue también el año de las colas en las panaderías, de hombres sanos y robustos que formaban en batallones de seis y ocho en fondo a lo largo del muro de algún almacén en espera de un panecillo.

Hoy, esa idea que articuló las estrategias de Occidente para superar la Guerra Fría alimentada en la bipolaridad en que había desembocado la victoria aliada está en crisis, y no aparecen por lado alguno los vectores y fuerzas que pudieran ofrecer una pronta y sostenida recuperación de la crisis global que estallara en 2008, así como la superación de la tendencia que, como secuela de dicha crisis, se afirma en prácticamente todas las latitudes: el estancamiento secular del capitalismo.

Sin Guerra Fría, Occidente se ve obligado a pasar revista a sus piedras miliare, a su historia política y a los propios criterios rectores y de evaluación de su desempeño, que guiaron su ruta de reconstrucción material, política y social; su enfrentamiento con la Unión Soviética; su relación con el mundo que emergió de la posguerra y por un tiempo dio en reconocerse como un “Tercer Mundo”; y, desde luego, las relaciones que han subyacido a los vastos procesos de redistribución y protección sociales que llegaron a conformar los fundamentos institucionales, a la vez que económicos y políticos, del orden democrático social que articuló las primeras décadas de la segunda posguerra.

Planteado de manera escueta, el sistema político y económico que dio pie a esa novedosa e inédita figura del “capitalismo democrático” no parece hoy capaz de generar los excedentes

financieros y productivos necesarios para sostener sus compromisos redistributivos y de bienestar; tampoco para generar las relaciones políticas e institucionales necesarias para impulsar una renovación de sus mecanismos y acuerdos básicos. De esta combinatoria de “negatividades” ha sobrevenido una constelación de intereses, creencias y perspectivas, hostiles a la democracia representativa y al conjunto del sistema erigido en torno a ella. De aquí que podamos hablar hoy de una crisis de representación política, porque pone en riesgo a la democracia misma.

Así lo ha resumido el estudioso alemán Wolfgang Streeck [2017]: “Hoy, después del parte aguas de la crisis financiera de 2008, las reflexiones críticas, en verdad reflexiones orientadas por la propia crisis, sobre las perspectivas del capitalismo y su sociedad, están de nuevo en *vogue* (boga)”. *¿Tiene el capitalismo futuro?* Es el título de un libro escrito por cinco notables científicos sociales: Immanuel Wallerstein, Randal Collins, Michael Mann, Giorgi Derluquian y Craig Callhoun. Aparte de la introducción y la conclusión, escritas colectivamente, los autores presentan sus visiones en capítulos separados, lo que no podría haber sido de otra forma dado que todos difieren ampliamente. Así y todo, sigue Streeck [2017: 20]:

[...] los cinco comparten la convicción de que, como lo afirman en su introducción, algo grande y amenazante se asoma en el horizonte: una crisis estructural mucho mayor que la reciente Gran Recesión la cual, vista en retrospectiva, podría parecer sólo un prólogo a un periodo de dificultades y transformaciones más profundas [...] En lo que respecta a las causas de esta crisis y su final, añade nuestro autor, hay desacuerdos sustanciales lo que, con autores de este calibre, puede ser entendido como un signo de las múltiples incertidumbres y posibilidades inherentes a la condición presente de la economía capitalista.



Por su parte, el destacado historiador de Oxford, estudioso de Europa del Este, Timothy Garton Asch [2017] ha señalado: “Parece plausible sugerir que la crisis financiera de 2008-2009 que empezó en los Estados Unidos, pero rápidamente se trasladó a Europa, ha iniciado un nuevo periodo caracterizado por tres crisis mayores: del capitalismo, de la democracia y del Proyecto de la Integración Europea”.

Conviene recordar aquí y ahora que desde fines del siglo pasado y hasta el estallido de la crisis financiera, el mundo avanzado y buena parte del conjunto de los países en desarrollo vivían las mieles de la *gran moderación*, con un crecimiento relativamente estable, sin inflación ni nubarrones de tormenta a la vista. Se vivía la euforia del globalismo neoliberal que celebraba el fin de la Guerra Fría y la victoria del capitalismo y de Occidente, así como el inicio impetuoso de una gran transformación del mundo que tenía como faros y metas de llegada la conformación de un mercado mundial unificado y la implantación progresiva de una democracia representativa comprometida con el respeto y cuidado de los derechos humanos.

La correspondencia entre ese ambiente triunfalista y el enfoque de la economía política estaba centrada en el predominio y en la hegemonía de una macroeconomía que, en palabras del premio Nobel Robert Lucas, había tenido éxito al resolver su problema central de prevenir la depresión que, de hecho, estaba resuelto para muchas décadas. El potencial de ganancias de bienestar derivadas de políticas de más largo plazo y vinculadas a la oferta, excede el potencial proveniente de un ulterior mejoramiento en el manejo de corto plazo de la demanda [Lucas, 2003].

Más allá de las ilusiones del pensamiento ortodoxo que llegó a verse a sí mismo como discurso único, la crisis llegó, y la eficiencia de los mercados para autorregularse estalló abriendo la puerta para el *regreso del maestro*, como dijera Robert Skidelsky y, en especial, para una formidable contraofensiva de los Estados, sobre todo por la vía monetaria,

aunque también fiscal, para salir al paso a las tendencias de la recesión con probabilidades de volverse una nueva y más destructiva gran depresión, como la que asolara al mundo en los treinta [Skidelsky, 2009].

Se haya evitado o no esta ominosa traslación por medio de la política, la crisis financiera se tornó pronto en abierta recesión productiva y del empleo, llegando a cuotas de desocupación, sobre todo en Europa, que recuerdan aquellas cifras de desempleo que, sin la seguridad social necesaria, coadyuvaban al desplome de las democracias europeas, el ascenso de los fascismos y finalmente a la Segunda Guerra Mundial.

No fue para menos: según Michael Jacobs y Mariana Mazzucato [2016], en su introducción al libro colectivo *Rethinking Capitalism*, el estado actual de la economía política global recoge con toda evidencia su fragilidad como sistema, ha ampliado las brechas de ingreso y bienestar entre las élites y el resto de las sociedades, y resentido la implantación de poderosas tendencias al crecimiento lento de largo plazo. Las llamadas políticas de austeridad refuerzan estas tendencias y, al mantenerse el crecimiento lento se amplían las brechas fiscales en tanto que los ingresos crecen poco, mientras las presiones sobre el gasto se redoblan, al mantenerse altas las cuotas de desempleo.

Difícilmente puede aparecer más nublado el panorama. Hoy las proclamas proteccionistas que remiten a un mercantilismo autoritario en Estados Unidos y se extienden por Europa, desde el Brexit a Marie Le Pen, no solo arrinconan el globalismo liberal que se presentaba como la alternativa hegemónica (heredera legítima del orden internacional de la segunda posguerra), sino también el conjunto democrático-social que se había mantenido durante la euforia neoliberal globalista, e incluso en estos últimos años de obsesión con la austeridad.

Para el mundo emergente o en desarrollo, este panorama que se ha vuelto horizonte ominoso, no le puede ser ajeno.

Tampoco se puede ver hoy como realista la posibilidad, cultivada en los primeros años de la gran recesión, de un *desacoplamiento* con respecto a las tendencias recesivas que afectaban los centros desarrollados del sistema. China aparecía entonces como una estrella solitaria, capaz de blindarse de las consecuencias e incluso poder *jalar* una parte del mundo en desarrollo, gracias a la pujanza de su economía y a la gran demanda de materias primas y alimentos que impulsaba su evolución. La revisión de las estrategias chinas de crecimiento y desarrollo emprendida pocos años después del estallido, nos habla de la dificultad o imposibilidad de un desacoplamiento de larga o media duración. En todo caso, dicha revisión estratégica ha llevado a China a reducir su ritmo de crecimiento económico, y con ello también la dinámica de su demanda masiva por materias primas y alimentos, o a empezar a sustituir tales importaciones con sucedáneos producidos dentro del país.

Como sabemos, esta sutil adecuación a la baja del inusual caso chino llevó a América del Sur a una recesión un tanto retardada, que ha puesto en cuestión las ganancias que habían logrado algunos países en materia de bienestar y equidad. La *normalización* que se ha impuesto en Brasil y Argentina al calor de esta recesión, no augura nada bueno para la región; además, pone en riesgo los niveles de estabilidad monetaria y cambiaria, tan costosamente conseguidos luego de la década y media perdida a fines del siglo pasado. Puede ser incluso más grave que el desplome o la implosión de la URSS, de su sistema-mundo y de sus ideales de transformación histórica radical, en las que las realizaciones de cohesión y bienestar social del capitalismo avanzado habían devenido (implícita o explícitamente) en *imágenes-objetivo*, para los distintos proyectos de desarrollo de las naciones emergentes. Más allá del enorme peso adquirido por el horizonte del *presente continuo* y de las ideas globalistas en la

era de la gran moderación, estos proyectos habían empezado a surgir o a reconvertirse después de las décadas perdidas, resultado de la crisis de la deuda externa de los ochenta. Actualmente, no resulta fácil inscribir en esos proyectos los paradigmas que acompañaron el nacimiento y la evolución de unos Estados sociales o de bienestar sometidos, tanto a la embestida de austeridad, como a los reclamos masivos contra las élites y el *establishment* encabezados o articulados por los liderazgos más variados, supuesta o realmente populistas, pero casi siempre marcados por abiertas inclinaciones xenófobas y racistas.

Tomar nota del o los itinerarios seguidos por los países del centro, donde se gestó y ahora entró en crisis el capitalismo democrático, es indispensable para empezar a ver más allá de la presente crisis global y plantearse estrategias que puedan trazar trayectorias diferentes a las del estancamiento secular que amenaza con imponerse en el mundo. Después de sufrir los estragos del *pensamiento único* que acompañó a la euforia neoliberal de fin del siglo xx y principios del actual, ahora sería fatídico que los Estados y las naciones, las sociedades y las formaciones políticas emergentes, tras haber recuperado o inaugurado dolorosamente sus democracias, recayeran en un pensamiento unidimensional que, en las actuales circunstancias, no puede sino desembocar en un callejón sin salida de dimensiones históricas.

Las lecciones del *Occidente mayor* son por ello de gran valor para este *extremo Occidente*, como lo llamara el estudioso francés Alain Rouquié, que todavía se debate en defensa de la democracia contra sus descontentos, y en pro de una idea renovada y actual del desarrollo. Tal idea habrá de forjarse no *desde afuera*, sino desde dentro de una globalización sometida a una crisis profunda, pero a la vez portadora de enormes potencialidades de innovación y transformación productiva e institucional [Rouquié, 1989].

Muchos autores han fechado el arranque de la crisis actual en los setenta, cuando el mundo avanzado sufrió de estancamiento con inflación, y desde las cumbres del poder se decretó el fin de la combinatoria keynesiana que sostenía dicho capitalismo democrático. Vinieron años de ajuste drástico en los centros del sistema, y el surgimiento de un *conflicto estructural* que daría lugar a profundos reacomodos en la arquitectura económica, comercial y financiera internacional. Con todo, esos años contemplaron también el reciclaje masivo de los petrodólares y, poco después, el sobreendeudamiento externo de muchos países en vías de desarrollo, en especial de América Latina.

La crisis de la deuda externa, que inaugurara México en 1982, sería enfrentada por severos ajustes de las economías. Merced a la presión abierta y soterrada de las instituciones financieras internacionales, en especial del FMI, pero también del BM, del Departamento del Tesoro estadounidense y, en no pocos casos, del propio gobierno estadounidense, se implantaron las *décadas perdidas*, que caracterizaron la evolución de casi todos los países latinoamericanos en las dos últimas décadas del siglo pasado.

Con la caída de las dictaduras en América del Sur, las naciones de la región parecían dispuestas a inaugurar una nueva era, cuya ambición sería la réplica del capitalismo democrático de la posguerra. La crisis de esta formación económico-social, que habría empezado dos décadas antes de una manera un tanto imperceptible, y que se desplegaría gracias al endeudamiento masivo de sus sociedades y Estados, encontró en el desplome del sistema-mundo soviético y el surgimiento de la globalización comercial y financiera, una especie de plataforma de relevo que le permitía *comprar tiempo*. Su horizonte podría ser no su despliegue abierto y traumático, sino un auténtico nuevo orden internacional,

gracias al cual se ampliarían sus posibilidades de expansión y mercado: el orden del mercado mundial unificado y la democracia representativa; lo que Fukuyama [1989] proclamó como el fin de la historia.

A partir de 2008, la mencionada crisis se volvió realidad cotidiana para los negocios, los gobernantes y los trabajadores; el comercio mundial ha conocido sus cuotas de crecimiento más bajas de la historia moderna, y el movimiento de capitales ha tendido a concentrarse, más que a difundirse, como la teoría y la mitología globalistas prometían. Las naciones emergentes o en desarrollo que optaron por una estrategia de crecimiento liderado por las exportaciones, como lo hizo México, resienten dramáticamente la pérdida de tales estímulos mientras que otras economías encaran dislocaciones más o menos profundas, también provenientes de factores externos focalizados en la exportación masiva de materias primas y alimentos.

Observar los perfiles de esta primera crisis global sirve para analizar nuestros propios desencuentros y preguntarnos nuevamente por la viabilidad que, en el mundo de hoy, puede tener el capitalismo democrático, como el gran compromiso histórico que ofrezca crecimiento económico con equidad y bienestar generalizado, en una democracia representativa de masas, y en un contexto determinado por el deterioro natural y la irrupción de las amenazas del cambio climático.

También habría que preguntarse por alternativas posibles en un mundo que no acierta a erigir un orden internacional efectivo, donde la globalización de las economías y los mercados puedan gobernarse, y las soberanías nacionales busquen formas de acomodo e inserción global, moduladas por las propias democracias comprometidas con el respeto y las garantías de los derechos fundamentales.

Como podrá imaginarse, encarar estas encrucijadas de la poscrisis es vital para la región, donde cotidianamente emergen situaciones y coyunturas que le otorgan enorme actualidad

al dilema planteado a principios de siglo por el PNUD [2004] en su *informe sobre la democracia y el desarrollo en América Latina*: la recuperación o inauguración de las democracias, se vio acompañada por un crecimiento lento y una pobreza aguda y masiva, fuentes indudables de un pronto descontento en la democracia.

Gracias al auge del mercado internacional de las materias primas, algunos países de la región pudieron superar el ritmo lento de crecimiento y algunos de sus gobiernos pudieron abatir la pobreza extrema y reducir, aunque en grado menor, la desigualdad que se mantiene en niveles muy altos. En estas circunstancias, agravadas por la extensión de la *gran recesión*, la pregunta que el PNUD se hacía al inicio del siglo es de gran actualidad: ¿cuánto tiempo falta para que el descontento registrado en las democracias se torne un descontento con la democracia?

Sin haber transitado por un capitalismo democrático propiamente dicho, casi todas las naciones del área mantienen regímenes pluralistas y representativos, pero registran, como se dijo, altas cuotas de desigualdad, pobreza y falta de acceso a los bienes y servicios básicos, indispensables para sostener cualquier oferta de bienestar social. Por esa vía, América Latina *interioriza* la secuela de la Gran Recesión y se acerca a la peor de las perspectivas: el vaciamiento precoz de sus democracias como forma de sociedad sin haber creado los mecanismos institucionales y los fondos financieros indispensables para asegurar la convivencia pacífica y la conservación de las democracias para esperar en paz *tiempos mejores*. Como sostiene Pierre Rosanvallon:

La democracia afirma su vitalidad como régimen en el momento en que se debilita como forma de sociedad [...] este pueblo político que impone cada vez con más fuerza su marca constituye cada vez menos un cuerpo social. Esta fractura de la democracia

es el hecho más importante de nuestro tiempo, portador de las más terribles amenazas. De continuar así sería el propio régimen democrático el que acabaría tambaleándose [...] El aumento de las desigualdades es a la vez indicador y motor de esa fractura. Es la lima sorda que provoca una descomposición silenciosa del vínculo social y, simultáneamente, de la solidaridad [...] Jamás habíamos hablado tanto de esas desigualdades y a la vez jamás se había hecho tan poco para reducirlas. Se trata de una contradicción que es la réplica de la brecha que se está ahondando entre el progreso de la democracia y el retroceso de la democracia-sociedad [Rosanvallon, 2011: 17].

#### LOS ESPEJOS ENTERRADOS DE MÉXICO

En 1988 el país se reconoció de manera abrupta y hasta traumática para no pocos, en este espejo enterrado, como dijera Carlos Fuentes: como una sociedad con una demografía grande, crecientemente urbana y diversa, que fue capaz de afrontar tragedias como las que produjeron desastres naturales como el sismo de 1985, así como fracturas económicas y sociales mayúsculas, como las que acarreó el ajuste draconiano que se le impuso en esos años para pagar la deuda. Y, al mismo tiempo, como una comunidad agudamente desigual, injusta, abrumada por la pobreza de masas que se afirmaba en el campo, pero a la vez se trasladaba a la ciudad; carente de canales y mecanismos, instituciones en su sentido más laxo, para representarse ante los poderes constituidos y la cauda de poderes reales, de hecho, que habían hecho avanzar su presencia e influencia al calor de la propia crisis financiera y económica que arrancara casi una década antes.

México desigual y subrepresentado, poblado de pobres urbanos y rurales y, al mismo tiempo, un país que reclama democracia y se acerca a la asignatura por excelencia de las sociedades modernas que podemos resumir en el cuadrilátero igualdad en la sociedad, la economía, las leyes y el Estado.



Debajo y más allá de la igualdad, el reclamo se concreta en protección colectiva real y efectiva, entendida como la expresión sumaria de los derechos ciudadanos enriquecidos por la evolución democrática mundial, y la entrada airada, a la vez que codificada en leyes y decretos, de la *era de los derechos*, como la llamara Norberto Bobbio. Un reclamo, en fin, que debería aterrizar en democracias constitucionales comprometidas con los derechos fundamentales. En palabras del jurista y politólogo italiano:

El reconocimiento y la protección de los derechos humanos están en la base de las Constituciones democráticas modernas. La paz es, a su vez, el presupuesto necesario para el reconocimiento y la efectiva protección de los derechos humanos, tanto en los Estados como en el sistema internacional [...] Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos. La democracia es la sociedad de los ciudadanos, y los súbditos se convierten en ciudadanos cuando se les reconoce algunos derechos fundamentales; habrá una paz estable, una paz que no tenga la guerra como alternativa, sólo cuando seamos ciudadanos no ya solamente de este o aquel Estado, sino del mundo [Bobbio, 1991: 14].

Descubrir la desigualdad y la pobreza como elementos constitutivos de la sociedad que arribaba al nuevo milenio no fue un acto de fe ni una epifanía inesperada. En 1976, al tomar posesión como presidente de la República, el licenciado José López Portillo advirtió a la nación sobre la magnitud de la pobreza y la marginación, y se comprometió a afrontar tales lacras, cuya existencia masiva constituía un argumento poderoso, *prima facie* decían muchos ya en esa época, contra la tradición y la legitimidad revolucionarias. Al concluir su

mandato, bajo la tormenta que devendría en la crisis de la deuda externa, el presidente pidió perdón a quienes no había podido sacar de ese ignominioso hoyo de la República.

Antes, el presidente Echeverría había comprometido a su gobierno con una estrategia de *desarrollo compartido*, que partía del reconocimiento explícito de la desigualdad imperante, y a la cual Echeverría identificaba como la causa eficiente del movimiento estudiantil de 1968. Pero más que asumir la desigualdad o la pobreza como los vectores principales de su descontento y reclamo, puso atención en la democracia y los derechos civiles, las *libertades democráticas*, cuya falta de vigencia se condensaba emblemáticamente en los presos políticos, en especial los dirigentes sindicales Demetrio Vallejo y Valentín Campa, así como en la brutalidad policiaca y la violación sistemática de los derechos civiles y políticos primordiales. Hoy podríamos decir que el movimiento del 68 fue el gran aldabonazo, adelantado sin duda, de la crisis de representación y representatividad que luego inundaría al Estado nacional surgido de la Revolución.

Los reconocimientos de Echeverría y López Portillo del aspecto social que México habría de encarar a fin de siglo tuvieron una tentativa solución de continuidad con la crisis financiera y política que estallara en 1982. El ajuste externo, destinado a que México pudiera retornar cuanto antes a los mercados financieros internacionales, junto con el ajuste interno, dirigido a recomponer las relaciones básicas del Estado con el sector privado y sus cúpulas —luego de la traumática nacionalización de la banca decretada, al final de su mandato, por el presidente López Portillo en 1982—, buscaban evitar que el país *se nos fuera entre las manos*, a decir del presidente De la Madrid.

A la vez, ese gobierno buscaba redefinir los linderos entre lo público y lo privado, dando seguridades y certidumbre a un empresariado al borde de un ataque de nervios, más que dispuesto a optar cuanto antes por la *salida* descrita

por Hirschman, retrayendo sus inversiones, manteniendo la salida de sus capitales y dando voz a las versiones más extravagantes sobre la situación nacional y su futuro. Frente a esta burguesía en punto de fuga, el gobierno presentó el ajuste como una operación mayor, no solo financiera o de divisas y pago consecuente de la abultada deuda externa, sino del conjunto de las relaciones sociales y políticas primordiales que habían dado sentido y dinámica al sistema político mexicano, autoritario a la vez que incluyente, en que se había sustentado la estabilidad del régimen por más de cuarenta años.

Las asignaturas pendientes de este régimen, identificadas por los presidentes anteriores como desigualdad, pobreza y marginación, fueron asumidas como tales por el cuerpo sindical dominado por el oficialismo. Desde ahí, se pidió al gobierno un programa reivindicador que pudiera responder al reclamo masivo popular en curso, y al mismo tiempo les permitiera a las fuerzas estatales, entre ellas el sindicalismo afiliado a la coalición gobernante, recuperar una legitimidad que la crisis, la inflación y la movilización masiva de trabajadores y campesinos que tuvo lugar en los setenta, había puesto en duda, e incluso, contra la pared.

Para el gobierno en turno, sin embargo, más que de un proyecto como el reclamado por sus bases sociales, de lo que se trataba era de sortear el embrollo de la deuda, rehabilitar la economía mixta, cuyos entendimientos había conmovido la nacionalización bancaria, y desde ahí retomar el rumbo en mejores condiciones que las que le habían dejado los gobiernos del desarrollo compartido y la Alianza para la Producción, ya para entonces estigmatizados como populistas culpables de la “docena trágica” que México habría sufrido entre 1970 y 1982. La cuestión social empezó a verse como un tema sectorial, y en los años duros, cuando la severidad de la penuria financiera arreciaba, se vio como una variable de ajuste del presupuesto,

y los equilibrios micro y macroeconómicos fueron considerados fundamentales.

Se trató de una *política económica del desperdicio*, como la calificaran Nathan Warman y Vladimiro Brailovsky. Sin crecimiento y sin saldar la deuda externa, el país se empobreció sobremanera y vastas capas populares, de obreros, empleados, campesinos y empresarios de diverso calibre, registraron el abandono del Estado y empezaron a vivir la carencia o insuficiencia de los canales convencionales de la comunicación corporativa [Brailovsky, Clarke y Warman, 1989].

El combate a la inflación mediante los instrumentos convencionales de la restricción del gasto redundó en una sensación de orfandad vivida por los contingentes más cercanos o dependientes de la intervención estatal, en tanto que para el conjunto de la sociedad se extendía un mensaje insistente de sálvese quien pueda, a *rascarse con sus propias uñas*. Este último, un pésimo punto de arranque para la cultura del individualismo que les seguiría.

En 1988, estas dos grandes y profundas vertientes de la vida social hacen eclosión. En un lado está la emergencia de falanges agresivas del empresariado y negociantes de todo orden que reclaman democracia, respeto al voto y, en el fondo —pero en realidad en la superficie—, un cambio de régimen económico y político, en gran medida como el que las cúpulas del capital habían postulado en 1974, al formarse el Consejo Coordinador Empresarial y desplegar la confrontación con el gobierno del presidente Echeverría. Por el otro, las corrientes empobrecidas en el campo y la ciudad articulan su reclamo y descontento con el cisma priista que, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y sus compañeros, reclamaba una revisión drástica de la estrategia seguida para enfrentar la crisis de la deuda externa, así como de las reglas para llevar a cabo la sucesión presidencial dentro del partido oficial y hegemónico, como se dio en calificar al PRI a lo largo y ancho del territorio.

El reclamo democrático moderno se vio alimentado y robustecido por la demanda social airada que emergía de la severidad del ajuste y de la incapacidad de los mecanismos tradicionales del Estado para encarar una crisis multidimensional, como la que el ajuste y su secuela habían abierto. El antecedente de esta movilización social al borde de la politización fue el sismo de 1985, al calor del cual muchos habitantes de la capital tomaron contacto con la solidaridad —y también con la posibilidad de ser ciudadanos— ampliada y agudizada por la fehaciente parálisis que invadió al aparato público en los primeros momentos del desastre y la tragedia.

Empobrecimiento y falta de representación dieron al traste con la confianza popular y su disposición a cooperar de manera subordinada con el Estado. Frente a ambos, el gobierno que se inaugura en 1988, en las goteras de una crisis constitucional y social en ciernes, propone una nueva matriz de relaciones con los grupos empobrecidos, reconoce la urbanización de la cuestión social y anuncia su programa nacional de Solidaridad, así como el inicio de un cambio estructural que aseguraría el fin de las crisis financieras, de la inflación desbordada y la inestabilidad, para dar lugar a una nueva era de crecimiento sostenido, modernización económica y productiva, e internacionalización de la sociedad de acuerdo con los nuevos vientos provenientes del desplome del sistema articulado por el comunismo soviético.

La pobreza sería combatida por una nueva coalición entre los pobres y el gobierno, mediante el presidente de la República, en tanto que la desigualdad sería atenuada por el dinamismo económico y del empleo, para eventualmente ser reducida por las propias fuerzas de un mercado extenso y robusto gracias a la apertura externa y el cambio de estructuras proclamado por el gobierno. Una economía abierta y de mercado, como la buscada por el gobierno del presidente

Salinas, aseguraría la reconstitución de las bases del acuerdo político para dar lugar a una reforma administrada desde arriba por el Estado, pero en un rumbo claro de apertura al pluralismo, la democratización y actualización del sistema político.

En 1989, el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, presidido entonces por Carlos Tello Macías, dio a conocer su informe sobre la pobreza en México y el programa adquirió perfiles claros de promoción de la organización comunitaria por fuera de los aparatos controlados por el PRI, en tanto que sus operadores y primeros beneficiarios exploraban formas novedosas de concertación y comunicación con los aparatos y organizaciones del Estado. Por su parte, las agrupaciones políticas se veían enriquecidas con la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que heredaría y buscaría dar continuidad al discurso político y social del reclamo democrático enarbolado por Cuauhtémoc Cárdenas y las organizaciones políticas que formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) durante la elección de 1988.

Mucho ha ocurrido desde entonces y mucha agua ha pasado bajo el puente de aquella programada y soñada república moderna y hasta cosmopolita. Pero no ha ocurrido algo similar con las cuotas de pobreza y desigualdad que inspiraron aquellos momentos de redescubrimiento de México y su economía política. Tampoco podría decirse que la democratización de la vida política haya traído consigo la formación de nuevos gobiernos congruentes como ambos reclamos fundadores. La representación nacional no solo es deficiente en cuanto a sus alcances y frutos, sino que ha sido en gran medida colonizada por los llamados poderes fácticos que, en el formato anterior, presidencialista y autoritario, tenían que aceptar canales de entendimiento, comunicación y acuerdo, siempre o casi siempre articulados por el formato corporativo autoritario, hegemónico por la presidencia de la República.

Volver a empezar no es posible ni deseable, pero revisar el tiempo perdido por exceso, error y omisión es indispensable para rescatar la esencia del reclamo fundador de esta época, y apurar el paso para encontrar el acuerdo que recupere la agenda que resulte de la crisis actual, global y prolongada, como pocas se han conocido.

Postular la originalidad mexicana sirve de poco y en realidad enturbia el entendimiento de lo que en verdad está en juego. Más aún cuando en estos años finales de la aventura aperturista en clave neoliberal, iniciada por el presidente Salinas, profundizada por el presidente Zedillo (ambos del PRI), y recibida con un entusiasta sentido de pertenencia por sus sucesores panistas (los presidentes Fox y Calderón, respectivamente), las coordenadas del intercambio social y político se ven aturcidas y corroídas por la irrupción de la violencia criminal organizada, la orfandad de la juventud, tanto desde el punto de vista laboral como educativo, la enajenación de la (mal) llamada clase política respecto de sus bases políticas y sociales y, quizá lo peor, de sus tradiciones doctrinarias e ideológicas, sin desplegar el mínimo esfuerzo por renovarlas o sustituirlas eficientemente desde un punto de vista histórico e intelectual. Las élites políticas y del poder han renunciado a la racionalidad histórica indispensable para acometer la crisis que anuncia y porta un ominoso (que podría ser promisorio), cambio de época.

Lo que se busca con este y otros discursos similares es coadyuvar a que el redescubrimiento de la sociedad que mal que bien se ha hecho, se vuelva itinerario de cambio político y económico para un desarrollo mejor y más robusto, por ser equitativo y con rumbo a la igualdad. De lo que se trata es de recuperar, para actualizar, las proclamas históricas, así como las actuales, por preliminares que nos parezcan, en contra

de la desigualdad y por el desarrollo para arribar a una democracia madura y republicana. Sólo así podrá asegurarse una sostenida navegación de la nave estatal, para trazar un nuevo curso para nuestra evolución política.

#### REFERENCIAS

- ASH, Timothy Garton [2017], “Is Europe Disintegrating?”, en *The New York Review of Books*, 1 de marzo de 2017, <<http://www.nybooks.com/articles/2017/01/19/is-europe-disintegrating/>>.
- BOBBIO, Norberto [1991], *El tiempo de los derechos*, Madrid, Fundación Sistema.
- BRAILOVSKY, Vladimiro, Roland Clarke y Nathan Warman [1989], *La política económica del desperdicio: México en el periodo 1982-1988*, México, Facultad de Economía/UNAM.
- FUENTES, Carlos [2008], *El espejo enterrado*, México, FCE.
- FUKUYAMA, Francis [1989], “El fin de la historia”, en *The National Interest*, <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4553618.pdf>>.
- JACOBS, Michael y Mariana Mazzucato [2016], *Rethinking Capitalism*, Reino Unido, Wiley/Political Quarterly.
- JUDT, Tony [2006], “El futuro de la Europa decadente”, en *El País*, 7 de Julio de 2006, <[https://elpais.com/diario/2006/07/07/opinion/1152223213\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/07/07/opinion/1152223213_850215.html)>.
- KEYNES, John Maynard [1932], “The World’s Economic Outlook”, en *The Atlantic Monthly*, vol. 149, núm. 5, <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1932/05/the-worlds-economic-outlook/307879/>>.
- LAVOIE, Mark [2016], “Rethinking Macroeconomic Theory Before the Next Crisis”, en *Institute for New Economic Thinking*, 23 de septiembre de 2016, <<https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/rethinking-macro-theory>>.



- LUCAS, Robert [2003], “Macroeconomic Priorities”, en *The American Economic Review*, vol. 93, núm. 1, <<http://pages.stern.nyu.edu/~dbackus/Taxes/Lucas%20priorities%20AER%2003.pdf>>.
- MILLER, Arthur [1990], *Vueltas al tiempo*, México, Tusquets.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) [2004], “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, Nueva York, ONU.
- ROSANVALLON, Pierre [2011], *La sociedad de los iguales*, España, RBA Libros.
- ROUQUIÉ, Alain [1989], *América Latina: Introducción al Extremo Occidente*, México, Siglo XXI.
- SKIDELSKY, Robert [2009], *Keynes: The Return of the Master*, Nueva York, Public Affairs.
- STRECK, Wolfgang [2017], *¿Cómo terminará el capitalismo?*, Londres/Nueva York, Traficantes de sueños.

## 2. LA UTOPIA CONSERVADORA DEL GOBIERNO DE TRUMP FRENTE A LA CRISIS Y EL ESTANCAMIENTO ECONOMICO

*Arturo Guillén*

### INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es evaluar la política económica propuesta por la administración estadounidense de Donald Trump (2016-2020) en el contexto de una realidad económica mundial caracterizada por una gran crisis —la crisis global que irrumpió en 2017—, y la cual está lejos de ser resuelta.

Uno de los principales rasgos del momento actual de la economía estadounidense y de las principales economías del sistema capitalista es la existencia de un escenario de semiestancamiento productivo que se ha configurado desde hace varias décadas. Uno de los propósitos del gobierno de Trump es, precisamente, superar el estancamiento y lograr que la economía alcance tasas de crecimiento anuales del producto interno bruto (PIB) del orden del 3 al 4 por ciento.

El balance que se efectúa en este breve capítulo acerca de la política trumpiana tiene un valor provisorio por diversas razones. En primer lugar, porque al tratarse de un gobierno nuevo, los elementos de la política económica están apenas perfilándose.<sup>1</sup> En segundo lugar, porque Trump asciende al

<sup>1</sup> El texto de este capítulo fue redactado en mayo de 2017. Desde esa fecha se han presentado nuevos hechos: el gabinete gubernamental de Trump ha experimentado múltiples cambios de personas y la crisis global ha tomado nuevos derroteros.

gobierno en una nación dividida como nunca antes, y con severos cuestionamientos a su administración. Pero quizás lo que dificulta más el análisis es que el ascenso de Trump y de su grupo más cercano, parece expresar una recomposición de gran calado no solo en el gobierno, sino en la estructura misma de la oligarquía financiera estadounidense, la fracción hegemónica del bloque en el poder. Ello, sin duda, provocará y ya está provocando contradicciones de fondo en el curso de la política.

A continuación se lleva a cabo una revisión somera del curso de la crisis global en los últimos años y de las dificultades que enfrenta la recuperación cíclica iniciada en 2010. Más adelante se propone una caracterización de la administración de Donald Trump, y lo que significa en el proceso para reconfigurar el poder político y de la oligarquía estadounidense. Hacia el final de este capítulo, se presentan algunos elementos de la política económica de la nueva administración y de su pretendido objetivo de superar el estancamiento económico, el cual se antoja harto difícil de alcanzar con las políticas económicas anunciadas.

MÁS DE UN DECENIO DE CRISIS GLOBAL... Y LO QUE FALTA: ¿RECUPERACIÓN O ESTANCAMIENTO?

En 2007 comenzó la crisis económico-financiera más profunda que ha enfrentado el capitalismo en su ya larga historia. Más grave y compleja que la enfrentada en el periodo de entreguerras del siglo pasado. Su mayor gravedad y complejidad se revela, no tanto en su impacto recesivo en los indicadores

---

Sin embargo, dichos cambios no modifican de manera importante la naturaleza racista, supremacista blanca y profascista de la administración trumpiana, ni cambian las tendencias generales de la economía mundial y estadounidense que se examinan en este documento: el semiestancamiento económico, la desglobalización económica y la persistencia de las tensiones deflacionarias.

macroeconómicos —el cual es muy importante pero ha sido, hasta ahora, ciertamente menor en materia de producción y empleo—, sino en la incertidumbre sobre su salida, así como por su interrelación con otros procesos de crisis, como la energética, la alimentaria y el colapso ambiental, los cuales no estaban presentes durante la Gran Depresión de los años treinta [Guillén, 2015]. Al carácter multidimensional de la crisis (lo cual anuncia los límites históricos de este modo de producción), se suma la incapacidad de los gobiernos, de los bancos centrales y de las instituciones multilaterales para encontrar una salida que permita retomar el dinamismo que caracterizó al sistema en las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

La Gran Depresión de los treinta no pudo ser resuelta de manera endógena con mecanismos económicos. La política de *New Deal* había resultado insuficiente para resolverla, y el gobierno de Roosevelt en lugar de profundizar en mecanismos contracíclicos, cedió a las presiones de la ortodoxia y retornó en 1938 a la aplicación de políticas restrictivas, tendientes a alcanzar el equilibrio fiscal, lo que perpetuó las tendencias recesivas de la economía. Fue necesario el estallamiento de la Segunda Guerra Mundial y el encumbramiento de Estados Unidos como la nueva potencia hegemónica del sistema, para que la crisis se resolviera. En la actualidad, aumentan las voces que advierten del peligro de una tercera guerra mundial [Kagan, 2017 y Chomsky, 2017]. Al advertir de los peligros actuales de una guerra nuclear, Chomsky cita la declaración de William Perry exsecretario de defensa estadounidense, quien declaró que “hoy, el peligro de algún género de catástrofe nuclear es mayor de lo que era durante la Guerra Fría, y la mayoría de la gente vive felizmente inconsciente de este peligro” [Chomsky, 2017].

El triunfo de Donald Trump en las elecciones estadounidenses, la victoria del referéndum del Brexit en el Reino Unido

y el ascenso de las fuerzas de ultraderecha en Francia, Holanda, Alemania y otros países europeos, así como el avance de organizaciones políticas nuevas de izquierda, como Unidos Podemos en España, y Sryza en Grecia expresan la creciente incapacidad de los gobiernos y de los partidos políticos socialdemócratas y de derecha tradicionales, para resolver la crisis y paliar los estragos de la globalización neoliberal en amplios sectores de su población. Al concluir la Gran Recesión 2008-2009 se creyó que bastaba con la aplicación de medidas de austeridad por parte de los gobiernos, combinada con costosos programas de flexibilización cuantitativa por parte de los bancos centrales, para que la economía mundial caminara por el sendero de la recuperación y evitara el peligro de la deflación.

En 2010 inició, efectivamente, un proceso de recuperación cíclica que perdura hasta la fecha. Se trata del ciclo más largo en la historia reciente del capitalismo estadounidense, más duradero inclusive que el registrado en los sesenta, al calor de la Guerra de Vietnam, o que el experimentado durante la burbuja de la “nueva economía” de los noventa. Pero se trata, asimismo, de una de las fases expansivas más mediocres. Además, coincidió con la crisis europea de 2011-2012, la cual casi provoca la disolución de la integración europea, así como con la continuidad del aletargamiento de la economía japonesa.

Las políticas monetarias expansivas de los bancos centrales seguidas desde el fin de la Gran Recesión 2008-2009 (calificadas como “heterodoxas” por sus propulsores) inflaron los activos de esos bancos centrales a niveles sin precedente, con lo cual evitaron que la economía mundial repitiera una depresión del tipo de la de los treinta y que aumentaran las tasas de desempleo abierto, pero no lograron reactivar sustancialmente la inversión ni el crecimiento económico. La mayoría de las economías de los países desarrollados se postraron en un cuadro de semiestancamiento económico, la financiarización se mantuvo incólume, se crearon nuevas burbujas financieras y las tendencias deflacionarias siguieron latentes.

El foco de la crisis se trasladó a los países emergentes, seriamente afectados por el desplome de los precios de los productos primarios.

Como puede observarse en el cuadro 1, el PIB mundial registra una tendencia descendente desde el inicio de la “recuperación” en 2010, al pasar de 5.1 % ese año, a 3.1 % en 2016. El crecimiento del PIB en los países desarrollados ha sido anémico y las economías emergentes han visto disminuido su crecimiento (incluyendo a China) o se encuentran en recesión, como es el caso de Brasil, Argentina, Venezuela, Sudáfrica y otros países. Durante ese periodo, el PIB de Estados Unidos se incrementó alrededor de 2 % anual, mientras que las economías de la zona euro y Japón han registrado tasas de crecimiento aún más bajas y más oscilantes. “Entre 2002 y 2016 el crecimiento promedio del PIB en Estados Unidos fue de 1.9 %, lo que representa casi la mitad del 3.5 % alcanzado durante 1947-2001” [Navarro y Ross, 2016: 3].

Cuadro 1. Indicadores de la economía mundial  
Tasas de crecimiento (%)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB Mundo	5.2	3	-0.6	5.2	3.8	3.2	3.3	3.4	3.2	3.1
PIB EUA	2.2	0.4	-2.7	2.5	1.8	2.2	2.2	2.4	2.6	1.6
PIB Eurozona	2.6	0.5	-4.2	1.9	1.4	-0.4	-0.5	1.5	2	1.7
PIB Japón	2.1	-1.2	-5.4	2.4	-0.8	2.2	1.6	0.6	1.2	0.9
Volumen del comercio mundial	7.2	2.8	-10.7	12.7	6.9	2.7	3.5	3.4	2.7	1.9
Precios primarios (combustibles)	10.7	36.4	-36.8	27.9	31.9	1	-0.9	-7.5	-47.2	-15.9
Precios primarios (no combustibles)	14.1	4.5	-18.7	26.3	17.7	-10	-1.2	-4	-17.5	-9.4
Precios al consumidor (países avanzados)	2.1	3.4	0.1	1.6	2.7	2	1.4	1.4	0.3	0.7

Fuente: elaboración propia con datos de *World Economic Outlook database*, FMI.

El comercio internacional de mercancías se desplomó, con lo que el mercado externo dejó de ser una válvula de escape importante para las economías semiestancadas. China misma se ha visto forzada a modificar su modelo económico, con el objeto de descansar más en el consumo interno. Mientras que el comercio exterior de mercancías se incrementaba a tasas del doble del PIB mundial en el periodo anterior a la crisis global, desde 2010 el aumento del intercambio externo registra tasas semejantes e incluso inferiores al crecimiento de la producción. En 2016 se estima un crecimiento de apenas 1.9 % en el volumen del comercio mundial, casi la mitad del crecimiento del PIB (cuadro 1).

La anemia del crecimiento económico ha reavivado el interés por las teorías del estancamiento. Estas estuvieron de moda en la posguerra, ante el temor de que las economías capitalistas no pudieran superar las secuelas de la Gran Depresión de los treinta. En la actualidad diversos autores neokeynesianos como Summers [2014] y Krugman [2009] han definido la etapa actual del capitalismo estadounidense como una de “estancamiento secular”. Gordon [2016] publicó un importante libro sobre el estancamiento.

No es lugar para tratar a profundidad este importante tema, así como las causas de fondo de la evidente anemia productiva del capitalismo contemporáneo. Baste señalar, por ahora, que en el capitalismo están presentes tanto factores de demanda agregada, como factores desde el lado de la oferta. Entre los de demanda se encuentran el estancamiento de la inversión, el escaso crecimiento de los salarios reales, la alta concentración del ingreso y el elevado endeudamiento. Y entre los ligados a la oferta destacan el lento crecimiento de la productividad del trabajo, el envejecimiento de la población y el acceso cada vez más restringido a la educación superior.

El problema con los análisis de corte keynesiano y con el importante estudio de Gordon, es que dejan de lado el

comportamiento de la tasa de ganancia y de la formación de la ganancia financiera entre los determinantes de la anemia productiva. Atrás de los bajos niveles de inversión está presente la baja de la tasa general de ganancia, la cual a pesar de haberse recuperado durante el neoliberalismo —de manera destacada mediante la superexplotación de los trabajadores de la periferia— ha tendido a declinar después de la crisis de 2007. Por otro lado, debido a la financiarización, una porción importante del capital excedente se desvía de la esfera productiva a la financiera en busca de retornos más altos [Roberts, 2017], lo cual refuerza el estancamiento de la inversión y la debilidad en el aumento de la productividad.

El estancamiento ha estado acompañado de un reforzamiento de las tendencias deflacionarias de la economía mundial, a pesar de los programas sin precedente de “flexibilización cuantitativa” emprendidos por los bancos centrales de Estados Unidos, la Zona Euro, Reino Unido y Japón. Las tendencias a la deflación no han podido ser revertidas. Los precios de los productos primarios se han desplomado durante el último lustro, lo cual genera fuertes presiones en las balanzas de pagos de los países de la periferia y fragilizan sus estructuras financieras.

Los precios internacionales de los combustibles han registrado descensos significativos desde 2013. Aun con el acuerdo de reducción de las cuotas de producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de noviembre de 2016, el cual ha permitido un repunte temporal del precio del petróleo, no se ha podido eliminar, hasta la fecha, la sobreoferta de hidrocarburos, por lo que el precio por barril del petróleo crudo se mantiene actualmente entre los 40 y 50 dólares. Tan solo en 2016 los precios internacionales del petróleo registraron un descenso de 15.9 %. Mientras tanto, los precios de los *commodities* no combustibles también han bajado, año con año, desde 2012 (cuadro 1).



La inflación que era el principal enemigo al comenzar los ochenta se ha convertido, paradójicamente, en uno de los objetivos más deseados de la política económica de los gobiernos y de los bancos centrales. Prácticamente, desde la irrupción de la crisis global, los bancos centrales se han planteado, sin conseguirlo, alcanzar una inflación de 2 % anual. La razón de esta obsesión por incrementar la inflación no es difícil de comprender, ya que de mantenerse las tendencias actuales de los precios de los bienes, y si subsiste el estancamiento productivo, el desendeudamiento anhelado de los agentes económicos no podrá concretarse.

Cuadro 2. Deuda como porcentaje del PIB (2016)

Países	Privada	Pública	Total
Francia	228.93	97.15	326.08
Alemania	149.52	68.17	217.69
Grecia	139.94	183.44	323.37
Italia	176.15	133.24	309.39
Japón*	243.08	247.98	491.06
Portugal	275.29	128.45	403.74
España	215.96	100.08	316.04
Reino Unido	224.96	89.00	313.96
Estados Unidos	198.49	108.25	306.73

\*Corresponde al año 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE y *World Economic Outlook database*, FMI.

De hecho, como se puede apreciar en el cuadro 2, la deuda total de la mayoría de los países como proporción del PIB, en lugar de disminuir con la “recuperación”, ha aumentado, a la

par que comienza a incrementarse su servicio, debido al ascenso reciente en las tasas de interés en Estados Unidos. Según datos del Instituto Internacional de Finanzas (IIF), la deuda global alcanzó 217 billones de dólares (*trillions*) en 2016. Esta cantidad equivale al 327 % del PIB mundial, muy por encima del 269 % que existía al estallar la crisis en 2007. Tan solo en los primeros nueve meses de 2016, el incremento de la deuda fue de 11 billones de dólares [*El País*, 2017]. El mayor aumento ha provenido de la deuda pública, pero también la deuda originada por consumidores, corporaciones y bancos no ha dejado de incrementarse.

No resulta sorprendente el mayor grado de endeudamiento, si se toma en cuenta que durante la crisis la destrucción del capital ficticio acumulado durante la burbuja inmobiliaria fue contenida por el Estado. Los bancos no quebraron, ni sus deudas fueron canceladas, sino que fueron salvados por los gobiernos. Las deudas privadas sencillamente se convirtieron en deudas públicas, lo que trasladó el costo de la crisis a los contribuyentes mediante las políticas de austeridad. Los activos tóxicos, junto con otros instrumentos financieros, fueron a parar a las arcas de los bancos centrales, mediante las compras de títulos establecidas en los programas de flexibilización cuantitativa. Los balances de los principales bancos centrales del mundo acumulan la friolera de 17.6 billones de dólares en activos. De la cifra total, el Sistema de la Reserva Federal (la Fed) cuenta con alrededor de 4.4 billones de dólares, el Banco Central Europeo (BCE) con cerca de 3.5 billones, mientras que el Banco de Japón suma 4.1 billones, y el Banco Popular de China cerca de 5 billones. Estos títulos siguen en sus balances, sin perspectivas de que puedan venderlos, ya que de hacerlo derrumbarían los precios de los bonos y acabarían con cualquier tentativa de normalización monetaria. ¡Hace tiempo que lo normal en el capitalismo es una persistente anormalidad!

La posibilidad de una nueva crisis financiera no puede soslayarse. La deuda, como se dijo antes, en lugar de disminuir con la “recuperación”, no ha dejado de aumentar. En este escenario, no es una sorpresa la persistencia de la deflación. Esta no expresa otra cosa que la incapacidad de superar el estancamiento económico y de reducir el endeudamiento con las políticas seguidas desde la crisis. Como se observa en el cuadro 1, desde 2012 el incremento de los precios al consumidor en los países avanzados no ha rebasado 2 % durante los últimos años, y presenta una tendencia descendente. Ello a pesar de la enorme inyección de liquidez de parte de los gobiernos y los bancos centrales desde el inicio de la crisis. En 2016 se estima una inflación promedio del 0.7, muy lejos del 2 % planteado como objetivo por los bancos centrales.

#### UNA TENTATIVA PROVISORIA DE CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN TRUMPIANO

Como se dijo antes, es muy pronto para establecer juicios definitivos sobre la caracterización de la nueva administración estadounidense. Sin embargo, no parece existir duda de que el triunfo electoral de Trump no es un cambio tradicional de gobierno, una alternancia rutinaria de un gobierno demócrata a otro republicano. El mero ascenso vertiginoso de un empresario rentista con un discurso estridente y ultraconservador, sin antecedentes en el aparato político, revelaría en sí mismo que estamos ante hechos nuevos en la política estadounidense. Parecería que se están experimentando cambios de gran calado no solamente en la configuración del gobierno, sino en la composición del bloque en el poder y de su fracción hegemónica: la oligarquía monopolista-financiera. Ello anuncia, y de hecho ya están presentes, contradicciones en su seno.

La integración del gabinete de Trump es una muestra fehaciente de esa recomposición. Pese a que en el transcurso

de su campaña Trump se declaró ajeno a los intereses de Wall Street, para diferenciarse de Hillary Clinton a quien acusaba, con razón, de recibir donaciones millonarias de las grandes corporaciones financieras, la presencia de estas en el nuevo gobierno es sobresaliente. Como dijo algún analista, no solo Wall Street está presente en el gabinete, sino tal vez lo peor de Wall Street. El secretario del Tesoro, Steven Mnuchin, fue alto funcionario de Goldman Sachs, el principal banco de inversión de EUA. Antes de incorporarse al gobierno presidía un fondo de cobertura, y en 2009 se asoció con el especulador George Soros en la compra de Indy Mac, un banco encargado de comprar hipotecas basura y de desahuciar, es decir, dejar sin casa a 36 000 deudores. Gary Cohn, el número dos de Goldman and Sachs —institución que ha dominado las principales posiciones financieras de Washington, por lo menos desde la administración de Bill Clinton—, es el asesor económico en jefe de la Casa Blanca, la principal posición económica del gobierno. En la Secretaría de Economía despacha Wilbur Ross con nexos desde mucho tiempo atrás con el financiero Rothschild. Desarrolló desde finales de los noventa, varios fondos especializados en adquirir firmas con dificultades financieras, para reestructurarlas y posteriormente venderlas; entre otros proyectos se encargó del salvamento de los casinos de Donald Trump en Atlantic City. Él será el encargado junto con Robert Lighthizer, representante de Comercio, del diseño de la política comercial y de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Como puede apreciarse, las puertas giratorias entre Wall Street y Washington siguen funcionando como de costumbre, y no con sus elementos más doctos.

Otro segmento que cobra mayor relevancia en el gobierno son los militares. John Kelly, el actual jefe de Gabinete de la Casa Blanca, es también exsecretario de Seguridad Nacional, exjefe de operaciones en la guerra de Irak y responsable de la cárcel de Guantánamo, donde se opuso al plan de Obama

de cerrarla. Antes de su nombramiento en el gabinete, fue jefe del Comando Sur de 2012-2016, organismo del Pentágono, encargado de la seguridad de América del Sur, Centroamérica y el Caribe, por lo que conoce bien América Latina. La administración Trump definió como principal misión de seguridad detener la inmigración ilegal y asegurar las fronteras. En 2016, Kelly alertó al Congreso acerca de la vulnerabilidad que presenta la frontera con México, ya que las organizaciones terroristas podrían usar las mismas rutas y redes ilícitas del contrabando humano para realizar operativos con intenciones de causar graves daños a los ciudadanos estadounidenses, y hasta traer armas de destrucción masiva a EUA [El País, 2016]. En la Secretaría de la Defensa fue colocado otro general halcón, John Mattis, quien se desempeñó como comandante del Comando Central, y comandante con altas responsabilidades durante la invasión de Irak y la guerra de Afganistán. Por su ferocidad fue apodado “perro rabioso” [El Periódico, 2016].<sup>2</sup> Es enemigo jurado de Irán, al que considera la mayor amenaza para la estabilidad de Medio Oriente. Otro militar, Mike Pompeo, veterano de la guerra de Irak, ocupa la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la célebre agencia de espionaje.

La mayoría de los ministros de Trump son millonarios y varios de ellos dirigentes de corporaciones transnacionales. Aparte de los miembros de Wall Street que copan el área financiera, se refuerzan grandemente los intereses fosilistas de las grandes petroleras. El mejor ejemplo es el nombramiento de Rex Tillerson (*chief executive order* [CEO] de la Exxon, la empresa estadounidense más grande del ramo y cuarta del mundo), como secretario de Estado, lo que significa que la política

<sup>2</sup> Mattis declaró que es justificado matar a los islámicos porque maltratan a las mujeres. “Vas a Afganistán y ahí hay tipos que llevan cinco años pegando a mujeres porque no llevan velo. Tipos así no tienen ni rastro de humanidad. Por eso, va a ser muy divertido dispararles” [El Periódico, 2016].

exterior y la estrategia geopolítica de EUA se entrelazan más estrechamente con los intereses petroleros. La explotación acelerada de los recursos fósiles en proceso insalvable de declinación, y de los cuales depende la agigantada maquinaria de acumulación y de consumo del capitalismo, reclaman el control de las reservas petroleras de Medio Oriente, Venezuela y otras zonas del mundo, así como la extracción de crudo mediante técnicas depredadoras, como el *fracking*, las aguas marinas u otros campos no convencionales.

En suma, el ascenso del trumpismo implica una recomposición del bloque en el poder estadounidense, mediante la cual se fortalecen Wall Street, el complejo financiero-industrial-militar y las corporaciones fosilistas. A nivel político se ensancha la presencia de las corrientes de ultraderecha y de los militares.

Para llegar al gobierno y sostenerse en él, Trump utiliza un discurso protofascista y racista, el cual cala hondo en su base política de blancos afectados negativamente por la globalización neoliberal. No es que esa población blanca se haya vuelto racista repentinamente con Trump. Se trata, más bien, de amplias capas de la población blanca que históricamente han tenido una mentalidad racista, y que encuentran en el discurso supremacista trumpiano un asidero para su ideología y para la explicación de sus problemas. Para atizar el racismo, se ha construido un nuevo enemigo: los inmigrantes (latinos, principalmente) y los islámicos radicales, de la misma forma que, en otras condiciones históricas, Hitler culpó a los judíos de los males de Alemania.<sup>3</sup> En ese contexto se ubica

<sup>3</sup> De manera recurrente y machacona, Trump identifica a los migrantes mexicanos como maleantes o narcotraficantes. Por ejemplo, en febrero de 2019, para justificar la construcción del muro, afirmó: “En este momento, los funcionarios de inmigración encuentran a pandilleros, narcotraficantes y criminales extranjeros y los mandan al diablo y fuera del país. Y no les permitiremos regresar. Si lo intentan, tendrán más problemas de lo que jamás imaginaron [...] Recuerden que estamos atrapando a los malos. A estos tipos malos los estamos aprehendiendo [...]

el muro en la frontera mexicana y la contención redoblada de los migrantes.

En el terreno económico, la nueva administración ha asumido, como veremos con mayor detalle más adelante, un discurso proteccionista y antiglobalizador. Algunos autores han interpretado equivocadamente este sesgo como el fin del neoliberalismo y de la globalización. Más que romper con el neoliberalismo y el libre comercio, el gobierno estadounidense utiliza la renegociación de los acuerdos comerciales para fortalecer el poder de Estados Unidos e imponer condiciones más favorables a sus empresas transnacionales (ETN). Como bien apunta Palley [2017], se trata más que nada de un “circo antiglobalizador”. En otras palabras, libre comercio bajo nuevas formas, el cual en la etapa actual del capitalismo es un “mercantilismo corporativo”. Junto a ello se intenta un arsenal de medidas que refuerzan el neoliberalismo.

El cumplimiento de la agenda del gobierno de Trump no será una tarea fácil. De entrada, enfrenta un proceso de investigación por su eventual colusión con el gobierno ruso en el proceso electoral, cuyo desenlace es incierto, pero que limita su accionar. Por otro lado, la mayoría de sus propuestas económicas requieren la aprobación legislativa. Aparte de la hasta ahora compacta oposición demócrata, confronta una base de apoyo republicana dividida.

La administración actual parece estar constituida por cuatro segmentos que actúan como círculos concéntricos, los cuales mantienen diferencias entre ellos y se disputan la hegemonía en torno de su gobierno: el “círculo íntimo”, que incluye a S. Bannon, J. Kushner, D. Trump Jr., Ivanka Trump, cuyo principal objetivo pareciera ser fracturar el *establishment*

---

Si ustedes vieran a estas personas, ¡oh! Es tan triste. Estamos sacando a la gente mala de este país, a la que no debe estar aquí, ya sea por drogas, asesinato u otras cosas. Son los malos quienes se irán primero, como prometí desde el primer día. Básicamente, lo único que he hecho es cumplir mi promesa” [La Jornada, 2017].

bipartidista; un segundo grupo, con los miembros del *establishment* republicano, el cual incluía al destituido jefe de Gabinete R. Prebuis, a los líderes del congreso Paul Ryan y M. Mc. Connell, y a los republicanos “moderados”; y un tercer grupo, el llamado “estado profundo” (*deep state*) integrado por los intereses petroleros y financieros. En este segmento, encumbrado desde las administraciones de Reagan y los dos Bush, se ubican personajes como el vicepresidente M. Pence, los secretarios Tillerson y Mattis, así como los senadores John Mc. Cain y L. Graham [Madsen, 2017]. A estos tres grupos habría que agregar, en mi opinión, un cuarto grupo con los neoconservadores integrados por los senadores Ted Cruz, el ultraliberal Rand Paul, y los restos de lo que constituyó el *Tea Party*.

Entre los distintos círculos en que se apoya a Trump, existen notorias contradicciones que ya se han expresado en la discusión de las iniciativas presidenciales en el Congreso, como fue el caso de la revocación del *Obamacare*, el cual naufragó en el Senado. El *establishment* republicano y los neoconservadores seguirán apoyando a Trump, en la medida en que su agenda económica, orientada a favorecer a los más ricos, prospere. De no cumplirse, no es improbable que las contradicciones se agudicen.

#### LA POLÍTICA ECONÓMICA DE TRUMP Y SU IMPACTO EN EL CURSO DE LA ECONOMÍA

El estancamiento, la desglobalización y la deflación son tendencias que vienen de atrás y que abarcan a las principales economías capitalistas. Como se dijo antes, estas tendencias se agudizaron con la crisis global de 2007. Como reconoce el historiador neoliberal N. Ferguson: “la desglobalización ha estado en marcha desde septiembre de 2008, medida por los volúmenes de comercio, así como por el compromiso político



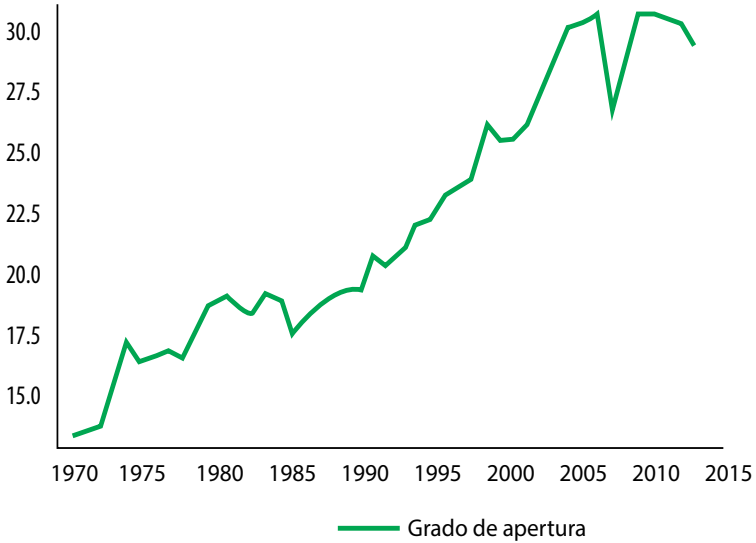
con la globalización [...] Este es justamente el mayor paso hacia abajo desde entonces” [Jae-Kyoung, 2016].

Desde la segunda posguerra la globalización comercial, la cual la podemos medir de acuerdo con el grado de apertura de las economías (exportaciones mundiales como porcentaje del PIB), cobró impulso. Como puede observarse en la gráfica 1, el proceso se aceleró notablemente después de la gran crisis de los setenta. Ante el angostamiento de los mercados internos debido a la caída de la tasa de ganancia, los sectores de punta del capital de los principales países desarrollados proyectaron sus mercados y sus capitales al exterior [Guillén, 2000], inaugurando la etapa del neoliberalismo, caracterizada, entre otras cosas, por la globalización comercial y financiera. El grado de apertura de la economía mundial aumentó de 13.5 % del PIB en 1970, a 20 % en 1990. En el marco de las políticas del Consenso de Washington llegó a nuevas cimas hasta alcanzar 30 % en 2008, al irrumpir la crisis global e iniciarse la Gran Recesión. Durante el transcurso de esta última, el grado de apertura descendió casi cinco puntos porcentuales, aunque al iniciarse la recuperación cíclica el indicador retomó 30 %. No obstante, este proceso se detuvo en 2012. A partir de ese año el grado de apertura comienza a descender nuevamente, lo que señala una clara tendencia a la desglobalización comercial. En 2015, el grado de apertura fue de 28.7 por ciento.

El repliegue hacia dentro de las economías nacionales no parece estar circunscrito al comercio. La Inversión Extranjera Directa (IED) si bien sigue creciendo lo hace a un ritmo más lento. Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), los flujos globales de IED crecieron 38 % en 2015, pero aún se encontraban 10 % por debajo del nivel anterior a la crisis. Además, 41 % de dichos flujos fueron para efectuar fusiones y adquisiciones, es decir, responden más a la financiarización y a la especulación con activos, que a la ampliación

de la capacidad productiva. En 2016, la tendencia de crecimiento de la IED se invirtió, ya que los flujos globales disminuyeron 13.6 por ciento.

Gráfica 1. Grado de apertura de la economía mundial, 1970-2015



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Es en este contexto de desglobalización y de descontento social en contra del neoliberalismo, que se produce el arribo de Donald Trump al gobierno estadounidense. Durante la campaña electoral, Wilbur Ross, ahora secretario de Comercio, y Peter Navarro, profesor de la Universidad de California y hoy titular del Consejo Nacional de la Casa Blanca (organismo de creación reciente) publicaron un ensayo, donde perfilan los principales elementos de la estrategia económica [Navarro y Ross, 2016], cuyos ejes han sido validados en las acciones del gobierno.

En ese documento, Navarro y Ross plantean que el principal objetivo del programa económico de la administración

Trump será superar el estancamiento económico e incrementar significativamente el crecimiento de la economía y la creación de empleos. De acuerdo con la interpretación de estos autores, el estancamiento económico no es el resultado de problemas estructurales de la economía estadounidense ni de los efectos de la crisis global, sino principalmente de haber ignorado “los roles significativos que los altos impuestos y la regulación incrementada han jugado en inhibir el crecimiento económico estadounidense desde el comienzo del siglo XXI, así como de nuestra capacidad para corregir los problemas” [Navarro y Ross, 2016: 3]. Con este diagnóstico refrendan dos temas centrales de la agenda conservadora desde Reagan: la idea de que la excesiva carga fiscal es la causa de los bajos niveles de crecimiento e inversión de la economía, y de que existe una excesiva participación económica del Estado, la cual conduce a la sobrerregulación de las actividades del capital privado.

Para alcanzar las metas de crecimiento, proponen como medidas principales: a) reducir el déficit externo mediante la revisión profunda de los acuerdos comerciales y de la política comercial; b) reducir los impuestos al ingreso de las corporaciones y de los individuos; c) acelerar la desregulación de las actividades económicas, incluyendo las regulaciones ambientales y financieras, y d) detonar un ambicioso programa de construcción de infraestructura.

La estrategia económica descansa en dos pilares: una política fiscal que recupera la llamada “economía de la oferta” (*supply side economics*), desarrollada por Wanniski [1978] y basada en la llamada “curva de Laffer”, mediante la cual se sostiene que entre mayores sean los impuestos, menores tenderán a ser los ingresos fiscales. Esa teoría fue aplicada por el gobierno de Ronald Reagan, bajo el supuesto de que la baja de los impuestos a los ricos y la desregulación detonarían la inversión, y que una política comercial mercantilista asumiría que la reducción sustancial del desequilibrio de la balanza comercial estadounidense regresará los empleos a casa.

La política comercial mercantilista trumpiana de reducir el déficit externo mediante el reforzamiento del proteccionismo ha sido interpretada por algunos analistas como una política antilibre comercio y proteccionista. Se plantea como objetivo reducir drásticamente el déficit de la balanza comercial, el que actualmente ronda los 500 mmd, y 800 mmd si se excluye el superávit de la balanza de servicios. Se trata de una política comercial que recupera los principios más rudos del mercantilismo (doctrina desechada por el pensamiento económico desde los tiempos de Adam Smith), al suponer de forma simplista que eliminar el déficit externo se traducirá automáticamente en un crecimiento de la producción y el empleo internos.

A primera vista, resulta verosímil la etiqueta de antilibre comercio y proteccionista impuesta al gobierno de Trump. Una de las primeras medidas anunciadas por el gobierno fueron la de retirarse del Tratado Transpacífico (TTP), proyecto globalizador impulsado por Obama, así como cancelar o renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este último caso, para justificar su revisión (llamada, de manera eufemística, “modernización” o “actualización”) se convierte a la víctima de ese tratado asimétrico (México) en el culpable de los problemas que afronta Estado Unidos, con lo que, de paso, se refuerza la campaña ideológica racista en contra de los migrantes mexicanos y centroamericanos.

Al tiempo que se abandonan o se revisan los proyectos de integración impulsados por administraciones anteriores, se deja de lado la estrategia comercial multilateral y se favorece la firma de acuerdos bilaterales.<sup>4</sup> Aunque no se ha

<sup>4</sup> En realidad, la preferencia por acuerdos bilaterales en la política comercial estadounidense no es nueva, sino que se inicia con la administración de George W. Bush, al fracasar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, ante la negativa de los gobiernos progresistas de América del Sur.

iniciado todavía la negociación de algún tratado de estas características, se menciona la posibilidad de firmar tratados bilaterales con Japón, Reino Unido e India. La nueva estrategia comercial es definida por la Oficina del Representante Comercial de EUA en los siguientes términos:

El propósito general de nuestra política comercial —el principio que guía todas nuestras acciones en esta área clave— será expandir el comercio de una manera más libre y justa para todos los estadounidenses. Cada acción que tomemos con respecto al comercio será diseñada para aumentar nuestro crecimiento económico, promover la creación de empleo en los Estados Unidos, promover la reciprocidad con nuestros socios comerciales, fortalecer nuestra base de fabricación y nuestra capacidad para defendernos y expandir nuestras exportaciones agrícolas y de servicios. En términos generales, creemos que estos objetivos pueden lograrse mejor concentrándonos en negociaciones bilaterales más que en negociaciones multilaterales, y renegociando y revisando acuerdos comerciales cuando nuestros objetivos no se cumplan [United States Trade Representative, 2017: 1].

En otras palabras, no se trata de abandonar los acuerdos de libre comercio, sino de redirigirlos por vías preferentemente bilaterales. Que el comercio internacional sea no solamente “libre”, sino “justo”. ¿Justo para quién? Obviamente para los Estados Unidos. Lo que se busca ahora es revisar los acuerdos de manera de favorecer más a los EUA, mediante la imposición a las contrapartes de la fuerza de los intereses geoeconómicos y geopolíticos de las ETN y el gobierno. Se trata de utilizar la todavía posición hegemónica de los EUA, para incrementar su tajada en el comercio internacional, y tratar de contrarrestar un mundo que se desliza hacia la multipolaridad. No es el fin del “libre” comercio, sino el reforzamiento del “mercantilismo corporativo” que ha sido el sello distintivo de los acuerdos de libre comercio neoliberales.

Es ilusorio pensar que el fortalecimiento del proteccionismo y el repliegue hacia lo nacional va a significar el fin de la globalización. El capital monopolista financiero, tanto el que se mueve en la esfera financiera, como el que se desplaza y deslocaliza en la esfera productiva hacia otros espacios geográficos, requiere de los mercados externos para su reproducción y valorización. Las cadenas globales de valor en las que participa este capital forjadas durante décadas de su internacionalización, no podrán ser removidas rápida ni fácilmente, aunque lo desearan los gobiernos, pues dichas cadenas fueron construidas, en buena medida, para superexplotar a los trabajadores de las periferias y elevar las tasas de ganancia de las ETN [Smith, 2016 y Chesnais, 2016].

La vocación del capital es mundial, como lo dijo Marx desde la publicación del *Manifiesto Comunista*. Pero como bien lo entendía Nicolás Bujarin [1977], la tendencia a la internacionalización del capital choca siempre con la permanencia de los estados nacionales. La contradicción globalización-estado nacional es irresoluble bajo el capitalismo. Por ello más que ver en el fracaso del discurso neoliberal de la era bushista-clintoniana el fin de la globalización comercial o financiera, habría que entender que los nuevos gobiernos de ultraderecha vivirán constantemente en medio de esta tensión, esta contradicción entre lo global y lo nacional. Ante la inviabilidad de contradecir radicalmente la lógica de reproducción del capital monopolista financiero, el gobierno de Trump se centra, desde nuestra perspectiva, a efectuar intentos parciales de traslado de algunos miles de empleos a EUA, y a utilizar mecanismos propagandísticos de estas acciones para mantener vivas las ilusiones de las bases blancas que lo llevaron al gobierno.

Si la política de Trump no implica el fin de la globalización, mucho menos significa el fin del neoliberalismo. Este entraña fundamentalmente, un proyecto de clase del bloque en el poder en contra de los trabajadores. Las políticas neoliberales

no solamente no serán abandonadas, sino que serán profundizadas, como lo muestran diversas acciones privatizadoras y desreguladoras que se anuncian en el nuevo gobierno, como la indisposición a elevar los salarios mínimos; el desmantelamiento de los programas sociales; la continuación de las políticas privatizadoras; el uso del esquema de asociaciones público-privadas en el pretendido programa de infraestructura; la reducción de los impuestos a los ricos; la desregulación del sistema financiero con la anulación o revisión de la Ley Dodd-Frank, lo que fragilizará aún más las estructuras financieras; y la desregulación ambiental, que exacerbará el colapso climático y ambiental del planeta.

La disminución de los impuestos a los ricos, la desregulación financiera y del medio ambiente, así como el propósito de incrementar el gasto público en infraestructura y el gasto militar han provocado, desde su triunfo electoral, un *boom* especulativo en las bolsas de valores y en los mercados financieros despertando los “espíritus animales” del capital. Sin embargo, es difícil que el llamado “*rally* trumpiano” sea sostenible. Es una nueva “burbuja financiera” sustentada sobre estrategias inciertas.

Consideramos poco probable que el programa económico del gobierno de Trump logre revertir el cuadro de estancamiento en que se ha desenvuelto la economía estadounidense durante los últimos tres lustros. No es improbable que, tal como sucedió con la “economía de la oferta” (*supply side economics*) en la era Reagan, la reducción de los impuestos a los ricos en lugar de enfocarse en la inversión productiva y en la creación de empleos, se traslade a la especulación en los mercados financieros, lo que aumentará su fragilidad.

La política de Trump podría provocar, en todo caso, una reactivación de corto plazo de la economía, pero las probabilidades, más adelante, de una nueva crisis financiera y recesión asociada seguirán presentes. El ciclo económico se encuentra en una fase muy avanzada de su desarrollo. Aunque anémica,

se trata de una expansión cíclica que ha superado, en duración, a las registradas anteriormente. Más temprano que tarde, la expansión se detendrá. El endeudamiento se mantiene muy alto, las tendencias deflacionarias no han podido ser contenidas y los mercados financieros se encuentran sobrevaluados, mientras que, al avanzar el proteccionismo, los mercados externos, de por sí postrados, dejarán de ser una válvula de escape de las dificultades internas.

#### REFERENCIAS

- BUJARIN, Nicolás [1977], “La economía mundial y el imperialismo”, en *Cuadernos de pasado y presente*, P y P, núm. 21.
- CHESNAIS, François [2016], *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*, Leiden-Boston, Brill.
- CHOMSKY, Noam [2017], “Trump y el estado de la Unión. Entrevista completa a Noam Chomsky”, en *Sin permiso*, 9 de julio de 2017, <<http://www.sinpermiso.info/textos/trump-y-el-estado-de-la-union-entrevista-completa-a-noam-chomsky>>.
- EL PAÍS [2017], “La deuda mundial equivale al 327 % del PIB global, más de 208 billones de euros”, en *El País*, 6 de enero de 2017, <[https://elpais.com/economia/2017/01/05/actualidad/1483642391\\_063654.html](https://elpais.com/economia/2017/01/05/actualidad/1483642391_063654.html)>.
- \_\_\_\_ [2016], “El marine John Kelly, nombrado secretario de seguridad interna por Trump”, en *El País*, 12 de diciembre de 2016, <[https://elpais.com/internacional/2016/12/12/actualidad/1481544903\\_483295.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/12/actualidad/1481544903_483295.html)>.
- EL PERIÓDICO [2016], “7 frases del general ‘Perro Loco’ Mattis que te aterrorizarán”, en *El Periódico*, 2 de diciembre de 2016, <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20161202/las-frases-del-general-perro-loco-mattis-que-te-terrorizaran-5667169>>.



- GORDON, Robert [2016], *The Rise and Fall of American Growth*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- GUILLÉN, Arturo [2015], *La crisis global en su laberinto*, Madrid, Biblioteca Nueva/UAM-I.
- \_\_\_\_\_ [2007], *Mito y realidad de la globalización neoliberal*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-I.
- \_\_\_\_\_ [2000], *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo*, México, Plaza y Valdés.
- JAE-KYOUNG, KIM [2016], “Desglobalization Looming Large”, en *The Korea Times*, 3 de julio de 2016, <[http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2016/07/123\\_208463.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2016/07/123_208463.html)>.
- JUEZ, Beatriz [2017], “Un multimillonario de Hollywood en el Gobierno de Donald Trump”, en *El Mundo*, 27 de marzo de 2017, <<http://www.elmundo.es/loc/2017/03/27/58cac9dee2704ec8268b4571.html>>.
- KAGAN, Robert [2017], “Si proche d’une Troisième Guerre mondiale...”, trad. Bérengère Viennot, en *Slate*, 14 de febrero de 2017, <<http://www.slate.fr/story/137126/menace-troisieme-guerre-mondiale>>.
- KRUGMAN, Paul [2009], *The Return of Economics Depression and the Crisis of 2008*, Nueva York, W.W. Norton.
- LA JORNADA [2017], “Comenzaremos el muro mucho antes de lo programado: Trump”, en *La Jornada*, 25 de febrero de 2017, <<http://www.jornada.unam.mx/2017/02/25/politica/003n1pol>>.
- MADSEN, Wayne [2017], “The Three Trump Administrations”, en *Strategic Culture Foundation*, 24 de febrero de 2017, <<https://www.strategic-culture.org/news/2017/02/24/three-trump-administrations.html>>.
- NAVARRO, Peter y Wilbur Ross [2016], *Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory & Energy Policy Impact*, 19 de septiembre de 2016, <[https://assets.donaldjtrump.com/Trump\\_Economic\\_Plan.pdf](https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf)>.
- PALLEY, Thomas [2017], “The real reasons for Trump’s Anti-

- Globalization Circus”, en *The Globalist*, 24 de mayo de 2017, <<https://www.theglobalist.com/real-reasons-for-trump-anti-globalization-circus/>>.
- ROBERTS, Michael [2017], “Investment, profit and growth”, en *Michael Roberts Blog*, 13 de junio de 2017, <<https://thenextrecession.wordpress.com/2017/06/13/investment-profit-and-growth/>>.
- SMITH, John [2016], *Imperialism in the Twenty-First Century: Globalization, Super-Exploitation, and Capitalism’s Final Crisis*, Nueva York, Monthly Review Press.
- SUMMERS, Larry [2014], “U. S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound”, en *Business Economics*, vol. 49, núm. 2, <<http://larrysummers.com/wp-content/uploads/2014/06/NABE-speech-Lawrence-H.-Summers1.pdf>>.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR) [2017], “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, en *Office of the United States Trade Representative*, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>>.
- WANNISKI, Jude [1978], *The Way the World Works: How Economies Fail—and Succeed*, Nueva York, Basic Books.

### 3. CREACIÓN DE MECANISMOS ENDÓGENOS DE FINANCIAMIENTO

*Elizabeth Concha*

#### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, instituciones como la UNCTAD han puesto a debate la manera de gestionar y tomar decisiones en las estrategias de desarrollo económico involucrando en su discurso la importancia de los recursos naturales. En el caso de nuestro país, esa polémica tiene más de medio siglo, y existen diversos cuestionamientos y afirmaciones en torno a los recursos mineros y su relación con una política fiscal y de inversión pública, tales como: “¿cuáles son los inconvenientes de no explotar más intensamente nuestros recursos mineros?” [Martínez, 1967] y “¡México tiene encerradas las divisas en el subsuelo!” [Acevedo, 1956]. Eso nos hace reflexionar sobre un proceso que da como resultado la creación de mecanismos endógenos de financiamiento. En la historia económica, pueden identificarse muchos ejemplos; uno de ellos fue con los recursos monetarios de la minería al apoyar una política de industrialización. Ese mismo mecanismo en la actualidad se identifica con una explotación exponencial de minerales, principalmente de oro y plata, sin ningún efecto en nuestra economía.

El presente capítulo se compone de cuatro apartados: los dos primeros muestran cómo la minería fue un mecanismo

endógeno de financiamiento para la política de industrialización de México; el tercero hace una reflexión sobre la creación de mecanismos endógenos de financiamiento, poniendo en claro que es un proceso complejo, articulado y conectado con los propietarios privados de los recursos naturales y financieros, un Estado responsable de llevar a cabo una política fiscal de inversión y gasto público, y una política monetaria apoyada por un banco central que no debe tener solo la tarea de la estabilidad de los precios. Finalmente, a manera de conclusión, se muestra un ejemplo de que México necesita una inversión que pueda financiarse con recursos fiscales.

#### RECURSOS NATURALES: MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Las aportaciones teóricas de Ángel Bassols sobre el tema de los recursos naturales identifican su valor en la economía de un país en dos sentidos: el primero es que al existir múltiples recursos, favorecen la subsistencia humana; el segundo concuerda con la idea de que al dársele el sentido de propiedad, los recursos naturales se pueden transformar parcial o completamente “en nuevas fuentes de energía, o en subproductos y mercancías manufacturadas” [Bassols, 1986: 18]. Actualmente, la producción de recursos naturales no implica forzosamente subdesarrollo, porque puede generar crecimiento en las economías desarrolladas.

En la historia económica de México los recursos naturales, en particular los mineros, tuvieron una fuerte e importante influencia en el desarrollo económico. Esto fue evidente en los años posteriores a la Gran Depresión, aun cuando la percepción del Estado de garantizar mayores niveles de equidad y desarrollo, e inducir el crecimiento como base del desarrollo, eran prácticas presentes desde fines del siglo XIX. En el caso de la minería en México, se identifican tres elementos importantes que muestran su influencia en el desarrollo económico

del país. El primero, como proveedor de materias primas minerales al extranjero. El segundo, la sustitución de metales preciosos (plata y oro) en favor del proceso de industrialización interna del país, donde empezaron a desarrollarse rápidamente las industrias química, siderúrgica, metalmecánica, automotriz y la de producción de aparatos y materiales eléctricos, las cuales comenzaron a demandar materias primas minerales. Finalmente, hay evidencias de inversiones inducidas que utilizaron un mecanismo endógeno de financiamiento de la política industrial, usando el suministro de divisas y recursos fiscales. Hay que recordar que en ese periodo la estructura de decisiones sobre desarrollo económico en México, le dio un papel muy importante a la política fiscal, el Estado mantuvo mayor control y autoridad política sobre la dinámica de la industria minera, para cubrir las necesidades del desarrollo industrial posterior.

#### MINERÍA. MECANISMO ENDÓGENO DE FINANCIAMIENTO PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL PAÍS

Las contribuciones fiscales de la minería tuvieron un papel fundamental como fuente de financiamiento para el desarrollo industrial del país. Tradicionalmente, la estructura de impuestos se basó desde el viejo imperio colonial que “vivía de la plata” hasta una creciente disposición de impuestos particulares para el sector minero. Una estimación de 1868 calculó en 20 % aproximadamente las deducciones al producto minero y un impuesto por exportación de 7.5 %. Hacia fines de los años veinte la situación no había cambiado mucho. Los impuestos a la exportación (fundamentalmente productos mineros y petróleo) representaban alrededor de 25 % del presupuesto público entre 1924 y 1928.

Se cobraban impuestos sobre la producción del cobre y tasas impositivas progresivas a la producción de plomo y zinc. Además, se estableció un impuesto general del 12 % a la

exportación para captar a las finanzas públicas una porción de las ganancias de los exportadores.

De 1933 a 1938 el Estado argumentó que si la minería era productiva y el subsuelo pertenecía a la nación, tenía el derecho de participar en el excedente generado por esta industria: “Las minas son patrimonio nacional y deben pagar permanentemente (ganen o pierdan) un ingreso a su legítimo propietario que es la Nación” [Martínez, 1967].<sup>1</sup> Los impuestos a la minería representaron de 28 a 35 % del presupuesto federal, lo que representó entre el 20 y 33 % del valor de la producción minera. Ante esto, las empresas mineras protestaron constantemente, sin embargo, a pesar del conjunto de impuestos (a la producción, derechos de concesión, plantas de beneficio, ingresos, exportaciones, timbre, municipal, etc.) era real que la minería era rentable y las grandes empresas mineras aceptaron las condiciones.

La política fiscal “desempeñó en México un papel importante en el desarrollo nacional ya que, además de otorgar al Estado mayor control y autoridad política sobre la dinámica de la industria minera, permitió iniciar obras de infraestructura necesarias para el desarrollo industrial posterior” [Sariego *et al.*, 1988]. Durante los treinta, la participación impositiva sufrió algunos cambios, al crecer la participación del impuesto sobre la renta, debido a la caída del comercio exterior como un todo [Águila, 1995 y 2004: 51]. En los cuarenta, los impuestos pagados por la minería ascendieron a 23 % de los ingresos totales de la Federación. De 1950 a 1960 aportaron 9 % de los ingresos totales. Para entonces, el proceso de industrialización no puede considerarse como un hecho aislado del manejo del Estado de la política fiscal.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La autora hace referencia a la postura oficial de esos años, cuando los impuestos no eran altos, y cita a Luis de Ormival (1951), *Los impuestos a la minería*, en Martínez [1967].

<sup>2</sup> “La política de sustitución de importaciones fue adoptada en México en la segunda mitad de los años cuarenta. Sus objetivos eran: asegurar la expansión de

La creación de mecanismos endógenos de financiamiento es un proceso complejo, articulado y conectado con los propietarios privados de los recursos naturales y financieros, un Estado encargado y responsable de tomar verdaderas decisiones para iniciar una planeación de largo plazo de la economía en la que esté presente la actriz polifacética, la inversión, y regenerar un proceso que implique la mejoría del bienestar económico y social de la población mexicana.

La historia económica junto con las aportaciones teóricas muestran propuestas que parecieran olvidadas, ignoradas o no reconocidas, las cuales formulan soluciones y respuestas a cómo reactivar una economía o disminuir la inestabilidad económica del modelo capitalista; una de ellas es el modelo *staple export* de Harold Innis (durante los treinta) que combinada con las aportaciones de Albert Hirschman (durante los sesenta)<sup>3</sup> originan una propuesta a la creación de un mecanismo endógeno de financiamiento para el desarrollo económico.

Por una parte, la teoría del *staple* tiene como suposición fundamental el reconocimiento de un bien primario que sería producido y exportado, es decir, las exportaciones del bien primario son el sector conductor de la economía y marcarían el ritmo de crecimiento económico. La idea central de la teoría *staple* es extender los efectos del sector exportador vinculando su producción con otro proceso de producción, creando nuevas actividades para fortalecerse a sí mismo, o destruirse por su propia creación. Si la demanda del bien

las industrias que se habían desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial, reducir la propensión media a importar y contrarrestar los límites al crecimiento económico que el comportamiento errático de las exportaciones primarias había aparentemente impuesto” [Ramírez de la O, 1980].

<sup>3</sup> Se refiere a las décadas en que prevalecieron sus aportaciones teóricas en el pensamiento económico.

primario exportable se incrementa, la cantidad ofrecida también aumenta; esta expansión de las exportaciones significa un aumento del ingreso del sector exportador y el gasto de este ingreso genera oportunidades de inversión en otros sectores, tanto interno o externo [Watkins, 1963]. Según Albert Hirschman, la existencia de una inversión inducida aumenta la producción del bien o actividad A, que a su vez provoca la producción de los bienes o actividades de B y C. En términos del incentivo a la inversión interna, como resultado de mayor actividad del sector exportador, pudiera tener tres efectos de vinculación. Una vinculación hacia atrás, lo cual permitiría abastecer y determinar los tipos y cantidades de insumos necesarios del bien de exportación en expansión, bajo una inducción interna, mediante la producción nacional, incluidos los bienes de capital. Una vinculación hacia delante, que induciría intentos de utilizar su producción como insumo en alguna actividad nueva. La vinculación de demanda final sería por la clasificación del gasto de los consumidores para adquirir parte de la producción del bien a exportar, y la orientación del gasto a una inversión productiva [Hirschman, 1961 y Watkins, 1963].

La conexión del proceso anterior con una política fiscal, denominada en el análisis de ciclos económicos, contracíclica,<sup>4</sup> con una política impositiva y gasto público, crea un mecanismo endógeno de financiamiento. La explotación de recursos naturales en manos de grandes empresas mineras deja mucha riqueza, por lo que será necesario una política impositiva para este tipo de empresas, y vincular los recursos monetarios obtenidos a una inversión productiva. En las primeras etapas del proceso, no deben estar orientados a solventar las

<sup>4</sup> La política fiscal en México tiene décadas que dejó de funcionar como herramienta o alternativa al crecimiento, la exigencia ha sido por mantener las finanzas públicas en equilibrio, “La capacidad de la política fiscal para funcionar como estabilizador del ciclo económico se ve así reducida e incluso tiende a funcionar de manera procíclica” [Ramírez, 2006: 84].



necesidades de la sociedad, sino estos deben estar colocados bajo la planeación del gasto público en una inversión productiva, donde su aplicación debe tener presente dos posturas: una, donde el Estado aplica una política impositiva y gasto público con la continuidad de los agentes privados de seguir siendo rentables; la otra, el gasto que el Estado realice debe dirigirse a la inversión productiva, porque si solo extrae el ingreso del sector privado a gasto social llegará en algún momento a ser insostenible y sin efectos en la economía [Ramírez, 2006].

Otra conexión que debe agregarse al mecanismo, por el hecho de existir una mayor cantidad de dinero y de otros medios de pago en la economía, es la influencia de un banco central, la cual no solo debe tener como único objetivo la estabilidad de los precios, sino también una acción con criterios, procedimientos y operaciones de una política monetaria que incluya el crecimiento económico y el empleo. En otras palabras, para Keynes, según Kregel [2015], la mejor política monetaria es una política de inversión de pleno empleo. Reconoce que hay cambios a corto plazo con una política fiscal, pero su recomendación es cambios a corto plazo en el dinero para ajustar las fluctuaciones a la preferencia por la liquidez. Entonces para lograr el pleno empleo, la política fiscal deberá ser la política de largo plazo y la política monetaria la de corto, ante los cambios “violentos” en los precios y tasas de interés.

#### INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO, ELEMENTOS PARA DISMINUIR LA INESTABILIDAD ECONÓMICA

Las necesidades de inversión son muchas en el país, una de ellas está emergida en la Estrategia Nacional de Energía 2012-2026 con metas a alcanzar en 15 años. Lo que se busca es incrementar la participación de energías limpias en la generación eléctrica a 35 % del total para 2026, las cuales incluyen

las fuentes renovables, grandes hidroeléctricas, carboeléctricas y ciclos combinados que cuenten con captura y secuestro de carbono (CO<sub>2</sub>) y energía nuclear [Secretaría de Economía, 2012]. En el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2012-2026 [CFE, 2012], no es muy claro el monto de inversión necesario para dicho proyecto, sin embargo Fatih Birol, director de la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) estima que serán aproximadamente 150 mmd, más 75 mmd para completar el proyecto [Meana, 2015], es decir, un total de 225 mmd para ser realizadas hasta 2030, y no en 2024, como está en el programa. Solo para tenerlo de referencia, y lo retomaremos más adelante en el cuadro 1, dicho monto equivale a 12 % del PIB del 2016; si es llevado a cabo durante el periodo del programa, equivale a aproximadamente 1 % del producto interno bruto (PIB) durante 14 años (en referencia del PIB del 2016). Por lo que una de las preguntas podría ser, ¿cómo obtener dicho monto de recursos para comenzar la inversión? Sin duda dentro de los argumentos del apartado anterior habría efectos en la inversión inducida, pero sobre todo se generaría y reactivaría un mecanismo endógeno de financiamiento.

Para lograr ese efecto se debe tener un Estado verdaderamente comprometido en la toma de decisiones en el desarrollo económico de México. Su postura, como ya se mencionó, debería darle continuidad a las empresas privadas para que sigan siendo rentables y la orientación de inversiones, por ejemplo, como la descrita en el párrafo anterior.

Cuadro 1. Derechos pagados por la Minería. Valor de la explotación y PIB, 2006-2016  
Millones de pesos y porcentajes

Año	PIB	Valor de explotación	Derechos pagados	Valor de la explotación con respecto al PIB	Derechos pagados con respecto al PIB	Derechos pagados con respecto al Valor de la explotación
2006	10 538 115	105 953	80	1.01	0.00	0.08
2007	11 403 263	115 856	534	1.02	0.00	0.46
2008	12 256 863	114 032	2 133	0.93	0.02	1.87
2009	12 093 890	111 567	2 219	0.92	0.02	1.99
2010	13 282 061	164 904	2 333	1.24	0.02	1.41
2011	14 550 014	233 927	3 266	1.61	0.02	1.40
2012	15 626 907	250 506	3 575	1.60	0.02	1.43
2013	16 118 031	210 342	4 241	1.31	0.03	2.02
2014	17 258 964	197 263	2 041	1.14	0.01	1.03
2015	18 241 982	209 993	1 965	1.15	0.01	0.94
2016	19 522 652	235 476	2 151	1.21	0.01	0.91

Nota: El derecho de pago según la reforma fiscal, el total de impuestos y derechos que debería pagar la actividad minera es de 73.46%, que comparado con la columna "Valor de la explotación con respecto al PIB" sería 100%, aproximadamente el necesario para llevar a cabo la inversión señalada en el texto, cifra no muy diferente al total de la tasa impositiva. Las cifras de 2016 de derechos pagados son tomadas del informe 85-GB de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) [ASF, 2017a]. Fuente: elaboración propia con información de la Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación Núm. 1579-DE Política Pública de Minería", 2017, el informe 85-GB, para los datos de valor de la explotación minera y derechos pagados por la actividad minera. Inegi, Banco de Información Económica, Cuentas Nacionales, para los datos de PIB, marzo 2017.

El Estado aún es el gestor de la política fiscal, y en referencia solo a la tasa impositiva que tiene sobre la minería, podría obtener el porcentaje respecto al PIB cada año en relación con el valor de la explotación para ese ejemplo de inversión. Según la reforma fiscal los impuestos y derechos que debe pagar la actividad minera suman 73.46 %, cifra similar a 30 % de la producción total, que comparado con la columna del Valor de la explotación con respecto al PIB sería de 100 % (cuadro 1), cifra no muy diferente al total de la carga fiscal<sup>5</sup> de las empresas, aproximadamente lo necesario para llevar a cabo la inversión del ejemplo.

Sin embargo, en el documento Evaluación Núm. 1579-DE “Política Pública de Minería” de la Auditoría Superior de la Federación, argumenta una problemática que enfrenta el Gobierno con la recaudación del pago de derechos, por un lado, el sistema de control de información no permite determinar el monto que deberían pagar los 19 416 titulares de concesiones mineras; por otro lado, los pagos de derechos a estas son simbólicas y marcan un diferencial con los volúmenes extraídos de recursos minerales no renovables, donde sus valores son muy superiores a los pagos correspondientes (véase última columna del cuadro 1); además, la Secretaría de Energía mantiene deficiencias en sus operaciones con respecto a la integración, control y seguimiento del padrón de títulos de concesión, de los pagos de derechos y las cancelaciones [ASF, 2017b: 186-190]. Y si seguimos buscando anomalías o irregularidades de esos pagos, y otros, como multas con respecto a la Ley Minera vigente, identificamos que son sanciones muy pequeñas o que hay sanciones que impugnan las empresas, y nunca llegan a formar parte del monto total de ingresos recaudados por el Estado.

<sup>5</sup> 73.46 % igual a: ISR 30 %; PTU 10 %; derechos mineros superficie 10 %; derechos aprovechamientos agua 4.9 %; regalía 7.5 % y 0.5 % (oro y plata) 8.71 %; eliminación de deducción inmediata 4.44 %; impuesto verde combustible 2.34 %; sobre costo de energía eléctrica 4.31 % [Los impuestos, 2013].

Lo anterior no contrasta con la problemática de hace medio siglo sobre este tema. En 1967 Ifigenia Martínez reflexionó sobre ello y señaló:

Ante esta situación cabe preguntarse: ¿debe continuar existiendo un sistema tributario irreal? ¿No deberían tomarse nuevos caminos, más directos, para controlar nuestra riqueza minera y decidir su ritmo de desarrollo? ¿Cuáles son los inconvenientes de no explotar más intensamente nuestros recursos mineros? [...] México debe aprovechar racionalmente los recursos del subsuelo si hay mercado y no cabe duda que éste existe [...] la producción y consumo mundial de metales y minerales sigue aumentando [Martínez, 1967: 77].

Además, si se respetara la ley para mantener una correcta recaudación, con información completa sobre quienes explotan los recursos mineros en el país, y sin perder de vista la gestión de la política fiscal del Estado, comprometida con el desarrollo económico del país, sin duda darían los recursos necesarios para un mecanismo endógeno de financiamiento, imprescindible de modo urgente para México.

#### REFERENCIAS

- ACEVEDO, Antonio [1956], *El azufre en México, una historia documentada*, México, Cultura.
- ÁGUILA, Marcos [2004], *Economía y trabajo en la minería mexicana. La emergencia de un nuevo pacto laboral, entre la Gran Depresión y el cardenismo*, México, UAM-X: 51.
- \_\_\_\_\_[1995], “La gran depresión y minería mexicana”, en *Revista de Análisis Económico*, México, División de CSH/ UAM-A, 1995, vol. XII, núm. 26.
- ASF [2017a], “Informe 85-GB”, Cámara de Diputados, <[http://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)>.

- ASF [2017b], “Evaluación Núm. 1579-DE Política Pública de Minería”, Cámara de Diputados, pp. 186-190, <[http://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)>.
- BASSOLS, Ángel [1986], *Recursos naturales de México. Teoría, conocimiento y uso*, México, México, Nuestro Tiempo.
- CFE [2012], “Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2012-2026”, Subdirección de Programación, Coordinación de Planificación, <[http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1\\_AcercadeCFE/Lists/.../7/Poise2012\\_2026.zip](http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/Lists/.../7/Poise2012_2026.zip)>.
- HIRSCHMAN, Albert [1961], *La estrategia del desarrollo económico*, México, FCE, 1981.
- INNIS, Harold [1995], *Staples, Markets, and Cultural Change. Selected Essays*, Daniel Drache (ed.), Canadá, Mc Gill Queens.
- KREGEL, Jan [2015], *Economía monetaria de la producción. Dinero, inestabilidad y crisis*, Eugenia Correa y Alicia Girón (coords.), México, DGAPA/Facultad de Economía/IEEC/UNAM.
- LOS IMPUESTOS [2013], “¿Nuevo impuesto sobre minería?”, octubre 28, <<http://losimpuestos.com.mx/impuesto-sobre-mineria/>>.
- MARTÍNEZ, Ifigenia [1967], *Los incentivos fiscales y el desarrollo económico de México*, núms. 71 y 77, México.
- MEANA, Sergio [2015], “México necesita inversiones por 150 000 mdd para cumplir compromiso energético”, *El Financiero*, secc. Economía, <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-necesita-inversiones-por-150-mil-mdd-para-cumplir-con-compromiso-energetico.html>>.
- RAMÍREZ DE LA O, Rogelio [1980], “Industrialización y sustitución de importaciones en México”, en *Comercio Exterior*, México, enero, vol. 30, núm. 1, pp. 31-37.
- RAMÍREZ, Eduardo [2006], “Por una política fiscal contracíclica”, en *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC/UNAM, vol. 37, núm. 147, pp. 84, 93.

- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE) [2012], “Prospectiva de Energías Renovables 2012-2026”, <[https://www.gob.mx/cms/.../file/.../Prospectiva\\_de\\_Energias\\_Renovables\\_2012-2026.pdf](https://www.gob.mx/cms/.../file/.../Prospectiva_de_Energias_Renovables_2012-2026.pdf)>.
- SARIEGO, Juan *et al.* [1988], *El Estado y la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad durante el siglo xx. La industria paraestatal en México*, FCE, México, p. 156.
- WATKINS, Melville [1963], “A Staple Theory Of Economic Growth”, en *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, The University of Toronto, vol. XXIX, núm. 2, mayo.





## 4. SOBREENDEUDAMIENTO PRIVADO, ¿FIN DE UN CICLO EXPANSIVO EMPRESARIAL?

Tres casos

*Jorge Basave y Ernesto Bravo*

### INTRODUCCIÓN

Un endeudamiento empresarial prolongado y acumulativo generalmente se corresponde con procesos de centralización de capital al finalizar una fase creciente del ciclo económico e iniciar su descenso, así como en coyunturas de crisis que traen consigo oportunidades de adquisición de firmas que se encuentran en problemas financieros, y terminan siendo engullidas por los capitales más fuertes, o bien, durante las primeras etapas de la crisis, por los capitales más resistentes. De tal forma, el endeudamiento es un recurso relativo a la compulsión por el crecimiento, que a su vez es inherente a las necesidades del capital, ya sea para fortalecer sus capacidades competitivas, o simplemente para sobrevivir.

Marx señalaba que la centralización (“la concentración propiamente dicha”) de capitales se da por la “distribución modificada de capitales ya existentes” y es producto de la competencia poniendo “a los capitales industriales en condiciones de extender la escala de sus operaciones” [Marx, 1872]. En la naturaleza del capital está la tendencia a crecer para competir en mejores condiciones.

A su vez, las posibilidades de apalancamiento para centralizar capital se ven favorecidas por etapas de abundancia

de capital de préstamo y bajas tasas de interés, características ambas de coyunturas de caídas en la tasa de ganancia industrial y políticas financieras contracíclicas. Las empresas mayores aprovechan su acceso preferencial al crédito internacional y a otros instrumentos de deuda en el mercado de valores que en algunos casos, cuando se trata de operaciones de gran envergadura, son complementadas con emisiones accionarias.

Los casos que expondremos en este trabajo, con la finalidad de ilustrar los procesos a los que nos estamos refiriendo, se enmarcan en una coyuntura de crisis, en este caso de dimensiones globales, que se hizo patente durante 2008, y que se ha prolongado por una década. Como mostraremos más adelante, la misma dio paso a un extenso proceso de centralización de capital que mostró dos características distintivas (la segunda de ellas inédita): a) su dimensión internacional por medio de inversión extranjera directa (IED) en la forma de fusiones y adquisiciones (MA, por sus siglas en inglés), y b) el papel excepcionalmente activo que han desempeñado varias firmas multinacionales de países en desarrollo.

Decidimos mostrar el proceso de endeudamiento con tres casos de la industria de la construcción que manifestaron un especial dinamismo en su expansión internacional y que, como le acontece al conjunto del sector, se han visto particularmente afectados por la crisis. Su exposición nos permitirá analizar igualmente las distintas estrategias seguidas por las firmas y los efectos diferenciados a los que se han visto expuestas, así como las consecuencias en cada caso.

Con la finalidad de fortalecer el argumento de la vinculación entre centralización de capital y endeudamiento empresarial, realizamos una sucinta comparación con un antecedente de similares características (y de terribles consecuencias) para el caso mexicano durante los setenta y ochenta.

Este capítulo está estructurado de la siguiente forma: en el primer apartado hacemos referencia al comportamiento

de la variable endeudamiento en las fases del ciclo económico y exponemos brevemente las referencias teóricas en las que sustentamos las dos variables vinculadas a lo largo del trabajo: endeudamiento y centralización de capital. En el segundo apartado presentamos una referencia histórica, con fines comparativos, del resultado de la vinculación de las dos variables durante los setenta y ochenta para, a continuación, exponer el comportamiento del sector de la construcción en México, al cual pertenecen los casos analizados durante el periodo de crisis 2007-2015, y después efectuar un análisis respecto de la coyuntura actual de 2007 a 2015. En el tercer apartado se presentan los tres estudios de caso y se realiza posteriormente un análisis de conjunto que nos permitirá mostrar las diferencias y las similitudes en el comportamiento y las estrategias de cada firma. Por último, se presentan algunas conclusiones.

#### ENDEUDAMIENTO Y CENTRALIZACIÓN DE CAPITAL EN EL CICLO ECONÓMICO. REFERENCIAS TEÓRICAS

##### *Endeudamiento y fases del ciclo*

Históricamente la economía se ha caracterizado por su tendencia ascendente pero también porque presenta ciclos de corto, mediano y largo plazos. Esto, que es válido para la economía de un país también lo es para la economía mundial, es decir, el comportamiento cíclico es inmanente al desempeño económico y su duración puede ser de corto, mediano y largo plazos según lo han estudiado diversos autores [Kitchin, 1923; Juglar, 1862; Kuznets, 1930; Kondrátiev, 1956].

El ciclo económico consta de cuatro fases claramente identificadas, esto es, la etapa ascendente o de reactivación, con efectos multiplicadores sobre la economía; la del auge, que es cuando el ciclo llega a su cúspide, pero no puede seguir

creciendo por rigideces que afectan a los procesos productivos; la de la recesión, cuando comienza a descender el ciclo con efectos multiplicadores adversos sobre la producción, el empleo y la inversión y, por último, la depresión, que corresponde al piso del ciclo en donde se incrementa el desempleo, lo cual genera bajos niveles de consumo precipitando, a su vez, la caída o estabilización de los precios de bienes y servicios.

Los ciclos económicos afectan no solo la parte real de la economía sino también la financiera; en este sentido, el peso económico que tiene EUA en el ámbito mundial y la complejidad de la crisis que ahí se gestó entre 2007 y 2008 rápidamente se exportó en el 2009 al mundo entero, afectándolo de forma recesiva. Se trató de una complejidad en la que las finanzas desempeñaron un papel crucial como crisis de financiarización [Lapavitsas, 2011].

Esta función que han desempeñado las finanzas en la crisis fue explicada por Minsky [1982], por medio de la hipótesis de la inestabilidad financiera, en donde las innovaciones con la finalidad de obtención de mayores ganancias expanden el monto de financiamiento disponible para la inversión [Delgado, 2011].

### *Breve sustento teórico a la variable de endeudamiento*

Este no es un trabajo teórico, sin embargo, nos parece apropiado dar brevemente una referencia teórica interpretativa que se ajusta a la dinámica de una de las variables que estamos analizando: el endeudamiento que han experimentado las empresas de nuestra muestra.

El endeudamiento empresarial es parte del funcionamiento esencial del capitalismo y obliga a pagos futuros que dependerán de las ganancias esperadas, mismas que se calculan al contraer la deuda. Sin embargo, las ganancias esperadas y las

efectivamente realizadas pueden divergir al modificarse la situación de la empresa o la situación de la economía en general como sucede en las coyunturas (o largos periodos) de crisis y recesiones.

En un acontecimiento así, la empresa puede afrontar la insuficiencia de recursos líquidos para solventar sus deudas, colocándola en una situación que Minsky [1982] define como financiamiento especulativo, o bien en la necesidad de contraer más deuda solo con el objetivo de pagar la deuda anterior, como en el caso que este mismo autor define como financiamiento Ponzi que supone la situación de mayor riesgo de quiebra para una firma.

En este capítulo mostramos cómo aquellas empresas que cuentan con activos que pueden ser realizados en el mercado pueden solventar parte de sus deudas y de esta manera no llegar a una situación de financiamiento Ponzi, intentando evadir el riesgo de quiebra técnica, aunque la consecuencia, la contraparte negativa para la firma, será el abandono de su participación en un segmento del mercado que controlaba y, por tanto, la disminución de su producción total y de sus capacidades competitivas.

Un primer aspecto distintivo de nuestro análisis es comprobar que, a mayor tamaño de la empresa y mayor complejidad de la misma, en cuanto a organización corporativa conglomerada y número de afiliadas, se corresponde una mayor capacidad de realización en el mercado de capitales de activos específicos con la finalidad de obtener los recursos suficientes para solventar en parte o en su totalidad sus deudas financieras.

Cuando las empresas operan en la esfera internacional y han crecido ahí, lo más probable es que se desprendan de activos internacionales entregando a la competencia segmentos de mercado específicos que ya habían sido conquistados.

Es decir que el problema se resuelve con desplazamientos en el control de los mercados por medio de cambios de propiedad.

Este será el escenario que describiremos en este trabajo en relación con empresas multinacionales mexicanas en la rama de construcción.

#### COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES EN DOS COYUNTURAS DE CRISIS

##### *Vinculación de variables en los setenta y ochenta*

La crisis de deuda externa, en el conjunto de países en desarrollo que estalló en los ochenta, clausuró un ciclo largo de crecimiento en las economías con modelos cerrados y protegidos en la región de América Latina.

En el caso del sector empresarial privado mexicano, le había antecedido un largo proceso de centralización de capital bancario e industrial. El primero había dado inicio en los sesenta, dirigido a la banca regional de tamaño pequeño y mediano, desembocando en la conformación de los consorcios financieros integrados que dominarían el sector. De forma similar la centralización de capital industrial se agudizó durante los setenta; solamente entre 1974 y 1979 un conjunto de los mayores 38 grupos empresariales adquirió 160 empresas [Basave, 1996].

Incluso en esta década, varias firmas del capital privado mexicano experimentaron un breve proceso de expansión hacia el exterior por medio de IED, todavía en una inercia creciente del ciclo y aprovechando la sobrevaluación del peso frente al dólar, circunstancia monetaria favorable a la adquisición de empresas en el exterior que se volverá a repetir durante el periodo que analizamos, entre 2008 y 2014.

Posteriormente, la crisis de deuda externa les llevó a la necesidad de desprenderse de sus activos en el exterior y a ser rescatadas por medio del enorme subsidio gubernamental que representó el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca).

En particular para México se trató del agotamiento definitivo de un sistema de acumulación cerrado (protegido) que para los setenta mantenía un crecimiento inercial en el marco de tasas de ganancia industriales en declive y una pronunciada fuga de capitales que fue financiada por el notable incremento de los precios del petróleo y un excesivo endeudamiento externo.

Se trató de un antecedente con varias similitudes con la situación actual: un prolongado proceso de centralización de capital sustentado en un excesivo apalancamiento que derivó en que las empresas recurrieran al desprendimiento de activos específicos para mejorar su situación financiera. Claro está que esa coyuntura es de crisis financiera generalizada (el conjunto de las grandes empresas nacionales y extranjeras, públicas y privadas) y de mucho mayor envergadura debido a la insuficiencia de divisas para cubrir la deuda externa y a la necesidad de medidas macroeconómicas de excepción por parte del gobierno con fines de rescate del conjunto del sector privado en México.

### *La crisis en México y el sector de la construcción*

El escenario recesivo en el plano internacional tuvo su respectivo efecto negativo en la economía mexicana que registró en 2009 una caída dramática de su PIB motivando como respuesta un programa de política económica de carácter contracíclico para aminorar sus consecuencias en términos de sus principales indicadores macroeconómicos (consumo, inversión, cuentas externas, inflación y tasas de interés, entre otras).

En el marco del manejo de la política económica para contener los efectos recesivos de la crisis, destaca en particular el manejo de las tasas de interés locales que fueron acompasadas

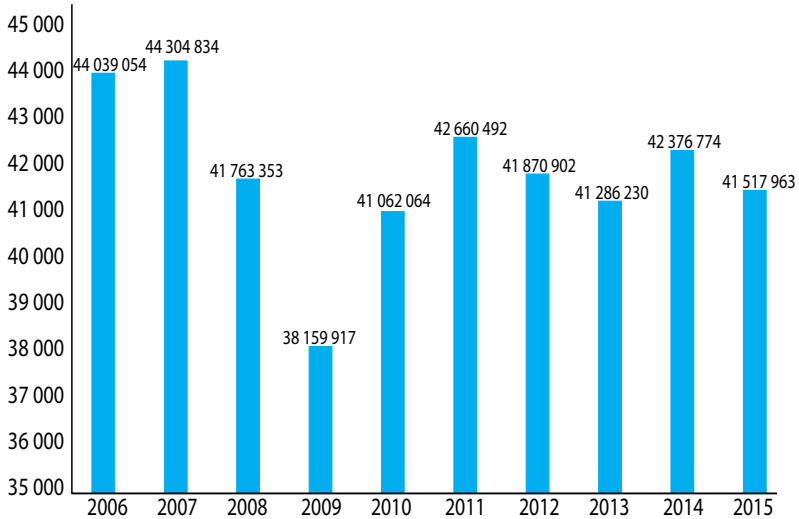
a lo registrado en el plano internacional con motivo de la política económica implementada por las grandes potencias que indujeron el sensible descenso de las tasas foráneas de interés. Con este descenso se correspondió un aumento de la deuda total del sector privado mexicano a partir de 2010. Indudablemente el factor cambiario también jugó un papel importante en el crecimiento de la deuda.

La industria de la construcción es uno de los económicos más sensibles a los cambios que gesta el ciclo económico en México, lo que se explica por el fuerte contenido en materia de inversiones que la caracteriza y porque además es uno de los sectores productivos con más eslabonamientos que funcionan como correa de transmisión cuando se presenta una crisis en cualquiera de ellos; en este sentido, la crisis que estalló a fines de 2008 tuvo un efecto particularmente importante ya que detuvo el dinamismo con el que venía desempeñándose después de la crisis de gestada por la caída de las torres gemelas en Estados Unidos.

Dicho *impasse* se prolongó hasta el año 2009 cayendo aún más el valor de la producción (gráfica 1) al pasar de 44 304 mdp constantes en 2007, a 41 763 en 2008, y a 38 159 mdp en el 2009, para de ahí volverse a recuperar durante dos años, para volver a caer en 2012, 2013 y 2015.



Gráfica 1. Valor de la producción generada por las empresas de la construcción (pesos constantes 2012)

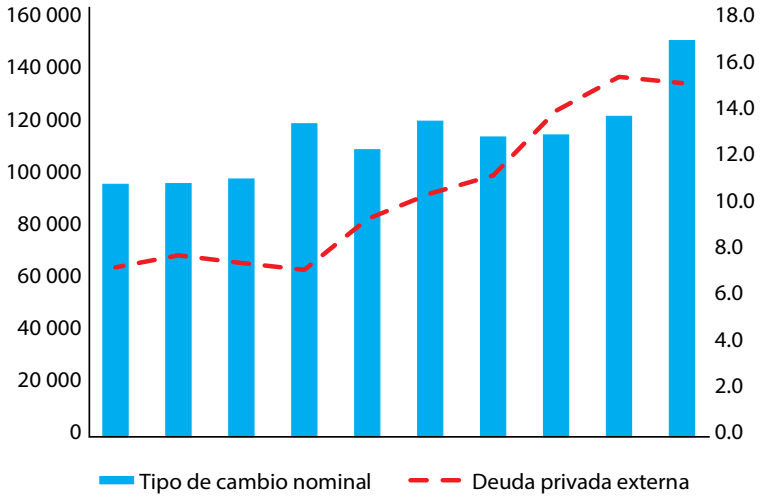


Fuente: elaboración propia.

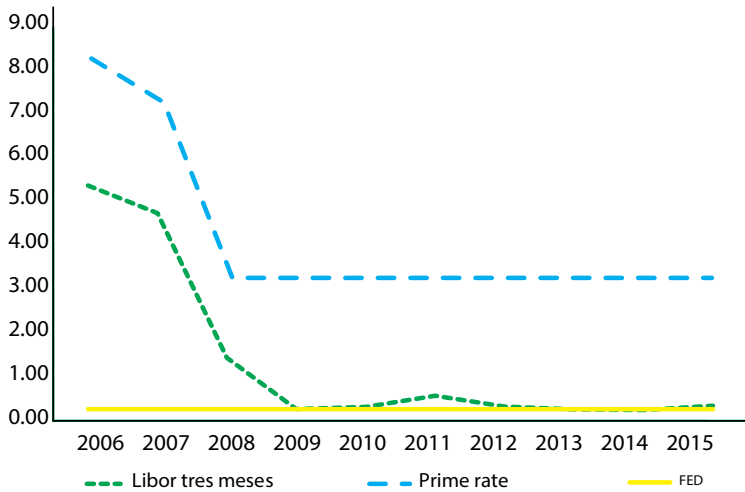
### *Vinculación de variables en 2008-2015*

Las cifras sobre el endeudamiento del conjunto del sector privado son un primer indicador de la gravedad de la situación actual (gráfica 2). La recurrencia al endeudamiento se debió a la prevalencia de tasas de interés en el límite más bajo durante la etapa del ciclo en que las políticas financieras fueron contracíclicas debido a la profundidad de la crisis (gráfica 3).

Gráfica 2. Deuda privada externa mexicana (millones de dólares) y tipo de cambio nominal (pesos por dólar)



Gráfica 3. Tasas de interés internacionales (FED, Libor, Prime rate) (%)



Fuente: ambas gráficas son de elaboración propia.

Aunque al momento de escribir este trabajo no se han publicado los datos para cada empresa correspondientes a 2016, contamos con los agregados respecto de las obligaciones en dólares del sector privado: a junio sumaban 93 518 millones de dólares, significando un incremento de 30 % respecto del mismo mes de 2012 [Banco de México, 2017].

Por su parte la depreciación del peso frente al dólar para el mismo periodo había sido de 78 % lo cual condujo a que la deuda del total del sector privado considerada en pesos pasara de 926.99 mil millones a 1 707.41 mil millones, un incremento de 84 % en cuatro años.

Debido a que las empresas consideradas en este trabajo, multinacionales que realizan un porcentaje importante de sus ventas también en dólares, será más o menos grave su situación dependiendo de la tendencia en sus ventas extranjeras y en la relación (analizada más adelante) de sus ingresos netos anuales con el servicio de sus deudas.

Previamente debemos considerar los motivos de su endeudamiento: este fue requerido para financiar la estrategia expansiva internacional de las mayores empresas mexicanas desde los años noventa que se agudizó a partir de 2008, con las oportunidades de adquisiciones de filiales de multinacionales en países desarrollados [Basave, 2016]. Esta tendencia, común al conjunto de economías en desarrollo, es distintiva de la estructura de los flujos de IED mundiales en su forma de adquisiciones, que se modificó a partir de 2008, como se observa en el cuadro 1. Ella fue impactada por las estrategias de adquisición de activos específicos, para apropiarse de capacidades tecnológicas que han implementado multinacionales de países en desarrollo, de modo notable de Asia y en particular de China, con el objetivo de acrecentar velozmente sus capacidades competitivas internacionales.

Cuadro 1. Número de adquisiciones internacionales por comprador  
(promedios anuales)

Región/país	2000-2006	2007-2013
Mundo	8 732	10 202
Países desarrollados	7 160	7 583
Unión Europea	3 828	3 888
Estados Unidos	1 785	1 843
Japón	231	358
Países en desarrollo	1 139	1 845
Asia, Sur, Este y Sureste	792	1 211
China	92	235
Hong Kong	182	231
Corea	30	92
Taiwán	25	38
Singapur	190	224
India	94	161
América Latina y el Caribe	184	337
Brasil	36	73
Chile	14	34
Colombia	5	22
México	29	41
Islas Vírgenes Británicas	22	51
Islas Caimán	10	21
Economías en transición	68	200

Fuente: WIR [2014].

En el caso de las tres empresas del sector de la construcción en México que seleccionamos para este estudio, la expansión internacional (cuadro 2) se llevó a cabo con operaciones fuertemente apalancadas que, como se mostrará, les llevó a una

situación delicada debido, en primer lugar, a la crisis que disminuye sus flujos de recursos que pueden canalizarse a la cobertura de la deuda, y en segundo lugar, debido al alza de tasas de interés nacionales e internacionales derivadas de la prolongación de la crisis.

Cuadro 2. Número de compras por empresas exportadoras de la muestra (1988-2012)

Empresa	Años	Núm adquisiciones	Países
Cemex	1988-2011	27	EUA (11) América Latina (7) Asia (4) Europa (3) Australia (1) África (1)
Vitro	1989-2009	12	América Latina (5) Europa (4) EUA (3)
ICA	2006-2012	2	América Latina (1) Europa (1)*

\* Con filiales en Portugal y Marruecos.

Fuente: WIR [2014].

Un tercer factor a considerar es el deterioro abrupto y significativo de la paridad peso/dólar durante 2015, como se pudo observar en la gráfica 2, aunque sus consecuencias disminuyen en la medida que la firma tenga un componente mayor de sus ventas en dólares, ya sea por exportaciones desde México, o por ventas de sus subsidiarias en el extranjero. De igual forma todas estas empresas cuentan con programas de coberturas cambiarias que les permite proteger especialmente sus obligaciones en dólares a corto plazo, ante cambios bruscos en la paridad del peso.

La gravedad del deterioro financiero es diferente en cada uno de los casos analizados, así como el resultado en sus operaciones

internacionales, de la misma forma que las estrategias implementadas para afrontarla. Pero el futuro inmediato aparece delicado por la vulnerabilidad financiera a la que han arribado especialmente dos de ellas. En todos los casos se observa el desprendimiento de activos en el extranjero para liquidar sus deudas, aunque, como veremos, la magnitud de las ventas y el efecto sobre su estructura corporativa difieren en cada caso.

El panorama a corto plazo presenta un escenario de interrupción en la tendencia expansiva que han experimentado las multinacionales mexicanas durante las pasadas dos décadas con el riesgo de disminución de sus capacidades competitivas internacionales.

#### ESTUDIOS DE CASO

##### *Cemex*

Cemex, fundada en 1906 como Cementos Mexicanos, S. A., es el oligopolio cementero más grande en México. Desde 1931 cuando se fusionó con Cementos Portland dio inicio a un largo proceso de adquisición de los competidores de mayor tamaño: en los setenta a Cementos Portland del Bajío y a Cementos Guadalajara, y una década más tarde, a Cementos Anáhuac y a Cementos Tolteca.

Inició su expansión internacional en 1988 con la adquisición de dos grandes cementeras estadounidenses: Sunbelt Enterprises y Pacific Coast Cement. La estrategia expansiva de Cementos Mexicanos S. A., ha sido posible por medio de adquisiciones y, en diciembre de 2015, mantenía 40 subsidiarias industriales en 31 países, cubriendo los cinco continentes con un ITN<sup>1</sup> de 79 por ciento.

<sup>1</sup> El índice de transnacionalidad (ITN) se calcula como el promedio de las siguientes razones: activos foráneos/activos totales, ventas foráneas/ventas totales, empleados foráneos/empleados totales y se expresa como porcentaje.

Algunas de sus adquisiciones más importantes que requirieron incrementos sucesivos de su endeudamiento fueron: 2005 a la inglesa RCM, con un último pago por 4 300 mdd, y 15 plantas a Concretera Mayagüezana en Puerto Rico por 30 mdd; 2006: plantas de cemento y concreto en Guatemala, Polonia, Italia, Texas y en EUA al Grupo Bayshore por 106 mdd [Cemex, 2005 y 2006] (cuadro 3).

Una de sus adquisiciones más importantes por 14 285 mdd, en julio de 2007, fue la del consorcio Rinker, con operaciones en EUA, Europa, Australia y, en menor medida, en China, lo cual colocó a Cemex como la tercera multinacional cementera más grande del mundo.

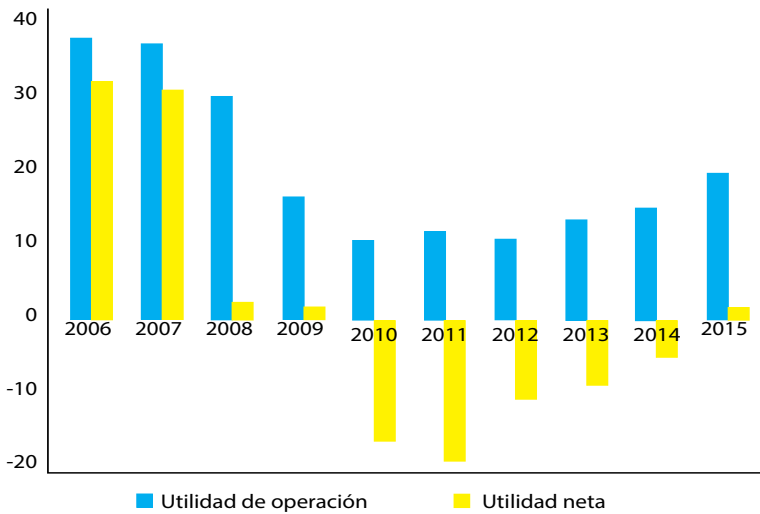
Cuadro 3. Compras destacadas por empresas de la muestra, 2005-2012 (millones de dólares)

Fecha	Adquirente	Empresa	Industria	País	% de acciones adquiridas	Valor de la transacción
2005 junio	Cemex	RCM	Minerales no metálicos	Inglaterra	100	4 300
2007 julio	Cemex	Rinker Co.	Minerales no metálicos	Australia	100	14 285
2011 agosto	Cemex	Ready Mix	Minerales no metálicos	Estados Unidos	100	352
2012 mayo	ICA	SanMartín contratistas generales	Construcciones	Perú	51	123
Total						19 060

Fuente: elaboración propia con base en estados financieros anuales de las empresas y páginas en línea empresariales, [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com) y [www.ica.com.mx](http://www.ica.com.mx).

Esta operación detonó sus problemas financieros al llevarse a cabo un año antes de que estallara la crisis global de 2008, en que inició la caída de las ventas del sector a nivel internacional afectando su utilidad de operación y su utilidad neta (gráfica 4).

Gráfica 4. Cemex: utilidad de operación y utilidad neta (millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: elaboración propia con base de datos de AVF, [www.avf.iiec.unam](http://www.avf.iiec.unam).

Al requerir apalancar su expansión, en 2007 y 2008 su pasivo total se incrementó notablemente pasando en dos años de 197 miles de millones de pesos (mmp) a 419 mmp con una deuda bancaria al año siguiente de 14 500 miles de millones de dólares (mdd) [Basave y Gutiérrez, 2009]. La razón de pasivos totales/activos totales de la empresa en 2007 y 2008 fue de 0.62 y, en 2014 llegaría a un nivel crítico de 0.71. El deterioro de esta razón durante lo que va de la crisis es similar para los tres casos analizados en este trabajo, como se observa en el cuadro 4.



Cuadro 4. Pasivo total/activo total, 2006-2015  
(Cemex-Vitro-ICA)

Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cemex	0.51	0.62	0.62	0.56	0.59	0.62	0.68	0.7	0.71	0.7
Vitro	0.67	0.71	0.91	0.94	0.98	0.96	0.85	0.81	0.77	0.17
ICA	0.61	0.48	0.65	0.68	0.71	0.8	0.81	0.76	0.82	0.96

Fuente:elaboración propia con base en estados financieros anuales de las empresas y páginas en línea empresariales, [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com) y [www.vitro.com.mx](http://www.vitro.com.mx).

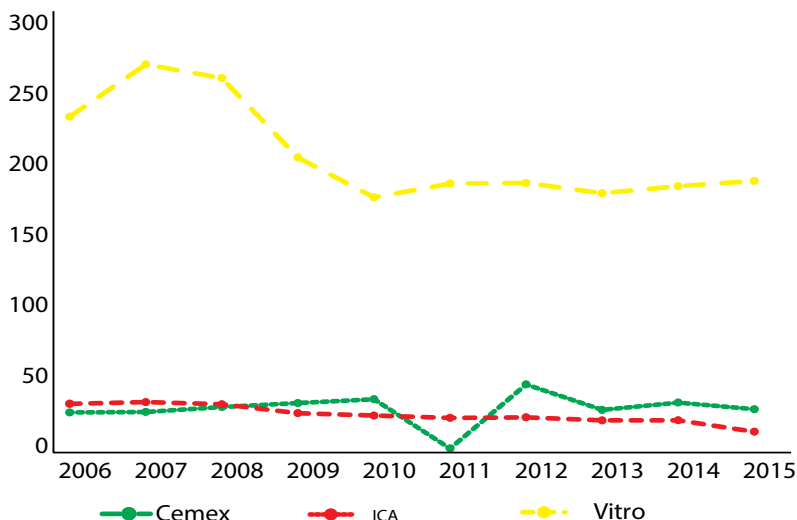
En 2009, con una caída de más de 20 % de ventas, principalmente por la disminución de la demanda en EUA y España, a lo que se sumó la expropiación de su filial en Venezuela, Venceremos [Cemex, 2009], la empresa redujo por primera vez sus planes de expansión, se renegoció la deuda externa, se pagó anticipadamente 4 800 mdd, se captaron 1 800 mdd con oferta pública de acciones y se inició la venta de activos en 2009: todas las operaciones de Rinker en Australia a la suiza Holcim por 1 642 mdd.

Como puede observarse, la disminución de ingresos totales debido a la crisis afectó en forma de caída o de estancamiento a las tres empresas consideradas (gráfica 5).

Hacia 2010 la razón: suma de amortizaciones anuales de la porción del capital de su deuda más pago de intereses/utilidad de operación<sup>2</sup> llegó a ser de 2.17, es decir, una imposibilidad de pago con sus flujos de efectivo derivado de operaciones industriales de la empresa (para las tres empresas, véase cuadro 5).

<sup>2</sup> Este rubro (ut. de operación), en el estado de resultados de las empresas se presenta como un resultado de: ingresos netos, menos costo de ventas = utilidad bruta, menos gastos de administración y ventas, y otros gastos = resultados de operación. Se trata del rubro contable inmediato anterior al de partidas financieras.

Gráfica 5. Ventas netas  
(millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: elaboración propia con base de datos de AVF, [www.avf.iiec.unam](http://www.avf.iiec.unam).

Cuadro 5. Amortización: deudas bancarias y bursátil/utilidad de operación, 2006-2015  
(Cemex-Vitro-ICA)

Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cemex	—	—	—	—	2.17	1.81	1.64	1.28	0.98	0.74
Vitro	4.54	5.5	—	—	2.31	0.31	1.36	1.59	0.97	8.56
ICA	0.17	6.3	—	—	3.58	—	0.82	6.54	6.45	15.78

Fuente: elaboración propia con base en estados financieros anuales de las empresas y páginas en línea empresariales, [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com), [www.vitro.com.mx](http://www.vitro.com.mx) y [www.ica.com.mx](http://www.ica.com.mx).

Por consiguiente, la venta de activos para solventar su situación financiera prosiguió: entre 2008 y 2011 se vieron obligados a vender activos por más de 2 600 mdd, logrando prepagar más de 7 mmd de deuda (para las tres empresas: cuadro 6).

Cuadro 6. Ventas de subsidiarias de la muestra (2009-2015)  
(millones de dólares estadounidenses)

Fecha	Vendedor	Empresa	Países	Valor transacción	Total
2009	Cemex	Rinker	Australia	1 692	-
2009-2011	Cemex	Varias	Varios	2 600	-
2015	Cemex	Varias	Croacia-Bosnia, Serbia, Montenegro	4 300	-
2015	Cemex	Varias	Austria y Hungría	6 000	14 592
2015	Vitro	División de envases	México y Bolivia	2 150	2 150
2013	ICA	Varias	México	806	-
2015	ICA	Varias	Perú, EUA y España	388	1 194
Total del periodo					17 936

Fuente: elaboración propia con base en estados financieros anuales de las empresas y páginas en línea empresariales, [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com), [www.vitro.com.mx](http://www.vitro.com.mx) y [www.ica.com.mx](http://www.ica.com.mx).

En el caso de esta empresa, la competencia oligopólica internacional en la industria cementera impide dejar de crecer, para evitar ser engullidos por alguna de las otras tres gigantes cementeras multinacionales, y las transacciones de compra-venta de activos forman parte de la repartición geográfica de carácter monopólico que realizan las mayores cementeras mundiales.

Así, en 2015, en pleno reajuste corporativo llevaron a cabo una serie de ventas de activos con la finalidad de ser capaces de adquirir las plantas de las que se desprendió Holcim Group durante su proceso de fusión con La Farge. Durante 2015 se vendieron activos en Croacia, Bosnia Herzegovina, Montenegro y Serbia por aproximadamente 4.3 mmp y

varias plantas de cemento, entre otras, en Austria y Hungría (Rohrdorfer Group) por más de 6 mmp.

A Holcim le vendieron activos de Cemex en el oeste de Alemania por 207 mdd y adquirieron todos los activos de Holcim en la República Checa en 139 mdd, y en España por 106 mdd.

### *Vitro*

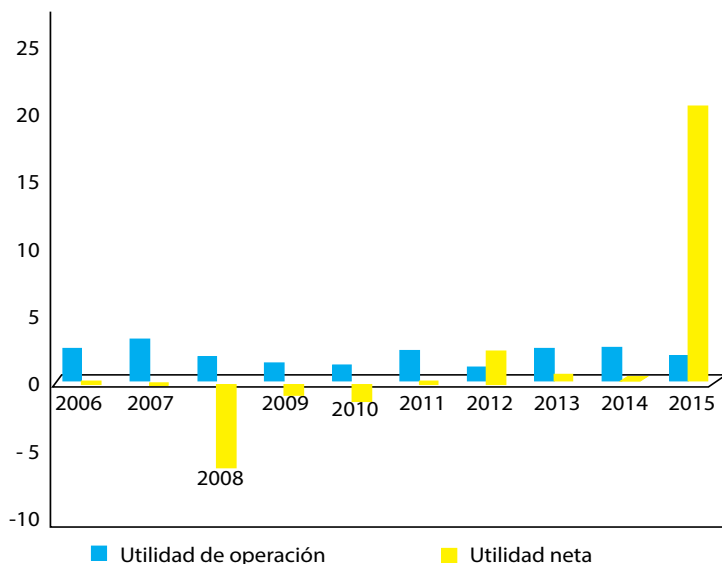
La primera empresa del grupo, Vidriera Monterrey, se fundó en 1909 y a lo largo del siglo xx se convirtió en el monopolio de los envases de vidrio para la industria de bebidas en México. Desarrolló adicionalmente dos divisiones industriales: vidrio plano para la industria de autopartes, y construcción y envases para la industria farmacéutica.

La expansión internacional por medio de adquisiciones inició en 1989 y hasta 1998 incursionaron los mercados de EUA, Perú, Bolivia y Colombia. En 2001 (con pagos hasta 2009) realizaron la adquisición más importante con Crystalglass en España, empresa dedicada a la fabricación de vidrio plano, comprando adicionalmente dos plantas en Portugal y construyendo nuevas plantas en Austria, además de adquirir otras dos en Panamá.

El apalancamiento para estas adquisiciones provocó que en 2008 la razón de pasivo total/activo total llegara a 0.91 incrementándose los dos siguientes años a 0.94 y 0.98 (cuadro 4). A su vez, un año antes la relación de la amortización de deuda más pago de intereses sobrepasó a su utilidad de operación cinco veces (cuadro 5).

La crisis internacional que afectó principalmente las industrias de la construcción y autopartes alteró profundamente las ventas de Vitro y sus utilidades (gráfica 6). En 2011, Crystalglass se declaró en quiebra con una deuda de 31.3 mdd y arrastrando pérdidas netas desde 2009 [Vitro, 2011], lo que hizo necesario venderla.

Gráfica 6. Vitro utilidad de operación y utilidad neta (millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: elaboración propia con base de datos de AVF, [www.avf.iiec.unam](http://www.avf.iiec.unam).

La venta de la firma, que cuenta con plantas en España y Portugal, canceló la participación directa de Vitro en los mercados europeos automotriz y de la construcción.

Su ITN que llegó a 20 % en 2009, con 29 subsidiarias internacionales en 11 países bajó a 3 % en 2013, conservando siete subsidiarias en siete países.

La deuda bursátil se conservó con el requerimiento de pago en 2015 por 14.3 mmp, lo que impedía su liquidación con las utilidades de operación de ese mismo año, superadas por más de ocho veces (cuadro 5). De tal forma Vitro fue llevada al extremo de desprenderse de la totalidad de su división original de envases para la industria de bebidas.

En mayo de 2015 firmó un contrato de venta de sus seis plantas de fabricación de envases para la industria de bebidas (cinco en México y una en Bolivia) por 2 150 mdd a Owens

Illinois, su antiguo socio.<sup>3</sup> Conservó la división de vidrio plano para las industrias automotriz y de construcción, y la de envases para la industria farmacéutica y de cosméticos. Esta operación le permitió liquidar su deuda de 1 188 mdd.

Lo que parece ser una exitosa reestructuración de Vitro, que ha significado el abandono de su área industrial más antigua, y su concentración en el mercado de vidrio plano en condiciones más sanas financieramente (en 2015 la razón de pasivo total/activo total se redujo a 0.27, como se observa en el cuadro 3), le llevó en julio de 2016 a continuar su expansión internacional con la adquisición por 750 mdd de la estadounidense PPG, integrada por plantas industriales en EUA y Canadá, y un centro de innovación y desarrollo (ID).

#### *ICA*

Ingenieros Civiles Asociados (ICA) es el consorcio de ingeniería y construcción más antiguo y más grande de México. La expansión internacional de ICA no es tan antigua ni tan agresiva como en los dos casos anteriores, de ahí que la deuda contraída para adquisiciones empresariales no resultó el factor más determinante, tanto como lo fue el endeudamiento para operar, en el marco de una crisis del sector de la construcción, en México y en los países a los que se había expandido.

En 2015 mantenía 36 subsidiarias industriales en 13 países con un ITN de 22 %. ICA realizan inversiones en diversos países de América Latina, lo mismo en la construcción de presas, carreteras y aeropuertos, que en su operación. Se trata de inversiones temporales cuya duración es la del proyecto, por lo que su IED es variable año con año.

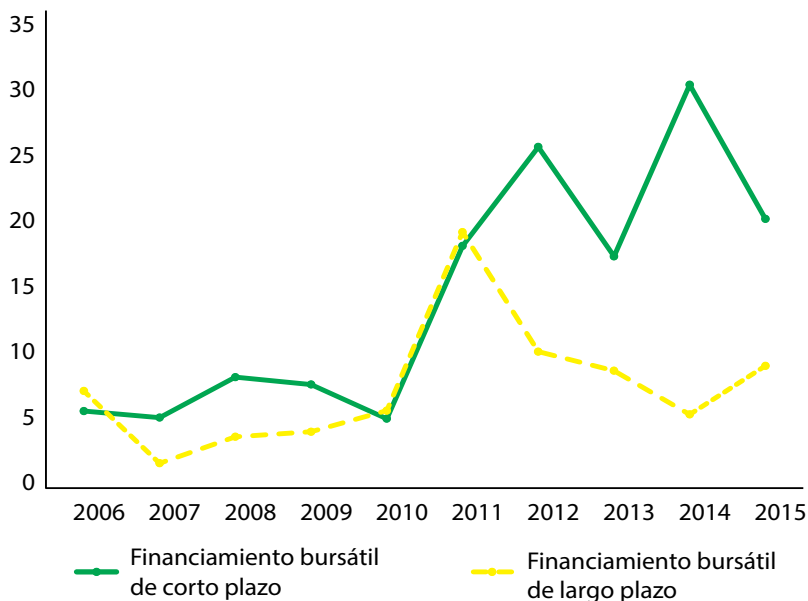
Su primera IED para el establecimiento de una subsidiaria extranjera controlada la realizaron en 2006, adquiriendo Rodio

<sup>3</sup> En el reporte anual de Vitro en 2015 aparece el rubro “Venta de acciones de subsidiaria” con 35 060 mdp.

Kronsa en España, con filiales en Francia, Portugal, Marruecos y varios países de Centroamérica. Durante 2011-2012 adquirieron San Martín Contratistas Generales en Perú, por 100 mdd teniendo a la empresa peruana Los Portales como socio al 50 %. Finalmente, en junio de 2014 adquirieron Fachina Construction Co. Inc. en EUA. Para diciembre de 2014 contaban con activos en el extranjero por 775 mdd.

Esto llevó a que su endeudamiento bursátil de corto y largo plazos se incrementara sustancialmente en los años indicados, como aparece en la gráfica 7. A su vez, la razón de pasivos a activos se incrementó al 0.61 en 2006 y críticamente al 0.80 y 0.81 en 2011 y 2012, respectivamente, como se mostró en el cuadro 4.

Gráfica 7. ICA financiamiento bursátil de corto y largo plazos (millones de pesos constantes de 2010)

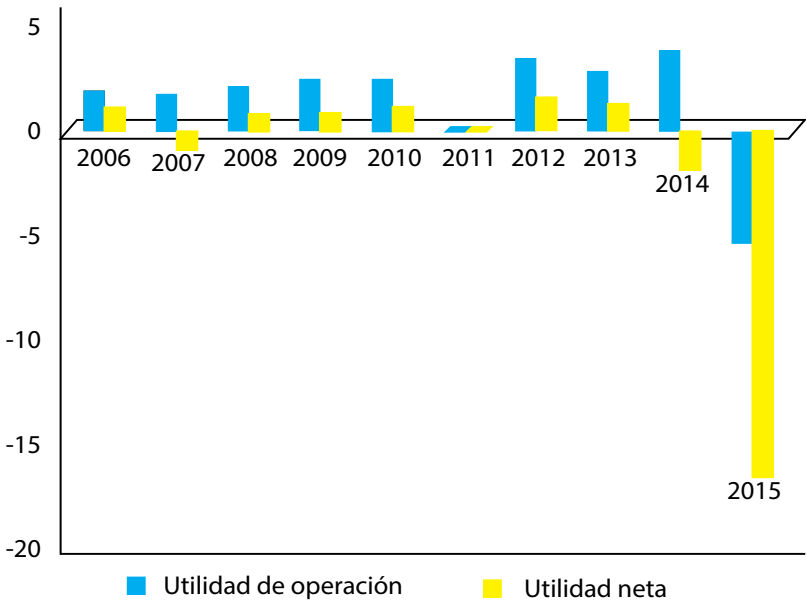


Fuente: elaboración propia con base de datos de AVF, [www.avf.iiec.unam](http://www.avf.iiec.unam).

La insuficiencia de ingresos y utilidades (gráfica 8), el deterioro de la paridad peso/dólar y el incremento de intereses de la deuda contraída llevó a que la razón pasivo/activo se situara en 0.96 (cuadro 4), lo que condujo a la empresa a afirmar en su informe de 2015:

En años recientes hemos incurrido en deudas sustanciales para financiar el crecimiento y las operaciones de nuestra compañía. A partir del 31/12/2015 hemos tenido deudas consolidadas con bancos, instituciones financieras y otros acreedores por aproximadamente 69, 913 millones de pesos. Actualmente el ingreso no genera suficiente liquidez para satisfacer nuestras obligaciones [ICA, 2015: 20].

Gráfica 8. ICA utilidad de operación y utilidad neta (millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: elaboración propia con base de datos de AVF, [www.avf.iiec.unam](http://www.avf.iiec.unam).



Mientras los ingresos en México y en otros países se cayeron, de 2014 a 2015, en 13 %, 15 % y 14 % respectivamente, la paridad del peso frente al dólar había pasado entre 2011 y 2015, de 13.95 a 17.20 (final del periodo).

Entre febrero de 2011 y mayo de 2014, emitieron nuevos instrumentos de deuda con vencimientos entre 2017 y 2024, por un total de 1 550 mdd que fueron usados para pagar deudas anteriores [ICA, 2015].

Al igual que en los dos casos anteriores, la respuesta de ICA para enfrentar la situación ante la quiebra técnica ha sido el desprendimiento de sus activos en el extranjero, desde 2013 a la fecha, y la reestructuración de su deuda.

Durante 2013 se desprendieron de subsidiarias, participaciones y concesiones en México por un total de 10 481 mdp [Ingenieros Civiles Asociados, 2015]. En 2015 vendieron todas sus subsidiarias en el extranjero y otras inversiones en México, por un total de 6 692 mdp, incluyendo Rodio Kronsa y reduciendo su participación en San Martín del 51 % al 31.2 % (cuadro 6).

## CONCLUSIONES

Las tres empresas analizadas consolidaron sus posiciones de liderazgo en las industrias del cemento, el vidrio y la ingeniería y construcción durante el segundo y tercer cuartos del siglo xx, años que se distinguen por un promedio anual de crecimiento de la economía mexicana sostenido, y en los que se llevó a cabo la construcción de gran parte de la infraestructura industrial y urbana nacional.

Durante esos años, y hasta 1981, cuando se cierra un ciclo prolongado de crecimiento con la crisis de deuda externa, las empresas de la muestra centralizaron a la competencia o la desplazaron hasta convertirse en oligopolios o monopolios (Vitro en envases para bebidas) en sus respectivas industrias.

Con la reestructuración económica y empresarial mexicana de los ochenta reorientaron sus actividades hacia los mercados externos y se convirtieron en empresas multinacionales con estrategias de expansión diferenciadas: Cemex y Vitro por medio de adquisiciones, e ICA fundando y asociándose en el extranjero, pero en todos los casos apalancando notablemente su crecimiento internacional. Las dos primeras iniciaron sus adquisiciones en la década de los noventa: Cemex de forma global en los cinco continentes, Vitro en EUA y América Latina, para ubicarse en Europa en los inicios del siglo XXI, cuando ICA comienza su expansión en Europa y América Latina.

El estallido de la crisis financiera global en 2008 marca el inicio de las dificultades financieras de las empresas de la muestra, se afectan sus ventas totales debido a que el sector de la construcción es el más golpeado con la crisis, y sus ingresos anuales tienden a disminuir; los recursos para cubrir la deuda contraída tienden a ser insuficientes, y entre 2009 y 2011 sufren los peores golpes. Cemex y Vitro inician la venta de activos internacionales para poder pagar y reestructurar sus deudas.

ICA arriba a una situación insostenible y explícitamente asumida hasta 2015, pero es la empresa de la muestra que todavía se encuentra (hasta el momento de redacción de este trabajo) en riesgo de quiebra habiéndose iniciado la venta de activos estratégicos internacionales ese mismo año.

La estrategia seguida por Vitro para afrontar su deuda ha sido la más exitosa de las tres, pero con la consecuencia de desaparecer una división entera y abandonar su posición líder en el mercado mexicano de envases de bebidas, así como su influencia en el extranjero, fortaleciendo a cambio su área automotriz y de la construcción.

El caso de Cemex, por mucho la empresa más grande de la muestra, es particular porque la competencia internacional en los mercados de cemento se reparte entre cuatro gigantes

(incluido Cemex) que se ven impelidos a seguir creciendo para no ser totalmente desplazados por los poderosos competidores. Así, aunque se desprende de activos en regiones enteras del mundo, mantiene y acrecienta inversiones en otras conservando peligrosamente muy elevados índices de endeudamiento.

El deterioro de la paridad peso/dólar y el incremento de las tasas de interés internacionales, a las que ha seguido el de las nacionales, sitúa a estas empresas (y en buena medida al sector de grandes empresas privadas mexicanas) en una posición delicada de endeudamiento. Sin embargo, como hemos analizado en este capítulo, debido a sus dimensiones corporativas, logradas durante varias décadas de expansión y procesos de centralización nacional e internacional, cuentan con el recurso extraordinario de liquidación de activos (empresas filiales en México y el extranjero) para aliviar su excesivo endeudamiento. Esto forma parte de un proceso global de redistribución de la propiedad de medios de producción debido a los ajustes que provoca una crisis de las dimensiones y gravedad de la actual.

Ante la continuidad de este fenómeno, todo parece indicar que la tendencia expansiva de estos grandes grupos empresariales internacionales, que ha durado más de 25 años podría estar llegando a su fin, un fin de ciclo probablemente temporal, pero no por ello menos dramático.

#### REFERENCIAS

- ACERVO DE VARIABLES FINANCIERAS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM (AVF), [varios años], <[www.avf.iiec.unam](http://www.avf.iiec.unam)>.
- BANCO DE MÉXICO (Banxico) [2017], “La balanza de pagos en 2016”, <<http://banxico.org.mx>>.

- BASAVE, Jorge [2016], *Multinacionales mexicanas. Surgimiento y evolución*, México, Siglo XXI-UNAM.
- \_\_\_\_\_[1996], *Los grupos de capital financiero en México (1974-1995)*, México, El Caballito.
- BASAVE, Jorge y María Teresa Gutiérrez Haces [2009], *Mexican multinationals maintain their expansion in an adverse economic environment*, Vale Columbia Center/ IIEC-UNAM, <<http://www.ccsi.columbia.edu>>.
- CEMENTOS MEXICANOS (Cemex) [2009], “Reporte Anual”, <[www.cemexmexico.com/](http://www.cemexmexico.com/)>.
- \_\_\_\_\_[2006], “Reporte Anual”, <[www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com/)>.
- \_\_\_\_\_[2005], “Reporte Anual”, <[www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com/)>.
- DELGADO, Orlando [2011], “La hipótesis de la inestabilidad financiera y la crisis de 2007-2009”, en Orlando Delgado, *Teoría y Práctica, Revista Nueva Época*, México, UAM, núm. 34, pp. 9-41.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) [varios años], <[www.imf.org/external/spanish](http://www.imf.org/external/spanish)>.
- INGENIEROS CIVILES ASOCIADOS (ICA) [2015], “Reporte anual”, <[www.ica.com.mx](http://www.ica.com.mx)>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (Inegi), <[www.inegi.org.mx/sistemas/bie/](http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/)>.
- JUGLAR, Clement [1862], *Des crises commerciales et de leur périodique en France, en Angleterre, et aux États-Unis*, Francia, Libraires Editeurs.
- KITCHIN, Joseph [1923], “Cycles and Trends in Economic Factors”, en *Review of Economics and Statistics*, vol. 5, núm. 1, pp. 10-16.
- KONDRÁTIEV, Nikolai [1956], “Los grandes ciclos de la actividad económica”, en Haberler Gottfried, *Ensayos sobre el Ciclo Económico*, 2ª ed., México, FCE, pp. 35-56.
- KUZNETS, Simon [1930], *Secular Movements in Production and Prices*, Boston, Houghton Mifflin, pp. 536.
- LAPAVITSAS, Costas [2011], *La crisis de la financiarización*, México, UNAM/Clacso.

- MARX, Karl [1872], *El Capital*, t. I, México, Siglo XXI.
- MINSKY, Hyman [1982], *Can “It” Happen Again? Essays on Instability and Finance*, New York, M. E. Sharpe, Inc.
- VITRO [2011], “Reporte Anual”, <<http://www.vitro.com>>.
- WORLD INVESTMENT REPORT (WIR) [2014], *Investing in the SDGs: an action plan*, UNCTAD.



## 5. CICLO ECONÓMICO Y RECURSOS BANCARIOS EN MÉXICO

Hacia un estancamiento estabilizador

*Roberto Soto*

### INTRODUCCIÓN

La política financiera en México, desde los ochenta, ha priorizado el financiamiento especulativo por encima del productivo, siguiendo los lineamientos de la banca global. Lo anterior se ha facilitado por el dismantelamiento de la banca pública (desarrollo), lo cual ha modificado por completo la acción del Estado en la economía, en relación con lo alcanzado en el periodo del desarrollo estabilizador.

Este proceso ha provocado que la producción esté dirigida a satisfacer la demanda externa, a partir de algunas estrategias particulares: integración regional, liberalización comercial y desregulación financiera, lo que ha convertido a México en una economía con doble patrón monetario, es decir, la existencia de una moneda débil (el peso mexicano, que circula en las transacciones minoristas) y una fuerte (dólar estadounidense, utilizado en las grandes operaciones financieras), provocando la pérdida de la soberanía monetaria; la adopción de disciplina fiscal (política de austeridad) y control de precios de la fuerza laboral, ambas con el objetivo de controlar la inflación, entre otras.

Al mismo tiempo, se prioriza que se destinen grandes cantidades de recursos monetarios para satisfacer las necesidades

de los acreedores financieros internacionales (superávit fiscal primario), sin importar el desfinanciamiento de la economía. Es decir, se está dando cumplimiento a las políticas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a partir de sus políticas de ajuste.

Lo anterior ha tenido como efectos: a) el estancamiento económico que denominamos “estancamiento estabilizador”; b) una serie de crisis económicas, financieras y políticas desde los ochenta; c) el proceso de desindustrialización; d) la disminución de recursos públicos en sectores prioritarios: educación, salud, energía, etcétera; e) el dismantelamiento de la capacidad productiva del Estado: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), principalmente; f) la banca pública que pasó a otorgar financiamiento de segundo piso; g) el incremento sostenido en los ámbitos de pobreza y desigualdad, como resultado de la pérdida del poder adquisitivo.

Uno de los efectos más significativos del modelo de ajuste es el aumento del desempleo, empleo informal y el subempleo, los cuales han tenido consecuencias en el mercado interno y, por tanto, en el ciclo económico. Lo anterior, está estrechamente asociado a procesos de desindustrialización que han tenido lugar en los noventa, donde se ha tenido un pobre, mediocre y decepcionante desempeño, en términos de crecimiento económico [Ros, 2005].

Una variable clave de este proceso es el financiamiento, ya sea público o privado, el cual se modificó, tanto en su destino, como en su importancia relacionada con la economía, aunado a que hacia mayo de 2017, 65 % de los activos de la banca en México [Comisión Bancaria y de Valores, 2017] pertenecían a bancos extranjeros. Esto ha propiciado que la prioridad de sus recursos esté dirigida a la inversión especulativa y no a la productiva, afectando el ciclo económico en México.

El objetivo de este capítulo es analizar cómo ha influido la distribución de los recursos bancarios en el estancamiento de la economía mexicana. El texto se dividirá en tres partes:



la primera analiza la importancia que tiene el crédito en la economía; en la segunda se hará una revisión estadística acerca del funcionamiento del sistema bancario y, en la tercera, se comprobará el efecto en el sistema económico, retomando algunas variables clave, como el empleo, la productividad y el valor agregado.

#### CRÉDITO Y PRODUCCIÓN: DOS VISIONES OPUESTAS

El financiamiento ha resultado ser un elemento muy importante para alcanzar crecimientos económicos sostenidos y de largo plazo, así como desarrollo más equitativo. Es decir, la importancia que tiene el dinero en la economía se hace relevante. Sin embargo, cuando se analiza su origen, esto es, si proviene de la banca pública o de instituciones privadas, el destino puede cambiar; se podrá dirigir a aspectos productivos o especulativos, solo por mencionar algunas diferencias.

Si llevamos estas diferencias a los aspectos teóricos, se tienen dos perspectivas acerca del dinero en sentido amplio. Por un lado, la posición de los monetaristas, que aborda la postura de que un aumento en la emisión de dinero genera inflación y no tiene efecto en el crecimiento económico. Por otro, el punto de vista heterodoxo sostiene que es necesario el financiamiento para impulsar el desarrollo de las economías, principalmente el proveniente de la banca pública.

En este sentido, podemos abarcar estas dos posiciones teóricas contradictorias acerca de la forma en cómo se deben financiar las economías. Primero, los ortodoxos sostienen que

$$F = f(S)$$

donde

$F$  = financiamiento y

$S$  = ahorro

Esto significa que los agentes económicos deberán generar excedente para realizar depósitos; una vez efectuado esto, los intermediarios financieros pueden destinar parte de estos recursos al proceso productivo.

Desde la visión heterodoxa se sostiene que

$$F = f(C)$$

donde

$F$  = financiamiento

$C$  = crédito

Esto último significa que los bancos crean los recursos financieros requeridos, es decir, se trata de una condición previa a cualquier puesta en marcha efectiva de la producción [Wray, 2006].

A partir de lo anterior, considerando que la primera postura es la predominante en la economía mexicana, la política económica se enfoca, según la versión de los que la implementan, a impulsar el crecimiento económico para generar efectos multiplicadores.

Sin embargo, los críticos de esta posición afirman que es necesario impulsar el financiamiento mediante el aumento de la profundidad crediticia. Pero esto es difícil de lograr cuando se ha desregulado el sistema financiero, de tal manera que se tiene un sistema extranjerizado (para mayo de 2017, 65 % de los activos de la banca en México pertenecían a bancos extranjeros, en particular los bancos comerciales), quienes adoptan las mismas prácticas financieras que sus matrices, es decir, utilizan parte de sus activos para realizar inversiones especulativas dejando de lado la parte productiva, es decir, están inmersos en el proceso de financiarización.

Prebisch [1962] argumentaba que era necesario fortalecer el mercado interno, la independencia tecnológica y financiera para poder alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible, donde el Estado sería un sujeto fundamental para alcanzar

esos objetivos con apoyo del capital extranjero, que sería complementario al nacional para crear la planta productiva generadora de riqueza.

Sin embargo, lo anterior no fue posible por la dependencia financiera y tecnológica, y la falta de eslabonamientos productivos provocados, en parte, por el capital extranjero, el cual no reinvierte sus utilidades generadas al interior de la región latinoamericana y en particular en México.

En otras palabras, la privatización, seguida de un proceso de extranjerización del sistema financiero, y en particular del bancario, ha provocado que el acceso al financiamiento productivo se obstaculice, debido a que el negocio tradicional de la banca (el otorgamiento del crédito) fue sustituido por la adquisición de deuda pública o la inversión en instrumentos financieros de alto riesgo, disminuyendo los recursos para las empresas productivas en particular a las mipymes.

Esta política financiera de desregulación afectó a la banca privada y pública. En el caso particular de la banca de desarrollo en México su transformación ha sido radical. De ser un pilar del financiamiento productivo durante el denominado desarrollo estabilizador y una banca de primer piso, pasó a convertirse en intermediario de las instituciones financieras de crédito, es decir, se transformó en una entidad de segundo piso.

Para Correa [2015], la banca pública que daba estabilidad ahora está en plena decadencia y extinción. Después de la reforma financiera de 1989-1994, la banca pública fue utilizada para contribuir al rescate bancario, como consecuencia de la crisis de 1994-1995, y sus propósitos originales fueron dejados de lado. Posteriormente estas instituciones de banca pública han sido reducidas a su mínima expresión. Ahora solo se busca su eficiencia y rentabilidad como nuevo paradigma de financiamiento del desarrollo [Girón, 2010].

Es muy importante destacar lo que Girón [2010] retoma de Gil Valdivia acerca de la banca de desarrollo, la cual es considerada como un intermediario financiero, que tiene por

objeto optimizar la asignación de los recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral de un país.

Esta institución pública otorga créditos a tasas de interés preferenciales menores a las que cobra el mercado privado. Lo alcanzado en desarrollo y crecimiento en países como Argentina, con el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco de la Nación, y Brasil con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y el Banco Do Brasil, se debe en parte al financiamiento otorgado por esas instituciones.

#### POR QUÉ SE DIO ESTE QUIEBRE EN LA POLÍTICA FINANCIERA EN PAÍSES COMO MÉXICO

Una razón fue la modificación sustancial de la forma funcional de la administración pública (denominada gerencia pública) y, por tanto, de la operatividad de las políticas, donde el propio Estado ha sido promotor de una serie de medidas que buscan disminuir la actividad estatal en la economía mediante el reajuste del gasto público, eliminando subsidios, regulando el crédito público, privatizando empresas y servicios públicos, y aumentando la carga tributaria a las clases media y baja.

Por tal motivo la nueva gerencia pública persigue el equilibrio macroeconómico, la promoción de la inversión privada y el incremento sustancial de las ganancias; no el desarrollo humano, el bien común o la justicia social. Los neoliberales sostienen que la administración pública refleja ineficiencia en el manejo de los recursos, por lo que es necesario llevar a cabo el proceso de exprivatización, donde la producción de bienes y servicios públicos ahora es realizada por la administración privada y, en una segunda instancia, se aplica

la endoprivatización, que consiste en la sustitución de la administración pública de intereses nacionales por principios de la gerencia privada [Guerrero, 2004].

Por tanto, de ser un Estado benefactor pasó a uno que solo administra los recursos y problemas, dejando las tareas generadoras de valor agregado al sector privado, pero en caso de que este requiera financiamiento, el Estado destinará recursos para capitalizarlo. Por ejemplo, durante la crisis de 1994-1995 en México, cuando se rescató el sistema bancario inyectándole capital fresco, pero con cargo al erario público, es decir, socializó las pérdidas.

El Estado no se alejó por completo de la economía, solo cambió su actuación. El neoliberalismo fragmentó el vínculo entre la generación del bienestar económico (empleo e ingreso dignos) y el bienestar social (pobreza y desigualdad), propiciando el aislamiento de la sociedad en las actividades económico-productivas y socioculturales. Lo anterior es preocupante, porque esto quiere decir que la política económica neoliberal puede subsistir a cualquier nivel de pobreza y desigualdad.

Para Vidal [2008], el neoliberalismo busca reducir el déficit público y generar un superávit fiscal donde el gasto gubernamental debería financiarse mediante ingresos, para reducir los niveles inflacionarios, es decir, como señala Parguez [2013], en términos modernos, los gobernantes “administradores” desean someter a las sociedades que funcionan según un modelo de “acumulación por el crédito” a la camisa de fuerza de un régimen de “acumulación por el tributo”. Siendo el inicio de la era de austeridad, ¿qué desean los gobernantes de los ochenta?: comprimir los déficits presupuestales, aumentar las ganancias empresariales a costa de la reducción de los salarios, incitar a una mayor abstinencia al endeudamiento público y apoyar la expansión de los mercados financieros.

En otras palabras, se sigue la lógica de la financiarización de la administración pública que ha implicado la disminución de los recursos públicos en las entidades con fines productivos, como la banca de desarrollo, la cual ha desviado su objetivo original: el financiamiento productivo.

#### FIN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PRODUCTIVO

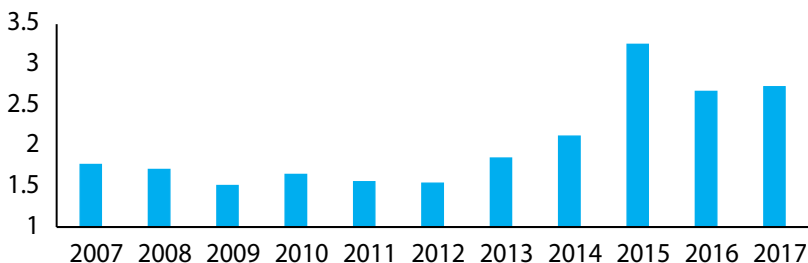
La política económica está estrechamente ligada a una serie de transformaciones que ha sufrido el sistema financiero, el cual ha dejado de ser el promotor del financiamiento productivo, como sucedió durante el periodo de desarrollo estabilizador, es decir, abandonó su función tradicional (otorgar crédito productivo a los sectores dinámicos y solventes) y ahora solo busca alcanzar altos niveles de rentabilidad, vía inversión en valores gubernamentales, o mediante operaciones de alto riesgo, en particular, en productos derivados [Soto, 2010], repercutiendo en la inversión productiva, en el empleo y en el ciclo económico.

Lo anterior sucedió desde los ochenta, en el marco de la desregulación y la liberalización financiera, donde se dieron diversas transformaciones. Por un lado, la banca de desarrollo (según la perspectiva de los ortodoxos) al haber fracasado como una institución estatal, para financiar los grandes proyectos de desarrollo y abatir la pobreza, fue finiquitada o en su defecto cambió su papel en la forma de financiamiento, al pasar de una banca de primer piso a un simple intermediario o entidad de segundo piso. Por otro, la banca privada cambió su objetivo tradicional (el otorgamiento del crédito), debido a que encontró nuevas formas de obtención de ganancias: inversión en valores gubernamentales y en instrumentos de alto riesgo, principalmente en productos derivados, donde de los recursos totales (noviembre de 2016) del sistema bancario,

67 % está invertido en diversas operaciones de esta índole [Banco de México, 2017].

Si analizamos solo la inversión en productos derivados, como muestra la gráfica 1, ha tenido un crecimiento sustancial del 2007 al 2017 de 54 %, es decir, la especulación es una tendencia persistente tanto de la banca global, como de sus matrices.

Gráfica 1. Productos derivados  
Contratos vigentes  
Billones de pesos

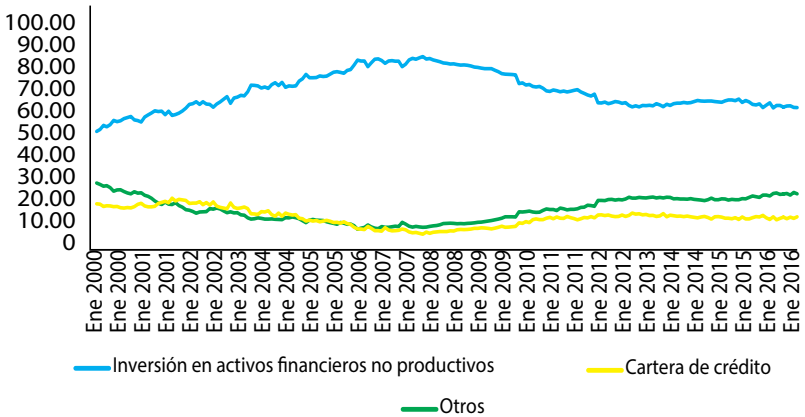


Fuente: Banco de México, información en línea: [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx).

Los bancos captan recursos de los depósitos corrientes, así como de ingresos que provienen de fuentes como las pensiones de los trabajadores (administradas por los bancos desde 1997). En diversas ocasiones han tenido periodos de pérdidas (minusvalías), perjudicando directamente a los trabajadores mexicanos. Esto ha ocurrido porque las instituciones financieras se apropian de los ahorros de los asalariados, en beneficio de los administradores de estos fondos. Por tanto, los recursos que deberían dirigirse al financiamiento productivo, se dirigen a la especulación.

La gráfica 2 muestra que los bancos mantienen sus inversiones en actividades no productivas, pero sí especulativas (63 % en 2016), mientras que el crédito productivo tiene forma de U, mostrando en 2016 los mismos índices de noviembre del 2000.

Gráfica 2. Distribución de los recursos totales de la banca comercial, 2000-2017



Fuente: Banco de México, información en línea: [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx).

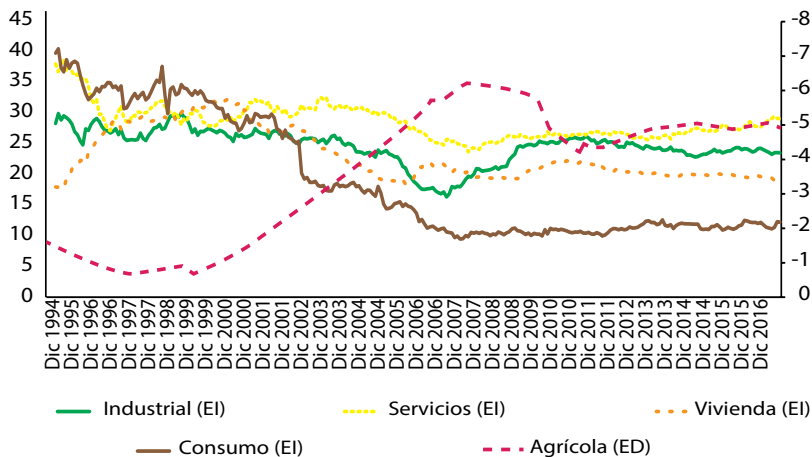
Lo anterior repercute en el raquítico financiamiento, el cual tiene las siguientes características:

- Profundidad del crédito de 36.6 % (con respecto al PIB), promedio de 1996-2015, inferior a otros países como Bolivia (56.7 %), Brasil (82.1 %), Chile (89.9 %), Costa Rica (44.6 %).
- Del crédito que se destinó en enero de 2017, 80 % fue al sector privado, y el otro 20 % al sector público y financiero.

Otro punto importante relativo al crédito es su distribución. A pesar de que hay sectores clave en la economía que propician el encadenamiento productivo y generan valor agregado, la gráfica 3 muestra que el sistema financiero en México no cumple con este objetivo; el sector servicios y el de consumo son los que han tenido un mayor crecimiento, mientras que el industrial y el agrícola han sufrido de liquidez en su proceso productivo.



Gráfica 3. Crédito sectorial  
1994-2017



Fuente: Banco de México, información en línea: [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx).

Esta transformación del sistema crediticio tradicional, de otorgar crédito para obtener ganancias a largo plazo se modificó; ahora se invierte en actividades financieras no productivas para generar altos rendimientos en el corto plazo, sin embargo, ha tenido consecuencias en el ciclo económico en México.

Lo anterior se vuelve más complejo cuando se analiza el financiamiento público. Para Correa, la banca pública que daba estabilidad está en plena decadencia y extinción. Después de la reforma financiera de 1989-1994 y de la crisis de 1994, fue utilizada para contribuir al rescate bancario y sus propósitos originales fueron dejados de lado. Posteriormente, estas instituciones de banca pública han sido reducidas a su mínima expresión [Correa, 2015].

Lo anterior se comprueba al analizar la profundidad del crédito público, que representó 32 % con respecto al PIB en 1987, pero en el 2016 se situó por debajo del 5 % con respecto al PIB.

El Estado dejó de cumplir su papel de prestamista de última instancia, para la actividad productiva de las micro y pequeñas empresas, que para subsistir recurren al microfinanciamiento, el cual tiene como fuente de financiamiento la banca de desarrollo, misma que se convirtió en banca de segundo piso.

#### ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR Y CICLO ECONÓMICO

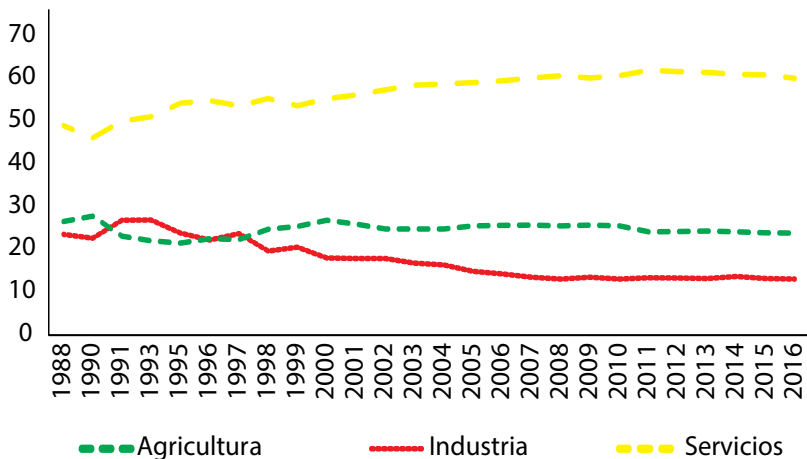
El crédito, que es fundamental para que una economía pueda crecer, debe provenir tanto del sector público (por medio de su banca de desarrollo) o del sector privado. Pero cuando existen escenarios de restricción crediticia los efectos sobre el ciclo económico son devastadores, ya sea porque hay una situación de crisis o porque se aplican políticas de austeridad que limitan el financiamiento público, o una combinación de ambas.

Si analizamos los efectos en la actividad económica observamos que los niveles de empleo no han aumentado considerablemente, si bien las tasas de desempleo no son altas, esto se debe a los puestos laborales que se crean en el mercado informal, autoempleo o subempleo; la calidad y temporalidad es cuestionable, y más cuando se han aplicado políticas laborales que favorecen el *outsourcing* en detrimento de la seguridad social y laboral.

Uno de los sectores que se ha visto más afectado por la disminución de liquidez es el agrícola, el cual ha mostrado una caída considerable en la generación de empleos, tal como se puede observar en la gráfica 4. A inicios de los noventa, el sector primario generaba 28 % de los puestos de trabajo totales, sin embargo, para 2016 apenas alcanzaba 13 %, es decir, al descapitalizar al campo, se generó un efecto de expulsión de trabajadores, ya sea al sector urbano o fuera del país. Por otro lado, al no generar suficiente alimento para el consumo nacional

se recurre a la importación, provocando una dependencia alimentaria con efectos en el encadenamiento productivo.

Gráfica 4. Distribución del empleo  
(% empleo total)



Fuente: Banco Mundial, indicadores en línea: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

El empleo en el sector industrial también ha perdido peso relativo, bajando tres puntos porcentuales de 1990 a 2016, es decir, el proceso de apertura comercial solo ha provocado pérdida de trabajo, a pesar de la dinámica maquiladora, debido a la ausencia de una política industrial que favorezca la generación de empleos de calidad. Si bien es cierto que el sector servicios es el más dinámico en cuanto a la generación de puestos de trabajo, es considerado poco productivo, debido a que se trata de empleos creados en ramas como los restaurantes, hoteles y comercio, los cuales producen poco valor agregado.

De hecho, los sectores que deberían generar más valor agregado, como el agrícola e industrial, han disminuido considerablemente esta dinámica. El sector primario pasó de 8 %

en 1990 a 3 % en 2016 con respecto al total; mientras que el industrial ha mostrado una tendencia descendente de 10 puntos porcentuales de 1987 a 2016. Es decir, se comprueba la ausencia de liquidez que permita crear encadenamientos productivos, lo cual se volvió más complejo con el proceso de apertura comercial y financiera.

Lo anterior tiene efectos directos en el estancamiento de los niveles de productividad laboral, los cuales, para el 2017, mantienen los mismos valores que en 1999. Ante la ausencia de capital suficiente, que permita generar una actividad económica más dinámica, altamente tecnológica y competitiva, el mercado interno se comprime y la economía se estanca, dependiendo de factores ajenos a la política económica nacional, como la inversión extranjera, los precios del petróleo, los recursos que envían los migrantes del exterior y el turismo extranjero. Ante este proceso de descapitalización, la economía se desindustrializa, estancándose en la parte baja del ciclo económico, situación que comenzó en 1982, justo cuando inició el periodo neoliberal en México. De ese año al 2016 se muestra un crecimiento promedio de 2.3 % promedio anual, insuficiente para generar los empleos e ingresos requeridos para el desarrollo sostenido y de largo plazo.

## CONCLUSIONES

Es indudable que el crédito es fundamental para que una economía avance y pueda desarrollarse, sin ello el camino será sinuoso y complejo. Cuando el crédito productivo del sector privado está ausente, ya sea porque el sistema está en crisis, porque se ofrece a tasas de interés altas, o simplemente porque no es considerado como un negocio, el sector público debe ofrecer la suficiente liquidez a la economía para que evolucione, acercando el financiamiento a las micro, pequeña y mediana empresas, a tasas de interés baja, lo cual representa

una fuente de liquidez del mismo gobierno. Ello permitiría impulsar la inversión pública productiva y generaría una importante actividad económica que impulsaría la inversión privada.

Sin embargo, ante las condiciones de política de austeridad vigente, las tasas de crecimiento del crédito, producto interno, empleo y productividad, serán menores a la ganancia especulativa de los bancos. Y algo muy importante: mientras la tasa de interés esté por encima de la tasa de ganancia, la economía mexicana seguirá estancada de manera permanente, ampliando la desindustrialización.

Por tanto, para alcanzar la etapa o fase de crecimiento del ciclo económico (sostenido y de largo plazo) es necesario revertir la política económica restrictiva por una que permita el financiamiento público directo, complementario del privado, para impulsar así la actividad económica generadora de empleo e inversión.

#### REFERENCIAS

- BANCO DE MÉXICO (Banxico) [2017], *Indicadores económicos en línea*, <[www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)>.
- BANCO MUNDIAL [2017], *Indicadores económicos en línea*, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.
- COMISIÓN BANCARIA Y DE VALORES [2017], *Indicadores de la banca múltiple*, México, CNBV.
- CORREA, Eugenia [2015], “Industria y financiamiento en tiempo de financiarización”, en José Reyes, *Desafío para el desarrollo económico en épocas de financiarización*, México, Plaza y Valdés, pp. 17-28.
- GIRÓN, Alicia [2010], “Financiarización, banca pública y banca social”, en Alicia Girón, Eugenia Correa, *et al.*, *Banca pública, crisis financiera y desarrollo*, México, IIEC-UNAM, pp. 53-96.

- GUERRERO, Omar [2004], *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 275 pp.
- LERNER, Abba [1943], “Functional Finance and the Federal Debt”, en *Social research*, The Johns Hopkins University Press, vol. 10, núm. 1, pp 38-51.
- PARGUEZ, Alain [2013], “La era de la austeridad”, en *olafinanciera.unam.mx*, núm. 15, mayo-agosto, pp. 158-184.
- PREBISCH, Raúl [1962], *Boletín económico de América Latina*, Santiago, CEPAL, vol. VII, núm. 1.
- ROS, Jaime [2005], “El desempleo en América Latina desde 1990”, en *Estudios y perspectivas*, Santiago, CEPAL.
- SOTO, Roberto [2010], *Especulación e innovación financiera. Mercado de derivados y consecuencias macroeconómicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 236 pp.
- VIDAL, Gregorio [2008], “Estructura productiva, características, tendencias y nuevo papel del Estado”, en Eugenia Correa, José Déniz y Antonio Palazuelos (comps.), *América Latina y desarrollo económico*, Madrid, Akal, pp. 43-62.
- WRAY, Randall [2006], *El papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*, México, Economía-UNAM, 499 pp.

## 6. CICLO POLÍTICO FINANCIERO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN MÉXICO

*Margarita Camarena*

### INTRODUCCIÓN

Los efectos de que los contratos públicos sean separados de la función pública de regulación y control de la procuración de recursos hacen evidente la falta de integridad pública y privada. Por tal motivo, es importante suponer que es precisamente la integridad en la procuración de recursos públicos lo que puede hacer una diferencia importante para que estos sean un mecanismo eficaz para resguardar la función pública de abusos del poder político, económico y financiero. De esta forma, se pueden restituir los asuntos públicos de integridad, que necesitan tener las capacidades de dirigir el crecimiento y el desarrollo —local, regional, internacional y global—, tal como ha sido verificado, en sus términos generales, por funcionarios al servicio de las organizaciones internacionales y de los diversos niveles de gobierno, como por autores de universidades públicas y privadas, auditores y especialistas comprometidos en contra de la corrupción en todo el mundo.

Pero en México, esta hipótesis debe ser verificada, hasta que la convocatoria/asignación de los contratos públicos se muestre eficaz, como mecanismo sujeto a las particularidades de los ciclos político financieros —sexenales y globales—, y de renovación de los cargos públicos de presidente y gobernadores. Así, podrá utilizarse como palanca de la integridad gubernamental, y para revertir el sistema de dominación im-

perante y sus modalidades<sup>1</sup> de impunidad,<sup>2</sup> que tanto distorsionan la función pública.

En este sentido, los expertos destacan los siguientes imperativos: a) garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas de los ciclos financieros y políticos de los contratos públicos en materia de adquisiciones, estableciendo derechos y obligaciones recíprocas en los contratos; b) construir un fuerte compromiso entre la autoridad pública, los licitadores y la población, practicando la política gubernamental como bienestar y fortalecimiento de la sociedad; c) mejorar el monitoreo independiente de todas las fases de los ciclos de convocatoria/asignación de contratos públicos, llevando a altos niveles de formulación de las políticas, por medio de conocimientos técnicos, que den seguimiento a los quiebres cíclicos, financieros y sexenales, con los que se normaliza el aumento de beneficios extraordinarios, legales o ilegales; y d) ayudar a proporcionar los incentivos y sanciones adecuados para todos los involucrados, y así prevenir y detectar la dominación, y resolver la impunidad y la corrupción, como una política gubernamental integrista, que sea apoyada masivamente por la población.

De este modo, para comprender estos problemas también hay coincidencia de los expertos, en la conveniencia de pre-

<sup>1</sup> Algunas modalidades importantes de la impunidad anteceden o siguen al uso inapropiado de los servicios públicos o privados para obtener ventajas y beneficios materiales, que se conocen como distintos tipos de corrupción, por ejemplo, la extorsión —que impone el cobro de un pago al extorsionado, y el soborno, que ya no es una extorsión porque hay acuerdo mutuo del sobornado y el sobornador [Busquets, 2014: 6-7].

<sup>2</sup> Impunidad puede resumirse como la excepción o escape de la sanción que implica cometer una falta o un delito en el ámbito público o privado. Se refiere al uso de lo que corresponde al dominio público en beneficio común de los particulares y, por eso, puede verse como un acto irresponsable y contrario al interés común. Es posible notar que quien goza de impunidad está en una posición de poder, por la que percibe algún beneficio personal o político o dirigido a favorecer a terceros particulares. Este beneficio ventajoso de carácter monetario o no, robado o no, no sería procedente de otro modo o sería, simplemente, ilegal.



sentar un punto de vista integral, histórico e internacionalista, apoyado en un sólido modelo de evidencias factuales. En el marco de esta amplia y ambiciosa perspectiva, intentamos centrar la atención en los ciclos político financieros y de dominación económica, que se despliegan por medio de prácticas políticas de impunidad, la cuales alteran la función pública en el beneficio particular. Para esto, se toma en cuenta que “no es lo mismo pagar una mordida por pasarse un alto, que por obtener un contrato de millones de dólares” [Busquets, 2014: 5], lo que hace necesario mostrar los ejemplos de los distintos alcances que tiene la venta financiera, extraordinaria, que ocurre tanto con la procuración regulada, como por medio de los procedimientos (i)legales, que son ejemplares de magnitudes, dimensiones y aspectos clave de los contratos públicos.

En este contexto, el objetivo del presente capítulo es ilustrar dos direcciones de los ciclos político financieros, las sexuales y las globales, que coinciden con las alzas y bajas de la convocatoria/asignación de contratos públicos en México. De esta manera, se propone que una dirección es la de generar beneficios económicos, financieros y políticos extraordinarios, fuera de lo común, en el sentido de que provocan una normalización de las distorsiones de la función pública, mediante abusos que la vuelven mecanismo de dominación e impunidad socialmente aceptado y reproducido. Y una segunda dirección opuesta, que utilizando el mismo cíclico, sea dirigida a difundir otra aceptación de integridad pública (con los atributos de ser una asignación de recursos públicos: legal, justa, libre, igualitaria, racionalmente gestionada, es decir, planeada, responsable y sostenible), por medio de los canales utilizados para lograr que en lugar de aceptar las distorsiones, estas resulten inaceptables e inapropiadas, y se restituya la integridad de la función pública con beneficios sociales y culturales más amplios.

Por supuesto que será muy difícil equiparar la “normalidad” de exorbitantes y muy perjudiciales niveles de benefi-

cios extraordinarios (obtenidos mediante la excepcionalidad de la convocatoria/asignación de los contratos públicos, desreglados y sin control), tan solo con lo que pudiera ser la “normalidad” de los beneficios públicos controlados, que, en ese sentido, resultarían desventajosamente ineficientes. Frente a ello y, sin embargo, tal como se ha demostrado históricamente, solo el apoyo social y mayoritario puede enfrentarse con éxito a tales extremos de dominación e impunidad, y hacerlo así, con sistemas regulares de control, utilizados para cuidar que la función pública evite procedimientos ilegales, impunes y corruptos. Asimismo, para traer de vuelta a la gestión pública, otros principios de la distribución de la riqueza nacional y del ejercicio del presupuesto público.

Para ello, se presentan dimensiones de los contratos públicos en México; se muestran las raíces profundas de la normalización histórica de la impunidad, particularmente de la corrupción en torno de los contratos públicos. También se pone especial atención a la coincidencia del quiebre con que la crisis financiera mundial inaugurada en 2007-2008, acelera y adelanta la fase final de mayores irregularidades del ciclo sexenal de los contratos públicos en México, duplicando su duración de 2008-2012. Finalmente, se presentan, a manera de conclusiones, los resultados más importantes.

#### DIMENSIONES DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

En general,

la evolución de la economía mexicana, a través del comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) real de México en el periodo 1970-2009 [...] presentó un ciclo económico sexenal, registrándose el “Valle” al inicio y final de cada sexenio, mientras que el “Auge” en el segundo y tercer año. [...] La crisis económica [del 2008,] se refleja por una disminución del PIB, al pasar

de un crecimiento del 3.3 % en 2007 a 1.8 % en 2008, y 6.5 % para 2009, aunado a un desempleo del 6.4 % en septiembre de 2009 [...] La administración de José López Portillo registró la tasa de crecimiento promedio anual del PIB más alta, siendo de 6.57 %; en tanto que la de Miguel de Madrid fue la más baja con 0.22 % [Terrones *et al.*, 2010: 12].

La coincidencia de la crisis financiera mundial con el segundo año de gobierno de Felipe Calderón alteró la regularidad estacional de ese ciclo, acortando el valle inicial, y aunque disminuyó el nivel de la masa económica del auge, se prolongó hasta el término de ese gobierno. Pero el comportamiento de la tasa de interés es sobre todo el que puede sugerir mejor la comparación de los cambios entre la estacionalidad de las etapas del ciclo financiero (típicamente de recesión, contracción, recuperación y expansión), con respecto a las variaciones en la sexenalidad de las etapas del ciclo financiero, con la estacionalidad político electoral de 1980 a 2010 [Heath, 2011].

Las tasas de interés en México y Estados Unidos del 2008 al 2016 sugieren, hasta el año pasado, un aumento en los riesgos económicos por el debilitamiento de la economía externa. La FED “ha mantenido su tasa de interés en niveles históricamente bajos desde finales de 2008, cuando estalló la crisis económica mundial que se gestó en el sector inmobiliario de ese país, además de haber inyectado poco más de 3.5 miles de millones de dólares en el mercado de deuda con el fin de impulsar el crecimiento” [Luna, 2016: 3], pero el hecho en ese momento fue de desaceleración.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Entonces lo que se mostraba era un aletargado crecimiento económico. “La espera de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) para elevar su tasa de interés empieza a preocupar a algunos analistas sobre los efectos que esto pueda tener en la economía de mercados emergentes, particularmente en México” [Luna, 2016: 1], especialmente porque al no incrementar la tasa de interés, Estados Unidos: “principal motor de la economía mundial y el mayor socio comercial de México” [Luna, 2016], tendría efectos que estancaron el comercio mundial.

Por su parte, las irregularidades en torno a los contratos públicos en México presentan un problema de opacidad, pero se estima que llega a afectar hasta 9 % del PIB, según el Consejo Coordinador Empresarial hasta 10 %, o sea “el doble de las ganancias que obtiene el crimen organizado y superior a los dividendos de la extracción de petróleo crudo cada año por Pemex” [*Sin embargo*, 2016]. A ello, se puede agregar que alrededor de 57 % de los sobornos se asocian a los contratos públicos [Lagunes, 2016]. Pero existen otras dimensiones sobresalientes, tal como lo señalan Campos y Landaverde:

Los problemas de opacidad en las obras públicas tienen lugar desde las primeras etapas. Los diagnósticos de infraestructura no proporcionan un análisis objetivo de las necesidades de inversión física del país. No existe un documento de diagnóstico de las necesidades y problemas de infraestructura que precede a la etapa de programación. Existen breves secciones con “diagnósticos” en los programas de infraestructura, pero estos no son desarrollados y/o validados por organismos técnicos e independientes. Se observó que los diagnósticos se hacen para justificar los planes ya definidos por el Ejecutivo y no para ofrecer un análisis objetivo de las necesidades de inversión física, lo que limita la rentabilidad social y económica de las obras. Además, la planificación de la infraestructura tiene un alcance limitado. El Plan Nacional de Infraestructura tiene una duración máxima de un sexenio, por lo que se inclina aún más a asistir a motivaciones políticas sobre problemas estructurales [Campos y Landaverde, 2016: 12].

Además, los procedimientos de adjudicación directa que no son competitivos, son tan discrecionales que no tienen mecanismos de rendición de cuentas.

De los premios directos evaluados: solo el 13.2 % tiene peticiones para presentar propuestas a contratistas publicadas en CompraNet. 6 % publicaron los procedimientos de contratación de

bases. 21 % publicaron su informe de falla o documento similar. El 5 % ha publicado una propuesta de acta [...] solo el 40 % de las fallas de oferta se pusieron a disposición del público. Es decir, la mayoría de los juicios no fueron publicados (60 %). Este es un claro incumplimiento de las disposiciones del artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas [...] A veces, los acuerdos se registran como nuevos contratos, los importes se contabilizan dos veces o simplemente contienen “errores de dedo” en sus cifras [Campos y Landaverde, 2016].

Además, entre 1990 y 2008 hay evidencia de que

[...] el gasto público se expande atípicamente en el año electoral. Sin embargo, se descubre que el comportamiento oportunista por parte del partido en el poder, no aumenta las posibilidades de victoria electoral [...] Es evidente que en los periodos de elecciones municipales [las entidades federales y los gobiernos estatales nacionales ejercen] un aumento atípico en el uso del gasto público, con el fin de influir en las elecciones municipales, independientemente de que coincidan con las elecciones estatales [Amarillas y Gámez, 2014: 91].

Aumento del gasto que también coincide con el final del ciclo presidencial, incluso conocido popularmente como el “Año de Hidalgo”.<sup>4</sup>

En medio de estos planteamientos, algunos aspectos que se verán enseguida hacen más precisa la estacionalidad cíclica político-financiera de los contratos públicos en México. Intentamos encontrar medidas que exhibieran una normalidad cíclica/anticíclica de la impunidad y la ilegalidad, en los dife-

<sup>4</sup> “Cuando empieza el último tramo de gobierno de los presidentes de México, una figura espectral que los perseguirá aun después de la muerte empieza a cobrar vida. Obras, logros y aciertos que pudieron tener son olvidados, en cambio, yerros, pifias, acciones involuntarias negativas y hasta gracejadas se convierten en su sello frente a la historia” [Becerril, 2011: 1].

rentes periodos de contratación pública de seis y tres años, en los diferentes niveles de gobierno (presidencial, gubernamental y municipal), y que fuera evidente, por el aumento del monto, del peso y de la repercusión social que hayan tenido los beneficios (extraordinarios o ilegales) de la cada vez más compleja gestión de los contratos públicos en México.

A partir de lo mencionado, la impunidad en la gestión de contratos públicos en México exhibe la manera en la que se han exacerbado las características políticas, determinadas por la estacionalidad cíclica sexenal, a la cual se ajusta la sistemática de la economía financiera, pero que, al mismo tiempo, ha sido reforzada al aumentar la aceptación y la normalización de una cultura de dominación e impunidad, que la ha vuelto más intensa. Sería difícil demostrar que de esta manera resulta más eficaz que antes de los ochenta. Lo cierto es que se trata de prácticas que se han hecho del dominio común y se han extendido, según evidencias directas y publicitarias, para reforzar el mecanismo cíclico de los contratos públicos en el país.

El ciclo político financiero<sup>5</sup> de los contratos públicos pone de manifiesto las consecuencias de la gestión pública y privada del recurso patrimonial, o sea, de los recursos nacionales y sociales del país, mediante la normalización del uso irregular de dicho recurso. Que así se acusen los extremos de la dominación y la impunidad, mediante abusos e ilegalidad a que se llega en los periodos medio y final de los ciclos sexenales

<sup>5</sup> El “ciclo político financiero” consiste en tres principales etapas: de disminución, crecimiento y expansión económica sexenal en México, la cuales tienen distintas estacionalidades, que se repiten cada seis años. La noción contempla también el simple aumento y disminución de las denuncias por corrupción (dominación e impunidad política) publicadas por los medios masivos de comunicación, en la prensa escrita, radio y televisión. Toma en cuenta las definiciones formales del ciclo económico mexicano de Heath [2011] en el siguiente sentido: “El ciclo económico completo consiste en dos etapas principales: la de disminución (cuando la actividad económica se encuentra en una recesión) y la de crecimiento (cuando está en expansión). Por lo mismo, los puntos sobresalientes de un ciclo son el máximo o pico (*peak*), que representa el nivel más elevado, y el piso o valle (*trough*), que es el mínimo o más bajo”.

de gobierno se manifiesta en: a) la baja corrupción al inicio del periodo de gobierno, cuando los medios masivos de comunicación,<sup>6</sup> están más atentos a las irregularidades en la acción pública; b) en su aumento en el segundo y tercer año de gobierno; y c) en el ascenso desmedido al final del periodo de gobierno. El ascenso y caída de los beneficios extraordinarios promovidos por la asignación de contratos públicos, ya sean legales o ilegales, coinciden con el momento del ciclo de gobierno y con tres temas: el costo de la corrupción, la percepción del deterioro social que provoca y el tamaño extraordinario de los ingresos que genera.<sup>7</sup>

Y, por tanto, puede confirmarse: las sociedades que propician, toleran y están sometidas a excesos de impunidad son necesariamente muy injustas y excluyentes. Se espera que una política global y sostenida pueda redirigir este fenómeno cíclico, para restablecer la vida interna del país —especialmente ante sus relaciones con el extranjero— para que, en lugar de debilitar su función pública con esta operación del

<sup>6</sup> En los medios de comunicación se estima que la corrupción es una de las principales preocupaciones de los mexicanos, ya que es únicamente superada por la inseguridad y la delincuencia. La estacionalidad de la denuncia y seguimiento de ilícitos por los medios es difícil de comprobar, pero en términos generales, es mayor al inicio de los gobiernos y menor a la mitad y final de los mismos.

<sup>7</sup> En cuanto al costo de la corrupción en México, que se considera como subsidio social de los ilícitos, se estima —con datos del Inegi— que alcanza 10 % del PIB (2 000 millones de pesos en 2016): a) En cuanto a la percepción de la corrupción —con datos de Transparencia Internacional— se informa que México ocupa en 2016, el lugar 123, de las 176 economías analizadas, cuando en el año 2000, ocupaba la casilla 59; b) De acuerdo con un índice anual de percepción de la corrupción —escalado del 40 al 140—, en promedio el gobierno de Fox fue percibido en el escaño 70, Calderón en el 100, y Peña, en 2016, en el 120; y c) en lo que se refiere al efecto que tiene en la actividad económica, según un comparativo de los ingresos generados, los datos muestran que en México la actividad productiva está expuesta a un 75 % de riesgos de fraude (Brasil a un 68 %), que 14 % de los ingresos familiares son destinados al pago de fraudes (llegando 33 % para las familias de bajos ingresos, que son la mayoría); y que la piratería recibe 75 mdp por sus actividades, mientras que por petróleo son 41.7 mdp, siendo que las remesas suman 21.3 y el turismo 11.9 mdp, respectivamente [*El Financiero*, 2017].

patrimonio nacional, se le restituya con su verdadera fuerza constituyente.

Además de las etapas de la contratación, que incluyen tiempos de procedimientos de convocatoria-asignación-entrega del producto, obra o servicio contratado —que a veces se adelantan para excluir a posibles competidores en la licitación—, se tiene un ciclo de vida de la contratación pública y sus áreas críticas temáticas, para las empresas privadas que responden a las licitaciones públicas, en las que se destacan las siguientes etapas: presentación de ofertas, evaluación, adjudicación y ejecución de contratos.

Estas son algunas dimensiones de la complejidad que tienen los contratos públicos. Pero, además, según la evaluación realizada en general, por el índice MeTrOP (Métrica de Transparencia de la Obra Pública, elaborado por la organización “México Evalúa”, diseñado para medir la transparencia de obras públicas), hay otras maneras de constatar los alcances del fenómeno. Esta herramienta da a conocer las fortalezas y debilidades en la ejecución de la obra pública para identificar el espacio de corrupción y la manera más o menos eficiente de controlarlos [Ureste, 2016].

Los resultados del índice ofrecen una clara lección, en el sentido de que es esencial

[...] fortalecer mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas para mitigar la opacidad, la corrupción y la discreción. En el futuro, el Sistema Nacional de Anticorrupción (SNA) puede proporcionar la oportunidad de diseñar una Ley de Obras que se adapte a los desafíos que enfrenta el sector. Hasta el momento, la discusión del SNA aún no se ha especializado en los tipos específicos de corrupción en cada sector. Esperemos que pronto lo haga [Campos y Landaverde, 2016].

Además de Riquelme [2016], otra importante fuente de información a este respecto señala que en una lista de 144 países, México ocupa el lugar 119 en términos de “pagos adiciona-



les” y sobornos por parte de las empresas en la adjudicación de contratos públicos, y el nonagésimo noveno en términos de favoritismo que los funcionarios públicos exhiben hacia algunas empresas. México continúa en el sitio 102 en lo que respecta a la ética corporativa —relaciones entre empresas y actores políticos—, así como en el 119 en términos de desviar fondos públicos a empresas privadas. Además, según Eduardo Bohórquez, gerente general de Transparencia Mexicana, desde 1999, se afirma, que los pagos de facilitación no son ilegales y no son reconocidos como sobornos, por lo que pueden ser deducibles de impuestos [Tourliere, 2014].

Información complementaria indica diversas modalidades de prácticas de impunidad asociadas con los contratos públicos, indicando que hay intercambio entre funcionarios públicos y empresas contratistas favorecidas, en detrimento de los contribuyentes. Los términos del intercambio parecen simples: a cambio de beneficios privados —unas vacaciones en Cancún, casas de lujo a precios rebajados o financiamiento de campañas políticas—, los funcionarios otorgan favores de alto valor económico a las empresas, como condiciones ventajosas en la contratación de obras públicas del gobierno. En este capitalismo social, los funcionarios y sus contratistas preferidos distribuyen las aportaciones de los contribuyentes, dinero, con lo que potencialmente generan pérdidas en la eficiencia económica y erosionan la legitimidad de las instituciones políticas [Garfias, 2015].

Esta medición de los contratos públicos irregulares, registrados en línea y correspondientes a obras públicas, adquisiciones y servicios, representa una parte importante del gasto público. Desde la identificación de:

infracciones de los plazos mínimos establecidos por la ley para la presentación de propuestas en la asignación de contratos de gasto público en el gobierno federal y entidades [...] es posible identificar contratos irregulares que concluyeron la recepción

de propuestas antes de lo previsto, tal como fue declarado por los funcionarios [Garfias, 2015].

De lo que se sigue que se acortan los tiempos de la convocatoria eliminando a los competidores desfavorecidos de antemano. Lo cierto es que en el centro del problema está el tamaño de los contratos y la lucha de poder en su asignación, que muestra el trasfondo de relaciones de dominación, tanto el sesgo del sector público como el enfoque tecnocrático para el estudio de la corrupción pierden sentido. Ninguno de los dos aborda la raíz del problema: la dominación y la impunidad. Como alternativa heurística, se propone una perspectiva estructural de la corrupción y la teoría de un “doble fraude” estructural. Ambos elementos contribuirían a repensar el concepto de rendición de cuentas. El artículo sostiene que la corrupción es, al final, una cuestión de dominación política, impunidad estructural (especialmente para el sector privado) y descalificación social (para el sector público). Por tanto, su combate frontal se encuentra en (emplear) dosis significativas de democracia cívica, política y económica [Sandoval, 2016].

En ausencia de una medición directa que capte el intercambio de favores ilícitos entre funcionarios gubernamentales y contratistas [se eluden] irregularidades en las compras públicas que abren la posibilidad de actos corruptos. Además, presento evidencia, también indirecta, sobre un elemento específico de los términos de ese intercambio que ha recibido menos atención que el enriquecimiento ilícito: el financiamiento (ilícito) de las campañas políticas [Garfias, 2015].

En la cita anterior apreciamos otro elemento de la temporalidad y encauzamiento cíclico político financiero, sexenal o trianual, electoral que tanto influye en las decisiones y acciones públicas.

Es importante entender cómo el “tiempo” y el “momento

oportuno” de las convocatorias de contratos públicos en México es manipulado con impunidad, lo cual refuerza las opiniones expresadas en este trabajo. Hay hechos que pueden ser aún más claros, con información extraída de la publicación oficial del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), cuyos registros más significativos de corrupción en 35 servicios públicos ofrecidos en 2007, por los tres niveles de gobierno y por empresas privadas en México, detectan seriamente, los alcances de la impunidad.

Por otra parte, y de manera colateral, también es útil la información acerca de experiencias de corrupción e impunidad sufridas por los hogares mexicanos en 2010, cuyos resultados se resumen a continuación:

En 2010 se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de los servicios públicos prestados por las autoridades federales, estatales y municipales, así como en las concesiones y servicios administrados por particulares.

En 2010, una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165 pesos. En 2007, el promedio fue de \$138 pesos [Transparencia mexicana, 2011: láminas 1, 2, 3].

La información obtenida de los “Resultados Nacionales del INCBG 2010: avances y retrocesos” [Transparencia mexicana, 2011: 6], muestra que

La frecuencia de la corrupción a nivel nacional aumentó tres décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010. Que 16 entidades federativas redujeron su frecuencia de corrupción en comparación con 2007; y que en las otras 16 entidades del país el índice se mantuvo sin cambios o se incrementó; que de los 35 trámites analizados, 14 redujeron sus niveles de corrupción, [mientras que] 21 procedimientos empeoran sus niveles de corrupción.

Por último, con datos de Manu Ureste [2016], se tiene que:

el principal motivo por el que se corrompen las empresas mexicanas es para agilizar trámites. Así lo admitió en una encuesta el 43 % de los empresarios, quienes dijeron que el exceso de “tramitología” los “obligó” a hacer pagos indebidos a funcionarios [Casar, 2015: 23], el 32 % pagó sobornos para obtener permisos y licencias. El 21 % lo hizo para impedir abusos de autoridad. El 16 % para ganar contactos e influencias. Y el 11 % para poder participar en procesos de licitación con el gobierno [Casar, 2015: 53].

Estas dimensiones son resultado de profundos procesos históricos estructurales en los que se ha ido debatiendo la sociedad mexicana hasta la actualidad, para lograr ser nación, mantener su ideario de patria y forjar un Estado nacional moderno.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN. CICLO POLÍTICO FINANCIERO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN MÉXICO

Las prácticas y las consecuencias sociales de los contratos públicos en México, que siguen una estacionalidad política y financiera sexenal, coinciden desde los ochenta con el desglose del ciclo político financiero mundial, y con la crisis financiera mundial del 2007-2008, con lo que sugieren sus relaciones con hitos clave de los fenómenos políticos de dominación e impunidad.

En este capítulo intentamos mostrar las causas económicas, financieras y políticas más profundas, y cómo algunos de los efectos sociales que traen consigo dichas causas, debido a los beneficios extraordinarios obtenidos mediante contratos públicos en México (por medios ilegales o regulares), también pudieran hacer posible la reversión cíclica del mecanismo. El principal aspecto que hemos intentado ilustrar es la posibili-

dad de revertir este mecanismo de distorsión en favor de la verdadera integridad de la función pública.

Así, nuestro objetivo ha sido contribuir a explicar las causas de la dominación e impunidad que privan en la gestión de los contratos públicos en México. Mediante la observación del marco cíclico político financiero que se regulariza cada seis años, se exhiben patrones de dominación e impunidad en el uso y distribución de los recursos públicos, que pueden llevar a sugerir las siguientes opiniones de la relación que hay entre los contratos públicos y los fenómenos de dominación e impunidad críticos, que motivan la corrupción: a) el bajo ingreso individual; b) el desarrollo relativo o más que relativo de proyectos públicos —con participación privada—, por medio de recursos irregulares, lícitos o ilícitos; c) la transferencia de riqueza como signo de recomposición, o más bien, de descomposición; y d) como un objetivo de las medidas de control dirigidas al gobierno y al rediseño institucional, incluyendo un sistema anticorrupción nacional que terminaría por convertirse en ley.

Dado que la impunidad puede ser explicada por variables económicas, pero aún requiere estudios políticos de mayor profundidad, se sugieren otros estudios para averiguar cómo es percibida por diferentes sectores sociales, estudiando y midiendo experiencias y percepciones que acompañan la demanda y calidad de los servicios públicos y privados, dirigidos a atender necesidades públicas; asimismo, que ayuden a calibrar mejor las capacidades distorsionadas de integridad gubernamental, y a encontrar la manera de revertir los efectos sociales desfavorables, en función de remodelar las relaciones Estado-sociedad, y lograr que la contratación sea un recurso integral, gestionado para el bien público.

Con ello, resaltan las consecuencias de tal gestión pública —con beneficios privados de los recursos patrimoniales, nacionales y sociales del país—, que debería ser revertida y rencauzada para terminar con la normalización de la delin-

cuencia, la ilegalidad y violencia del país que ha sido provocada por tanta injusticia y exclusión social. Mayores niveles de dominación e impunidad, producidos en la lucha y en la competencia por los contratos públicos, corrompen y distorsionan las capacidades sociales de adaptación y supervivencia.

Se sugiere adoptar modelos e indicadores que observen estas variaciones cíclicas —particularmente en el aumento del número y volumen de transacciones económicas—, como signo de que hay incentivos para que surja, se desarrolle y se vuelva sistemática [Busquets, 2014: 58] la irregularidad en todas las operaciones vinculadas con los contratos públicos en México, y que, sobre la misma base cíclica, pudieran ser objeto de una gran transformación que restituya la función pública de la integridad que necesita, o sea, la reversión del mecanismo de impunidad en los contratos públicos, por medios sociales que la estimaran inadmisibles.

Por tanto, mostramos que existe una estrecha relación entre el ciclo político financiero —internacional y sexenal—, con respecto a la concesión de contratos públicos en México. También hemos indicado que hay una estacionalidad cíclica sexenal de las irregularidades que aumentan y disminuyen según el momento del ciclo de gobierno, que coincide en alzas y bajas del aumento de la impunidad en México. En función de los momentos sexenales, de inicio y término de los periodos de gobierno, hemos señalado cómo varía también la denuncia y mayor atención prestada a la corrupción, por parte de los medios masivos de comunicación.

La conclusión principal de este trabajo es que, en México, la impunidad en el otorgamiento y el gasto de los recursos asignados mediante concursos públicos, acentúa las graves desigualdades económicas, sociales y culturales. También, que la impunidad es una práctica creciente que no beneficia al país y que, como puede suceder en otros países con sociedades que fomentan y toleran la impunidad en el diseño y adjudicación de contratos públicos, la sociedad mexicana se está hacien-

do injusta. En vista de ello, se espera que una transformación política sostenida restituya la vida interna del país, igual que a sus relaciones con el extranjero, y que fortalecer el Estado nacional sea un propósito efectivo, dotándolo de la integridad que necesita, basándose en los principios democráticos de fuerza soberana, autónoma, igualitaria, libre y justa, para el ejercicio del recurso público para el bien público.

#### REFERENCIAS

- AMARILLAS, Víctor y Cesáreo Gámez [2014], “El ciclo político y la alternancia en el poder en los estados Mexicanos”, en *Explanans*, vol. 3, núm. 1, ene-jun, <[https://www.academia.edu/21598290/El\\_ciclo\\_pol%C3%ADtico\\_presupuestal\\_y\\_la\\_alternancia\\_en\\_el\\_poder\\_en\\_los\\_estados\\_mexicanos](https://www.academia.edu/21598290/El_ciclo_pol%C3%ADtico_presupuestal_y_la_alternancia_en_el_poder_en_los_estados_mexicanos)>.
- BAKA RANGER [2011], “¡Viva México!”, 15 de septiembre, <<https://kvysp.wordpress.com/2011/09/15/%C2%A1viva-mexico/>>.
- BECERRIL, Andrés [2011], “Los fantasmas sexenales de los presidentes”, en *Excélsior*, 4 de septiembre, <<http://www.excelsior.com.mx/2011/09/04/nacional/766017>>.
- BUSQUETS, Renato [2014], “Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal”, <<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacadmicosyestadsticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Analisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatal..pdf>>.
- CAMPOS, Mariana y Osvaldo Landaverde [2016], “¿Qué tan transparente es la obra pública en México?”, en *Animal Político*, <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/25/que-tan-transparente-es-la-obra-publica-en-mexico/>>.
- CASAR, María Amparo [2015], *México: Anatomía de la Corrupción*.

- ción, México, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (Imco)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- EL FINANCIERO [2017], “El costo de la corrupción en México en 3 gráficas”, en *El Financiero*, México, 7 de agosto, <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-costo-de-la-corrupcion-en-mexico-en-graficas.html>>.
- GARFIAS, Ek [2015], “Corrupción en las compras gubernamentales”, en *Nexos*, 1° de septiembre, <<http://www.nexos.com.mx/?p=26157>>.
- HEATH, Jonathan [2011], “Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia”, en *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de Estadística y Geografía*, México, Inegi, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto: 5, <[http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_03/rde\\_03\\_art2.html](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_03/rde_03_art2.html)>.
- LAGUNES, Alejandra [2016], “Open Contracts, Transparency in Action”, en *El Universal*, secc. Opinión, México, 6 de junio, <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/Alejandra-lagunes/nation>>.
- LUNA, Carmen [2016], “Tasas bajas en Estados Unidos, un riesgo para México”, en *Expansión en alianza con CNN*, <<http://expansion.mx/economia/2016/06/20/tasas-bajas-en-estados-unidos-un-riesgo-para-mexico>>.
- MARX, Karl [1850], *La lucha de clases en Francia*, Biblioteca virtual Espartaco, <<https://www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/francia/>>.
- MONTES, Pablo [2017], “Corrupción a la mexicana”, en *Animal Político*, <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-neoliberal-nel-liberal/2015/05/20/corrupcion-a-la-mexicana/>>.
- RIQUELME, Rodrigo [2016], “Nuestro país, en los últimos lugares. 20 datos sobre el problema de la corrupción en México”, 28 de octubre de 2016, <<http://ciudadanosenred.com.mx/20-datos-problema-la-corrupcion-en-mexico/>>.
- SANDOVAL, Irma [2016], “Enfoque de la corrupción estructural:



poder, impunidad y voz ciudadana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS/UNAM, vol.78, núm, 1, ene/mar, <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032016000100119](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119)>.

SIN EMBARGO [2016], “HIGA and OHL Group”, en *Sinembargo.mx, Periodismo digital con rigor*, 9 de mayo, <<http://www.sinembargo.mx/09-05-2016/1656335>>.

TERRONES, Aníbal *et al.* [2010], “Crecimiento económico y crisis en México, 1970-2009. Un análisis sexenal”, <[www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4825/crecimiento\\_economico\\_y\\_crisis\\_en\\_mexico\\_\\_1970-2009.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4825/crecimiento_economico_y_crisis_en_mexico__1970-2009.pdf)>.

TOURLIERE, Mathieu [2014], “México, el paraíso del soborno”, en *Proceso*, reportaje especial, 31 de diciembre, <<http://www.proceso.com.mx/391899/mexico-el-paraiso-del-soborno>>.

TRANSPARENCIA MEXICANA [2011], “Executive Report 2010. Corruption and Good Governance Index (INCBG)”, México, <<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Report-Executive1.pdf>>.

URESTE, Manu [2016], “¿Qué es MeTrOP? 9 claves de la herramienta contra la corrupción en la obra pública en México”, en *Animal Político*, 28 de abril, <<http://www.animalpolitico.com/2016/04/que-es-metrop-9-claves-de-la-herramienta-contra-la-corrupcion-en-la-obra-publica-en-mexico/>>.



## 7. FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA VERDE COMO INSTRUMENTO ANTICÍCLICO:

Keynesianismo verde

*Antonina Ivanova*

### INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este capítulo es presentar el financiamiento de la infraestructura verde como instrumento anticíclico. Después de la última crisis de 2008 y el largo periodo de recuperación que la está siguiendo hasta el día de hoy, se están explorando varias vías novedosas para afrontar las consecuencias negativas del ciclo económico.

Uno de los instrumentos es el llamado keynesianismo verde, que relaciona la teoría clásica de Keynes, con las nuevas políticas y opciones de financiamiento de infraestructura verde, y otras acciones de protección del ambiente, que muchas veces pueden ser empleados para sustituir la clásica inversión gubernamental y apoyar la salida de la crisis, fomentando el crecimiento bajo en carbono y la creación de empleos.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte, se presentan los principales postulados del keynesianismo verde; en la segunda parte se explica qué se entiende por crecimiento verde; y en la tercera parte se presentan los mecanismos de financiamiento verde que presentan los bancos de desarrollo internacionales, particularmente en América Latina y el Caribe. El capítulo finaliza con unas breves conclusiones.

La teoría de Keynes, el hombre que aportó las recetas para escapar de la Gran Depresión de los treinta, con su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, está nuevamente en vigencia. Al respecto, vale señalar que las ideas de Keynes tuvieron mucha consideración en el plano económico, transformándose en el pilar fundamental de las políticas económicas en los cincuenta y sesenta. Sin embargo, desde los setenta volvieron a predominar las teorías neoliberales que señalaban al libre mercado como la mejor forma de funcionamiento del sistema económico.

Básicamente, para Keynes la causa de las crisis económicas es una disminución en la demanda agregada, principalmente por un desplome en la confianza de los hombres de negocios que afecta la realización de nuevas inversiones privadas. Ante esta situación, se cae la demanda agregada y se genera una paralización de la economía, las empresas enfrentan menores ventas y reducen la producción, al mismo tiempo que se generan despidos de personal. Así se produce un círculo vicioso por el cual el incremento en el desempleo origina una caída en el consumo, y la caída en las ventas tornan más pesimistas a los inversores privados, profundizando aún más el problema [Keynes, 1992].

Para Keynes, las fuerzas del libre desempeño del mercado pueden promover la recuperación, pero solo después de un cierto periodo y a costa de un alto sacrificio social. Ante esta situación, propone la ejecución de una política fiscal expansiva de aumento de gasto público y de reducción de impuestos para revertir el círculo vicioso de caída en el nivel de actividad. La economía keynesiana sigue siendo el mejor marco que tenemos para dar sentido a las recesiones y depresiones.

Sin embargo, con los límites de crecimiento que nos impone hoy la depleción de los recursos naturales a nivel global, y los riesgos inminentes del cambio climático es necesario

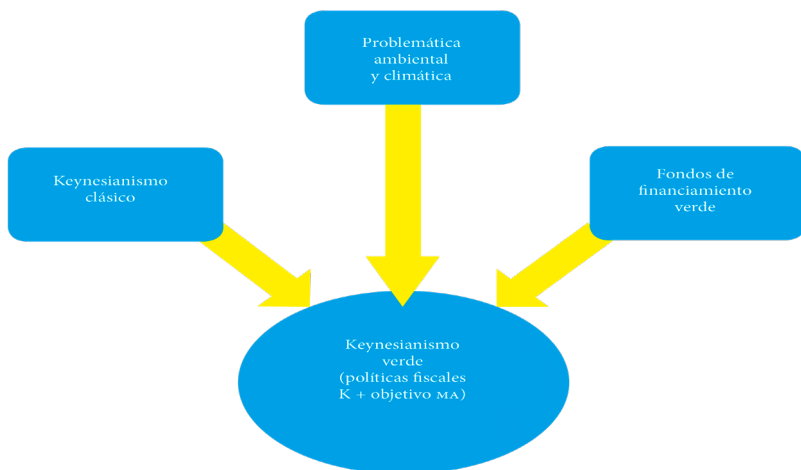
relacionar los objetivos de crecimiento económico con las consideraciones de protección del ambiente.

Keynes no se centró en cuestiones de la sustentabilidad ecológica, pero desde nuestro punto de vista actual (primera década del siglo XXI) ciertamente parece razonable incluir la degradación del medio ambiente como uno de los “fallos destacados” del sistema económico. La implementación de programas ambiciosos para la inversión social y la reorientación de la macroeconomía hacia la sustentabilidad serán esenciales para la preservación de los sistemas económicos en el siglo XXI. Esto, sin embargo, requerirá un alejamiento de la macroeconomía convencional [Harris, 2009: 4].

Si complementamos los principios keynesianos con algunos postulados de la economía ecológica, podemos avanzar en la construcción de una teoría sólida de keynesianismo verde. La política fiscal es el elemento central de un keynesianismo orientado al ambiente. Como señalamos anteriormente, la política monetaria expansiva es esencial para la recuperación de la recesión, pero carece de cualquier diferenciación entre categorías del PIB ambientalmente beneficiosas o perjudiciales. La política fiscal puede ser dirigida específicamente. Hay ejemplos recientes de esto en el paquete de estímulos del gobierno de Obama de 2009-2010. En parte estaba dirigido hacia los tipos tradicionales de gasto, como el mantenimiento de carreteras, pero una porción significativa (aproximadamente 71 mmd) se orientó específicamente hacia inversiones “verdes”, junto con otros 20 mmd en incentivos fiscales “verdes” [Harris, 2013; Gartner *et al.*, 2013 y Environmental Protection Agency, 2016].

La figura 1 explica la transición del keynesianismo clásico al keynesianismo verde.

Figura 1. Del keynesianismo clásico al keynesianismo verde



Fuente: elaboración propia.

El doble beneficio de estas políticas es que promueven el empleo y también el avance en la transición hacia una economía más sostenible con el ambiente. En el siguiente apartado explicaremos el término de “crecimiento verde”, aceptado ampliamente en las instituciones internacionales y en las políticas nacionales después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable del 2012.

#### CRECIMIENTO VERDE E INFRAESTRUCTURA VERDE

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) [2009] define economía verde como: “aquella que resulta en la mejora del bienestar y la equidad social mientras reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica”.

La Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) [2011a] define crecimiento verde como: “el fomento del crecimiento económico y el desarrollo, asegurando que los bienes naturales continúen suministrando los recursos y los servicios ambientales de los que depende nuestro bienestar”. Además de definir el crecimiento verde, la OCDE [2011b] también propone indicadores detallados para su medición.

El Proyecto Agua y Crecimiento Verde define el crecimiento verde como: “una estrategia que promueve el crecimiento económico y el desarrollo, protege los ecosistemas naturales, los recursos y los servicios ambientales que proporcionan y que mejora el desarrollo social inclusivo” [Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2014; Echavarría *et al.*, 2015].

A su vez, la infraestructura verde es un concepto en desarrollo que incluye medidas de inversión para proteger, restaurar y mantener paisajes naturales, tales como “la reforestación, protección de bosques, riberas y humedales y paisajes naturales y todas aquellas actividades que contribuyen a proteger y/o restaurar el funcionamiento de los ecosistemas [Unión Europea, 2010].

Según la *Guía de Infraestructura Verde del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* la infraestructura verde se define como “una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de asentamientos rurales, como urbanos” [Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2014]. Además, destaca que el objetivo de la infraestructura verde es mejorar la capacidad de la naturaleza para generar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos de manera sostenible.

La infraestructura verde ha demostrado que puede ser una forma más rentable para garantizar el suministro de agua.

Actualmente, ya se cuenta con una base científica robusta para sustentar cómo las medidas de infraestructura verde pueden ser más económicas, permitiendo reducir costos de operación y mantenimiento, difiriendo la necesidad de realizar inversiones de capital. Existen experiencias concretas y documentadas de tales prácticas en varias localidades de EUA [Gartner *et al.*, 2013].

Asimismo, la inversión en infraestructura verde se perfila como un buen complemento para la protección de las inversiones en infraestructura física o gris. Una infraestructura verde ayudará también a mantener en buen estado los ecosistemas, para que puedan seguir prestando sus valiosos servicios a la sociedad, como el aire limpio y el agua pura.

“La inversión en infraestructura verde tiene una lógica económica: mantener la capacidad de la naturaleza, por ejemplo, para mitigar los efectos negativos del cambio climático” [Aguilar *et al.*, 2014; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014], es mucho más rentable que sustituir esos servicios perdidos por soluciones tecnológicas humanas mucho más costosas.

El mejor medio para crear una infraestructura verde es adoptar un enfoque integrado de la gestión del suelo y una cuidadosa planificación estratégica del territorio. Todos los usuarios del suelo y los sectores responsables de la formulación de políticas deben comprometerse desde el principio en el proceso de creación de la infraestructura verde y asumir la parte de responsabilidad que les corresponde.

LOS BANCOS DE DESARROLLO Y EL FINANCIAMIENTO VERDE

*Tendencias a orientar hacia la sustentabilidad la actividad de los bancos de desarrollo*

Los bancos de desarrollo serán fundamentales en el logro de dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] más



importantes. Los bancos de desarrollo pueden ayudar a atenuar la carga de riesgo mediante inversiones a largo plazo a la vez que contribuyen a corregir los fallos del mercado. Estos bancos de desarrollo pueden también contribuir a las prácticas convencionales prevalentes, a las consideraciones sobre el cambio climático (es decir, el desarrollo bajo en carbono y el poder de recuperación frente al cambio climático), así como desempeñar un papel catalítico y con poder de convocatoria, para fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias acerca de estos temas. Los bancos de desarrollo también pueden ayudar a “presionar” al sector privado y otras fuentes internacionales de financiamiento.

Es importante resaltar dos de los ODS. El Objetivo 7 es “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”, mientras que el Objetivo 9 es “Desarrollar infraestructuras de calidad, confiables, sostenibles y resilientes, incluyendo infraestructura regional y transfronteriza, a fin de apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, enfocados a un acceso equitativo y asequible para todos” [Organización de la Naciones Unidas, 2015]. Bhattacharya, Oppenheim y Stern [2015] argumentan que los bancos de desarrollo tienen una tarea esencial a la hora de ayudar a las naciones a evolucionar desde un estado de “negocios como resultado habitual”, hacia una “infraestructura incluyente y sostenible como resultado”, como se ve en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Bancos de desarrollo y sustentabilidad

<p>De los resultados de “negocios como de costumbre” ...</p> <p>Inversiones inadecuadas en infraestructuras sustentables en la mayoría de países, restringiendo el crecimiento y el desarrollo.</p> <p>Provisión insuficiente para los pobres de una infraestructura estable, creando así riesgos que se presentan en retrocesos en la lucha por el desarrollo y la reducción de la pobreza.</p> <p>Una alta proporción de inversiones en infraestructura con altas emisiones de carbono y un uso ineficiente de la infraestructura creando así riesgos de monopolios fijos y un cambio climático irreversible.</p> <p>Infraestructura de baja resiliencia, lo cual crea vulnerabilidad frente a los riesgos del cambio climático (en especial entre los pobres).</p>	<p>... A los resultados de una infraestructura sustentable e incluyente</p> <p>Aumento de inversiones de forma global en infraestructuras sustentables, tendiente a mejorar el desarrollo y el crecimiento.</p> <p>Un mayor acceso y asequibilidad de los pobres a la infraestructura, lo cual conlleva a mejores resultados de desarrollo.</p> <p>Una preferencia cada vez mayor por infraestructura con bajas emisiones de carbono, aminorando el riesgo de cambio climático y aumentando la probabilidad de un escenario de dos grados.</p> <p>Una infraestructura más resiliente que da cuenta de los riesgos de cambio climático y protege a las comunidades más vulnerables a este.</p>
---	---

Fuente: Bhattacharya, Oppenheim y Stern [2015].

Con este fin varios bancos de desarrollo se han comprometido a aumentar el financiamiento para el desarrollo sustentable en general y, en particular, para el desarrollo de bajas emisiones de carbono. En 2015, una vez que China se comprometió a inyectar 3 200 mdd a un fondo para el cambio climático en los países en desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial y otras instituciones empezaron a establecer compromisos para incrementar sus inversiones. El Banco Mundial se comprometió a aumentar el financiamiento climático a 29 mmd (prácticamente, un tercio) para 2025, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo se comprometió con un 25-30 % de sus aportaciones para 2020 [Yuan y Gallagher, 2015].

En los inicios del financiamiento del desarrollo había poca o ninguna consideración formal sobre aspectos sociales y ambientales en el financiamiento de proyectos. Ya a comienzos de los ochenta esta situación empezó a cambiar y ahora tales consideraciones forman, por lo menos, parte del proceso de toma de decisiones de prácticamente cada banco internacional de desarrollo que opera en Latinoamérica y el Caribe.

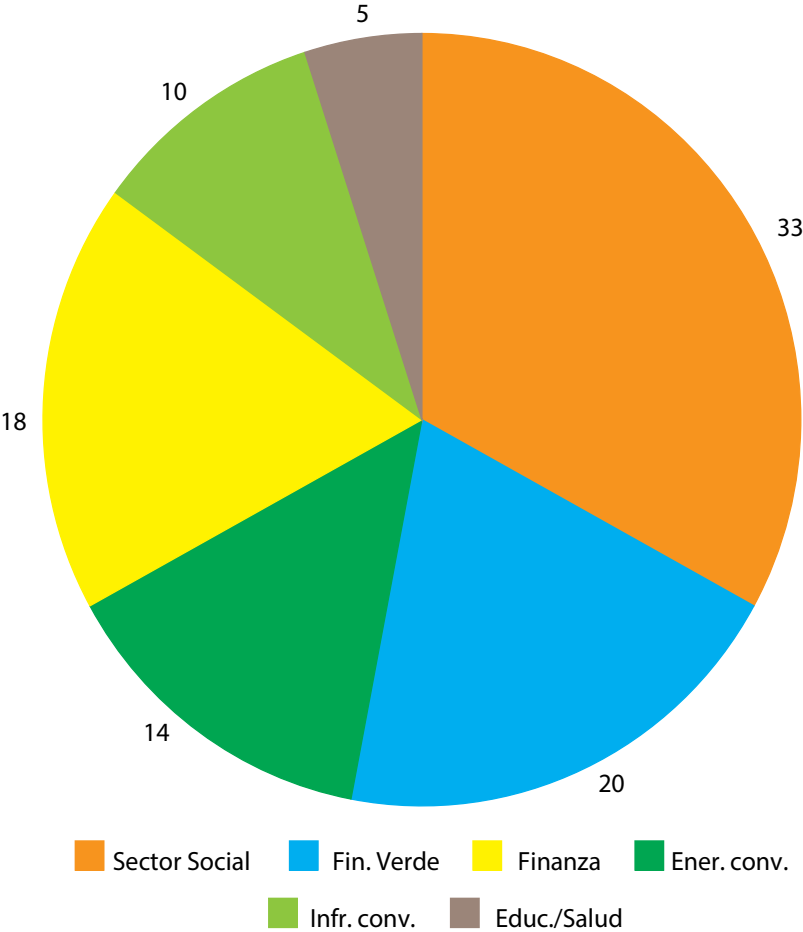
Las políticas sobre Salvaguardas Ambientales y Sociales (SAS) vienen desde los ochenta y comienzos de los noventa, cuando las comunidades locales perjudicadas por proyectos se asociaron con ONG globales, para presionar a los gobiernos y a los bancos para incorporar las inquietudes sociales y del ambiente en la banca dedicada al desarrollo. Las SAS se les ha definido también como “las reglas o las instituciones que ayudan a garantizar que las inversiones cumplan con las normas sociales, ambientales y de gobernanza mínimas”. Estas reglas e instituciones “pueden provenir de un país beneficiario o del inversionista” [Larsen y Ballesteros, 2014: 16].

Por su parte, Hicks *et al.* [2008] exploran cómo al incorporar tales inquietudes medioambientales se ha influenciado el financiamiento del desarrollo y la selección de proyectos, en

los principales bancos de desarrollo. Al analizar los datos de 1980 a 1999, se halló que la provisión de fondos para proyectos de ayuda al desarrollo favorables para el ambiente creció de manera significativa en términos relativos y en términos de su valor en dólares. Sin embargo, en 1999 el valor de los proyectos de ayuda desfavorables aún superaba tres veces el valor de los proyectos amigables con el ambiente [Yuan y Gallagher, 2015]. Muchos bancos de desarrollo han establecido sus propias políticas sociales y ambientales para los distintos aspectos del ciclo de cada proyecto. Con base en el análisis de Salvaguardias Ambientales y Sociales presentes en los BIDD en Latinoamérica y el Caribe, no resulta claro que el financiamiento del desarrollo está salvaguardado adecuadamente en la región. Las sociedades por acciones simplificadas (SAS) presentes en los bancos de desarrollo van desde el conjunto de normas internacionales exigido hasta el completo respeto a los sistemas nacionales de los países prestatarios. Mientras que las SAS más estrictas han sido criticadas por empantanar el ciclo del proyecto y rechazar a prestamistas potenciales de ciertos BMD, la excesiva dependencia en los sistemas nacionales puede también resultar en costosas demoras, cancelaciones de proyectos y reputaciones empañadas para los BMD.

Podemos apreciar cómo el 20 % del financiamiento al desarrollo entre 2007 y 2014 ha consistido en financiamiento verde, mientras que 18 % se ha orientado hacia infraestructura convencional. Aunque los recursos que han afluido hacia la infraestructura convencional y energías convencionales (sectores que todavía superan en conjunto la inversión verde) también pueden servir como instrumento anticíclico, complementando los recursos gubernamentales, acorde con los postulados keynesianos, es importante fomentar el financiamiento de infraestructura verde y de energías renovables [Ivanova, 2011] para combinar el crecimiento con la protección al ambiente.

Gráfica 1. Distribución del financiamiento del desarrollo por sectores (%) (2007-2014)



Fuente: elaborada con datos de Bhattacharya, Oppenheim y Stern [2015] y Banco de Desarrollo de América Latina [2016].

A fin de agilizar las variaciones del financiamiento verde y de la infraestructura sustentable, es primordial que los BMD tengan sistemas establecidos que permitan anticipar y

mitigar los efectos negativos de tales proyectos [Ivanova, 2014]. Un estudio de la Comisión Reguladora del Banco de China halló que los grandes proyectos energéticos y de infraestructura tenían 37 % más de posibilidad de presentar considerables riesgos ambientales y sociales en los países en desarrollo [China Bank Regulatory Commission (CBRC), 2012].

No solamente los proyectos con buenas salvaguardas les ayudan a los BMD a cumplir con sus objetivos fundamentales de un desarrollo sustentable e incluyente, sino que también permiten identificar los riesgos y proteger la inversión.

### *Definición y valoración del financiamiento verde*

Hay toda una variedad de definiciones y enfoques para valorar el “financiamiento verde”, incluso entre los mismos bancos de desarrollo. La más utilizada es la definición de financiamiento verde y la metodología de mapeo verde del Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo (IDFC, por sus siglas en inglés), una asociación de bancos de desarrollo, nacionales y regionales, en todo el mundo.

El IDFC comparó su metodología para el seguimiento del financiamiento climático con la de los BMD y halló que era “coherente en gran medida” para la mitigación del cambio climático, pero no tanto así para la adaptación al cambio climático [Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo, 2015a]. A fin de cerrar la brecha, el IDFC trabajó conjuntamente con los principales BMD en 2014 para crear un conjunto común de principios para hacer seguimiento al financiamiento por medio de bancos de desarrollo para la mitigación y adaptación al cambio climático [IDFC, 2015b]. El IDFC define “financiamiento verde” como el financiamiento para mitigación o adaptación ante el cambio climático, así como protección y descontaminación ambiental a nivel de proyecto.

Cuadro 2. Metodología del IDFC para el seguimiento del financiamiento verde

Categoría	Definición	Categorías representativas de proyectos elegibles
Energía limpia y mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).	Actividad que contribuye a reducir o evitar las emisiones de GEI. Emisiones de GEI o mejor la captura de GEI.	Suministro de energía renovable. Eficiencia energética en la industria y los edificios. Emisiones de procesos en la industria y emisiones fugitivas. Transporte sustentable. Agricultura, bosques y uso de la tierra. Captura y almacenamiento del carbono. Apoyo presupuestal a políticas de mitigación del cambio climático.
Adaptación a los efectos del cambio climático.	Actividad que busca reducir la vulnerabilidad de los humanos o de los sistemas naturales a los efectos del cambio climático y los riesgos relacionados manteniendo o aumentando la capacidad adaptativa y la resiliencia.	Preservación del agua. Agricultura, recursos naturales, adaptación del ecosistema. Protección costera. Otras formas de reducción de los riesgos de desastre. Apoyo presupuestal a políticas de adaptación del cambio climático.
Agua, saneamiento y otros objetivos ambientales.	Actividad que no necesariamente orienta la mitigación o adaptación al cambio climático o que se relaciona con el desarrollo sustentable que tiene un efecto positivo en el ambiente.	Suministro de agua. Tratamiento de aguas residuales. Gestión de desechos. Control de la contaminación industrial. Rehabilitación de suelos y rehabilitación de minas. Infraestructura sustentable. Biodiversidad.

Fuente: Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo (IDFC) [2014].

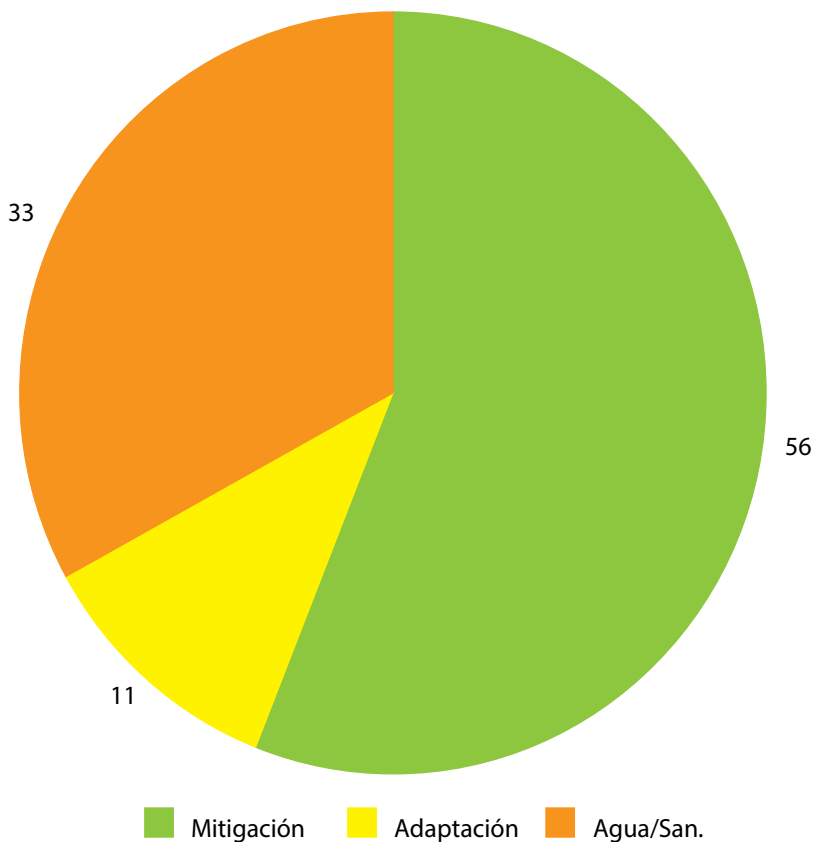
De acuerdo con esta metodología, Yuan y Gallagher [2015] estiman que los bancos de desarrollo han brindado aproximadamente 61 mmd, o sea, 8 700 millones por año en financiamiento verde entre 2007 y 2014, llegando a un 20 % de todo el financiamiento mediante bancos de desarrollo en Latinoamérica y el Caribe.

Hasta hace poco no había habido una definición, con un consenso internacional, para el financiamiento verde y del cambio climático. Se trata de un término amplio que se refiere a las inversiones que contribuyen a la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) y fomentan el desarrollo sustentable. Sin embargo, durante el pasado quinquenio el IDFC ha estado tratando de crear una definición unificada de tal financiamiento. Además de contribuir a afinar el concepto de financiamiento verde, el IDFC también ha publicado recientemente una “metodología de seguimiento”. A partir del enfoque del IDFC, se agrupa el financiamiento verde en tres categorías: 1) energía limpia y mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero (EGEI); 2) adaptación a los efectos del cambio climático; y 3) agua, saneamiento y otras metas ambientales [Jinhyeog *et al.*, 2012]. A fin de brindar datos de seguimiento más exactos y precisos, existe una lista de subcategorías para cada tema [Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo, 2014]. De acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Asociaciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) en América Latina y el Caribe, el financiamiento en mitigación (energía limpia y mitigación de EGEI) abarca 56 %, o sea más de la mitad de los fondos destinados a la acción ante el cambio climático [Asociación Latinoamericana de Asociaciones Financieras para el Desarrollo, 2014]. Este rubro comprende una importante inversión en infraestructura verde, que puede ser un eficiente instrumento anticíclico de acuerdo con el keynesianismo verde. La gráfica 2 desglosa el financiamiento en mitigación, precisando que aquí se incluye



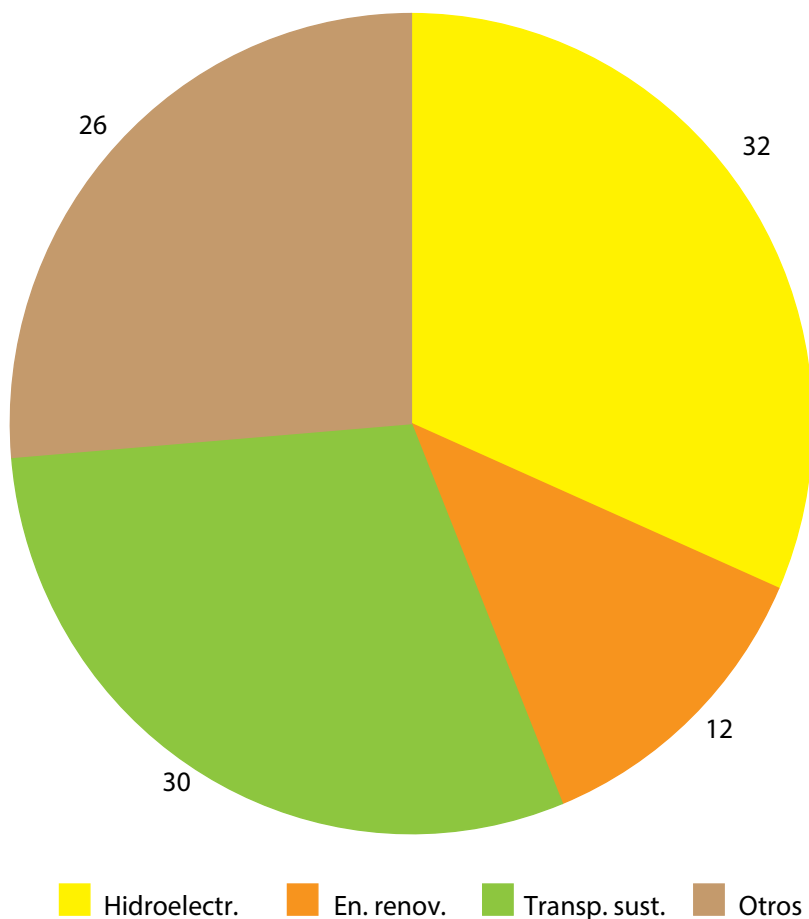
la infraestructura para energía hidroeléctrica y para sector transportes.

Gráfica 2. Composición del financiamiento verde climático en Latinoamérica y el Caribe (%) (2007-2014)



Fuente: elaborada a datos de Asociación Latinoamericana de Asociaciones Financieras para el Desarrollo [2014] y Banco del Desarrollo de América Latina [2016].

Gráfica 3. Composición del financiamiento verde en el rubro “mitigación” en Latinoamérica y el Caribe (%) (2007-2014)



Fuente: elaborada con datos de Asociación Latinoamericana de Asociaciones Financieras para el Desarrollo [2014] y Banco de Desarrollo de América Latina [2016].

Otro 33 % (gráfica 3) se dedica a infraestructura y saneamiento del sector hídrico, que también constituye una inversión que puede contrarrestar los altibajos del ciclo económico, siendo al mismo tiempo ambientalmente amigable. Actualmente se negocia en los foros internacionales la necesidad de aumentar la cantidad de fondos financieros orientados hacia medidas de adaptación [European Network on Debt and Development, 2014; Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2014; Banco de Desarrollo de América Latina, 2016] que, una vez aceptado, constituiría otra fuente importante de inversión en infraestructura verde. El aumento del financiamiento para la adaptación responde a la necesidad de proteger los grupos de población más vulnerables y fomentar la justicia socioambiental [Ivanova, 2016].

## CONCLUSIONES

A raíz de la crisis financiera mundial, el keynesianismo ha experimentado un cierto renacimiento. En la práctica, los gobiernos han recurrido a políticas keynesianas para evitar el colapso económico. En el ámbito teórico, los economistas han comenzado, con algunas reticencias, a prestar atención a las perspectivas keynesianas desechadas anteriormente en favor de las teorías de la “nueva economía clásica”.

Este cambio teórico y práctico está teniendo lugar a la vez que cuestiones ambientales, en particular el cambio climático global, y obligan a prestar atención a modelos de crecimiento alternativos. Ahora existe un potencial significativo para el keynesianismo verde, la combinación de políticas fiscales keynesianas con objetivos medioambientales.

Aunque los economistas ecológicos señalan que no podemos crecer para siempre, esto es cierto sobre todo para el crecimiento basado en el consumo devastador de recursos

y energía fósil, y generador de residuos. Existen muchos campos para el crecimiento, como la infraestructura verde, las energías renovables, el capital humano y los servicios. En muchos casos estas formas de crecimiento son intensivas en factor trabajo, propiciando un mayor empleo.

Si la economía alcanza un punto en el que la reducción de la deuda se convierte en un problema importante, hay muchas opciones que son congruentes con el keynesianismo verde. Las herramientas de política keynesiana incluyen tanto medidas contractivas como expansivas, y estas también se pueden adaptar para fines ambientales, en especial, mediante la colocación de los impuestos sobre las externalidades ambientales o sobre los segmentos de población con mayores ingresos.

Algunas de las inversiones anticíclicas en infraestructura verde, acordes con el keynesianismo verde, podrían ser las siguientes: invertir en infraestructura verde (trenes de alta velocidad, transporte público, edificios verdes); modernización de edificios de gran tamaño mediante financiamiento público con empleo de los fondos verdes; reorientar los ingresos de los impuestos sobre el carbono para aplicarlos a eficiencia energética y energías renovables; establecer y aplicar normas de eficiencia para automóviles, maquinaria y edificios; créditos preferenciales o subsidios para inversiones en eficiencia energética; aumentar los gastos en inversión y desarrollo públicos, así como en educación.

La principal barrera para la implementación de las políticas keynesianas verdes no son los límites económicos o ambientales, ni los déficit ni la deuda. Más bien, es una percepción ampliamente aceptada, aunque errónea, de que la acción del gobierno es el problema y no la solución.

Los bancos de desarrollo tienen que fortalecer su capacidad para invertir en financiamiento verde, mediante el incremento de la base de capital de los bancos existentes, creando

nuevos bancos “verdes”, aumentando gradualmente los programas de acuerdos público-privados, y creando una mayor conciencia en el sector financiero sobre las características del financiamiento verde. Al mismo tiempo, tienen que fortalecerse los sistemas de supervisión para evaluar las consecuencias sociales y ambientales de los flujos financieros verdes, a fin de prevenir significativos riesgos sociales y ambientales.

Un aumento considerable en financiamiento de la infraestructura, tanto verde como convencional, es esencial para la continua prosperidad de Latinoamérica. Sin embargo, tal como se expresa en las metas de desarrollo sustentable, para “desarrollar una infraestructura de calidad, confiable y durable, incluyendo la infraestructura regional y transfronteriza, para respaldar el desarrollo económico y el bienestar humano, con la mira puesta en el acceso igualitario y asequible para todos” [Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015: 11], es también un asunto imprescindible que tal financiamiento se oriente de manera tal que sea bajo en carbono, amigable con el ambiente y socialmente incluyente.

#### REFERENCIAS

- AGUILAR, Soledad *et al.* [2014], *Instrumentos novedosos de financiamiento climático*, AILAC, <<http://ailac.org/instrumentos-novedosos-de-financiamiento-climatico/>>.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO [2014], “Innovaciones en escalada para el financiamiento verde en ALC”, en *Revista ALIDE*, octubre a diciembre, pp. 19-2, <[https://issuu.com/alide\\_publicaciones/docs/revista14\\_4](https://issuu.com/alide_publicaciones/docs/revista14_4)>.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA [2016], *Financiamiento Verde CAF*, <[http://unfccc.int/files/secretariat/regional\\_collaboration\\_centres/rcc\\_bogota/application/pdf/7\\_financiamiento\\_verde\\_caf.pdf](http://unfccc.int/files/secretariat/regional_collaboration_centres/rcc_bogota/application/pdf/7_financiamiento_verde_caf.pdf)>.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) [2014], *Innovación EN VIVO. Soluciones efectivas frente al desafío del cambio climático en América Latina y el Caribe*, BID, <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6721?locale-attribute=es>>.
- BHATTACHARYA, Amar, Jeremy Oppenheim y Nicholas Stern [2015], *Driving Sustainable Development Through Better Infrastructure: Key Elements of a Transformation Program*, Washington, Brookings Institution.
- CASTRO de Doens, Ligia [2016], “Financiamiento verde para el desarrollo sustentable, Economía y Desarrollo”, en *Economía y Desarrollo*, Dirección de Publicaciones Académicas de la Universidad de La Habana, vol. 156, núm. 1, <[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842016000100011](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842016000100011)>.
- CHINA BANK REGULATORY COMMISSION [2012], *Green Credit Guidelines*, <<https://pfbcbfbc.org/docs/news/avril-mai-13/RDP12-Mars-2013/DCC-China%20Banking%20Regulation%20-%20Green%20Credit%20Guidelines.pdf>>.
- CLUB INTERNACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO (IDFC) [2015a], *Comparación del seguimiento del financiamiento climático entre los BMD y las metodologías del IDFC (Climate Finance Tracking Comparison of the MDBS and IDFC Methodologies)*, Alemania, IDFC.
- \_\_\_\_\_ [2015b], *Principios comunes en el seguimiento del financiamiento de la mitigación climática; colaboración en el financiamiento de la adaptación climática (Common principles for tracking climate mitigation finance; Collaboration on climate adaptation finance)*, Alemania, IDFC.
- \_\_\_\_\_ [2014], *Metodología del IDFC para el seguimiento del financiamiento verde*, Alemania, IDFC.
- DELLA CROCE, R. y J. Yermo [2013], “Institutional investors and infrastructure financing”, en *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, núm. 36, OECD Publishing, <<http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/>>

WP\_36\_InstitutionalInvestorsAndInfrastructureFinancing.pdf>.

ECHAVARRIA, Marta *et al.* [2015], *Infraestructura Verde en el Sector de Agua Potable en América Latina y el Caribe: Tendencias, Retos y Oportunidades*, <[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world\\_water\\_council/documents/WWC-AGUA-Y-CRECIMIENTO-VERDE.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/WWC-AGUA-Y-CRECIMIENTO-VERDE.pdf)>.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY [2016], *Financing Opportunities for Implementing Green Infrastructure Projects to Manage Stormwater*, <[http://www.jerseywaterworks.org/wp-content/uploads/2016/04/SSWR-Webinar-EPA-Nature-Conservancy\\_24FEB16-Corrected.pdf](http://www.jerseywaterworks.org/wp-content/uploads/2016/04/SSWR-Webinar-EPA-Nature-Conservancy_24FEB16-Corrected.pdf)>.

EUROPEAN NETWORK ON DEBT AND DEVELOPMENT [2014], *Las negociaciones sobre financiamiento para el desarrollo de Naciones Unidas: ¿sobre qué resultados se debería acordar en Adís Abeba en 2015?*, <<https://eurodad.org/files/pdf/54c7b7b37f8f1.pdf>>.

GARTNER, Todd *et al.* (eds.) [2013], *Natural Infrastructure: investing in Forested Landscapes for Source Water Protection in the United States*, Washington, D. C., World Resources Institute, <[https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/wri13\\_report\\_4c\\_naturalinfrastructure\\_v2.pdf?\\_ga=2.146358199.2079926686.1561064914-2118165216.1561064914](https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/wri13_report_4c_naturalinfrastructure_v2.pdf?_ga=2.146358199.2079926686.1561064914-2118165216.1561064914)>.

HARRIS, Jonathan [2013], *Keynesianismo verde: más allá de los modelos de crecimiento estándar*, Documento de trabajo núm. 13-02, Massachusetts, GDAE/Tufts University.

\_\_\_\_\_ [2009], “Ecological Macroeconomics: Consumption, Investment, and Climate Change”, en Jonathan Harris y Neva Goodwin (eds.), *Twenty-First Century Macroeconomics: Responding to the Climate Challenge*, Massachusetts, Edward Elgar: 32-44. También disponible, Documento de trabajo 08-02 de Tufts University Global Development and Environment Institute, <[http://www.ase.tufts.edu/gdae/publications/working\\_papers/index](http://www.ase.tufts.edu/gdae/publications/working_papers/index)>.

- HICKS, Robert *et al.* [2008], *¿Haciendo más verde la ayuda? (Greening Aid?)*, Oxford, Oxford University Press.
- INNOVATIVE FINANCING FOR GREEN INFRASTRUCTURE [2014], Creative Financing Solutions for Green Infrastructure, <[http://www.theconservationfoundation.org/conservation/images/Keynote%201%20Natlab\\_Beyond\\_Basics\\_Chicago\\_2014%282%29.pdf](http://www.theconservationfoundation.org/conservation/images/Keynote%201%20Natlab_Beyond_Basics_Chicago_2014%282%29.pdf)>.
- IVANOVA, Antonina [2016], “Financiamiento para acción climática: consideraciones de equidad y justicia”, en Arturo Guillén, Antonina Ivanova *et al.* (coords.), *Políticas públicas para enfrentar la crisis y alcanzar un desarrollo sustentable*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-I, pp. 221-235.
- \_\_\_\_\_[2014], “Financiamiento de infraestructura verde: retos, barreras y riesgos”, en *Ola Financiera*, México, UNAM, núm. 17, enero-abril, pp. 116-130, <[http://www.olafinanciera.unam.mx/new\\_web/17/pdfs/IvanovaOlaFinanciera17.pdf](http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/17/pdfs/IvanovaOlaFinanciera17.pdf)>.
- \_\_\_\_\_[2011], “Políticas e instrumentos de financiamiento para energías alternativas: impacto de la crisis”, en Eugenia Correa *et al.* (coords.), *Tres crisis: economía, finanzas y medio ambiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 189-212.
- INSTITUTO DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO [2014], *Estudio regional sobre los mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina*, <<http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/10/Informe-regional-mecanismos-final.pdf>>.
- JINHYEOG, Park *et al.* [2012], “Agua y crecimiento verde”, <[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world\\_water\\_council/documents/WWC-AGUA-Y-CRECIMIENTO-VERDE.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/WWC-AGUA-Y-CRECIMIENTO-VERDE.pdf)>.
- KEYNES, John Maynard [1992], *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Serie Economía, FCE.
- LARSEN, Gaia y Athena Ballesteros [2014], *Striking the balance: ownership and accountability in social and environmental safeguards*. Washington, World Resource Institute.



- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) [2015], *Agenda de desarrollo post 2015*, <<http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) [2011a], *Crecimiento verde incluyente para el futuro que deseamos. Contribución de la OCDE a Río+20*, <<https://www.oecd.org/greengrowth/Rio-brochure-Spanish-part-1.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ [2011b], *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*, <<https://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>>.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA) [2014], *Green Infrastructure. Guide for Water Management: Ecosystem-based Management Approaches for Water-related Infrastructure Projects*, <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/green\\_infrastructure\\_guide.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/green_infrastructure_guide.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ [2009], *Compendio 2009 de la Ciencia del Cambio Climático*, <<https://es.scribd.com/document/208558656/Informe-Cambio-Climatico-2009>>.
- UNIÓN EUROPEA [2010], *Una infraestructura verde*, junio, <[http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green\\_infra/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/es.pdf)>.
- VÁZQUEZ, Sergio y Aitor Martínez [2010], “América Latina y El Caribe: ayuda oficial al desarrollo en el punto de inflexión del milenio”, en *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre.
- YUAN, Fei y Kevin Gallagher [2015], *Financiamiento Verde en las Américas*, Universidad de Boston, <[http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/11/Greening.Development.Spanish.Final\\_1.pdf](http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/11/Greening.Development.Spanish.Final_1.pdf)>.



## 8. FINANCIAMIENTO EDUCATIVO Y CICLO ECONÓMICO. México 1982-2015

*Iris Guevara*

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se aborda la relación que existe entre el financiamiento público de la educación en México y el ciclo económico desde inicios de los ochenta hasta la actualidad.

Para analizar la temática se tiene que tomar en cuenta la política económica seguida durante nuestros años de estudio, con objeto de entender como esta no ha contribuido a impulsar el desarrollo económico.

El limitado gasto público en educación, salud, vivienda y seguridad social ha perjudicado a la sociedad y la economía. Actualmente existen en México más de cincuenta millones de pobres. Sin embargo, la política económica mexicana en los años que analizamos ha sido procíclica: durante la caída del ciclo económico, el consumo del gobierno ha disminuido y ha incrementado impuestos. La contracción de gasto público, y en específico del gasto social, y la política procíclica del gobierno mexicano no han contribuido a inducir el crecimiento económico. La política fiscal seguida durante nuestros años de estudio no solo ha contribuido a incrementar los niveles de pobreza, también ha empeorado la distribución de la riqueza.

El financiamiento educativo depende de la política econó-

mica. En nuestro periodo de estudio, el gasto en educación pública fue limitado durante varios años, en especial, el destinado a educación superior, a pesar de la importancia que esta adquiere durante la globalización. La educación superior se vincula de modo esencial con la generación de conocimiento, con las transformaciones en el proceso de producción y con la comercialización de las nuevas tecnologías. En nuestros años de análisis, los países que avanzaron hacia el desarrollo y las naciones desarrolladas destinaron recursos suficientes a educación superior e investigación científico-tecnológica.

Adicionalmente, en este periodo en México la educación dejó de ser un factor de movilidad social y se profundizó la brecha educativa en nuestra sociedad.

#### CICLO ECONÓMICO, CONCEPCIONES TEÓRICAS Y POLÍTICA ECONÓMICA

La concepción acerca del ciclo económico ha variado históricamente, aunque para la “crítica de la economía política”, la crisis es inherente al desarrollo del capitalismo y, por tanto, la posibilidad de la crisis está siempre presente. Para otras concepciones económicas la economía de mercado se autorregula mediante la acción del mercado o del Estado por medio de la política económica.

Marx [1976: 320] define la crisis como: “soluciones violentas momentáneas de las contradicciones existentes, erupciones violentas que restablecen por el momento el equilibrio perturbado”.

Marx plantea varios niveles de la crisis, desde la contradicción más general entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción, o la contradicción entre valor y valor de uso; así como grados más concretos de manifestación de la crisis: la contradicción entre producción y circulación, oferta y

demanda, compra y venta, o la relacionada con el nivel de precios (aumento o disminución). En todos estos casos se perturba el “equilibrio”, ya sea por caída de la tasa de ganancia, la sobreproducción, el subconsumo o la desproporcionalidad, manifestándose con ello dos fases antagónicas del ciclo económico: equilibrio y desequilibrio, o prosperidad y crisis. Marx considera en el análisis concreto seis fases del ciclo industrial: estado de reposo, creciente animación, prosperidad, sobreproducción, crisis y estancamiento.

Durante los siglos XIX y XX hubo varios autores que analizaron el ciclo económico, entre los que destacan: Kondrátiev, Schumpeter, Marx, Keynes, Giovanni Arrighi, Wallestein, por mencionar algunos. Sin embargo, en los sesenta se llegó a pensar que las teorías del ciclo económico formaban parte de la historia. La idea dominante entre los economistas de aquella época era que, si bien la economía de mercado no podía regularse por sí misma, se podía garantizar el empleo y el crecimiento económico con la participación del gobierno, y mediante la utilización de la política monetaria y fiscal. Se hablaba de una “nueva economía”, entendiéndose por esta la política económica keynesiana.

[...] en 1967 se reunieron en Londres 40 especialistas de distintos países, incluidos los países socialistas, bajo el tema *Is the Business Cycle Obsolete?* Se planteaba dicha posibilidad, justo en la etapa final de una fase de expansión de 106 meses que empezó a principios de 1961 —la más extensa en Estados Unidos hasta ese momento— que terminaría a fines de 1969 [Rodríguez, 2017].

Esta conferencia se desarrolló después de varias décadas en que no se habían presentado grandes crisis, como la de 1929 en los países de la OCDE. En este evento se llegó a la conclusión de que si bien las fluctuaciones económicas no habían cambiado, las políticas económicas para controlarlas hacían la diferencia.

Después de la Segunda Guerra Mundial se había modificado la estructura económica e institucional, se aplicaban medidas y políticas económicas que garantizaban el control de la fase depresiva del ciclo económico, tales como reformas financieras y bancarias, así como un mayor gasto público en actividades económicas fundamentales. El Estado promovía el pleno empleo, garantizando los derechos sociales de la población: salud, educación, seguridad social y, en algunos países desarrollados, hasta seguro del desempleo. El incremento del gasto social fue una tendencia generalizada en el mundo durante esta etapa.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, fue cada vez más claro que las iniciativas del Estado de Bienestar requerían un creciente gasto público, el gasto social como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) creció en las economías avanzadas durante el periodo 1950-1979 [...] El aumento del gasto social durante la segunda posguerra fue una tendencia generalizada en el mundo (p. 9-10) [...] El Estado de Bienestar supone un modelo de gobierno que asume la protección de los ciudadanos con base en los principios de igualdad de oportunidades, distribución equitativa de la riqueza y la responsabilidad pública de suministrar los bienes y servicios esenciales (educación, salud, vivienda y alimentos) para el bienestar humano general [Cordera y Perrotini, 2016: 7].

Conviene recordar que el Estado de Bienestar fue producto, tanto de las ideas como de los movimientos socialistas y socialdemócratas de fines de los siglos XIX y XX, así como del surgimiento del socialismo real con la Revolución rusa.

El Estado de bienestar y el crecimiento económico sostenido durante varios años disminuyó la desigualdad social e incrementó la participación de los salarios en el ingreso nacional, así como el empleo formal.

Sin embargo, como las políticas económicas también tienen un ciclo de vida, al comienzo de los ochenta había cambiado

la concepción teórica dominante imponiéndose la teoría económica ortodoxa. En México:

Desde inicios de la década de los ochenta se iniciaron las Reformas Estructurales que se profundizaron en la década de los años noventa. Desde entonces la política económica nacional ha estado caracterizada por la apertura de México al comercio internacional, la disminución de la participación del Estado en el mercado, la aplicación de una política fiscal restrictiva, el estricto control de los indicadores macroeconómicos, la protección al capital financiero, la transformación de la deuda privada de los bancos y empresas en deuda pública, así como el fomento de la participación del sector privado en actividades que antes eran exclusivas del Estado como la educación o la salud [Guevara, 2014: 183].

Con el dominio de las políticas neoliberales, el Estado dejó de actuar a favor del conjunto de la población y favoreció el desarrollo del gran capital y, en específico, del capital financiero. Como ya mencionamos se empezaron a aplicar políticas procíclicas para tratar de combatir las crisis y las fases recesivas que se presentaron durante nuestro periodo de estudio. Políticas que han profundizado el estancamiento económico y el deterioro social.

#### GASTO SOCIAL Y CICLO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En América Latina y el Caribe (ALYC) el gasto social en la actualidad presenta un sesgo procíclico mayor que el gasto público en su conjunto, el sesgo procíclico de la política fiscal ha sido más marcado en las fases recesivas del ciclo económico. En este apartado nos referiremos al periodo comprendido entre 1990 y 2014.

Para una parte importante de naciones latinoamericanas, no en el caso mexicano, el gasto público social presentó

una tendencia al alza desde 1990, después de los ochenta, considerada como una década perdida.

A partir de 1990 en ALYC el sector social con mayor peso fue la seguridad social, el cual pasó de 3 % del PIB en 1990 a 5.6 % del PIB en 2014. La educación en 2014 representaba 4.2 % del PIB mientras en 1990 era de 2.5 % [Tromben, 2016: 9].

Un estudio reciente de la CEPAL señala cuatro periodos de crecimiento económico en América Latina de 1990 a 2014, que a continuación reseñamos:

- El primer subperiodo va de 1990 a 1997 y corresponde a la recuperación económica que se vivió después de los ochenta, y está vinculado con la mejoría de los términos del intercambio, y con el creciente flujo de inversión extranjera directa (IED) y de cartera, inversiones relacionadas con el proceso de privatización de las empresas públicas.
- El segundo subperiodo comprendido entre 1998 y 2003 se caracterizó por la inestabilidad de la economía mundial. Crisis rusa, asiática, mexicana (1994 y 1995), brasileña (1998-1999) y argentina (2001-2002). Durante este subperiodo el promedio de crecimiento del PIB de la región fue de 1.3 % anual.
- El tercer subperiodo, de 2004 a 2008, se caracterizó por el auge de los precios de las materias primas, producto fundamentalmente del incremento de la demanda de Asia. Este subperiodo terminó con la crisis de 2008-2009 que se originó en Estados Unidos, pero que se extendió a distintas regiones del mundo. En este subperiodo hubo un mayor crecimiento y relativa estabilidad, el PIB de la región fue de 4.9 % anual y hubo una disminución importante de la pobreza.
- En el cuarto subperiodo que inicia en el año 2009 y continúa hasta la actualidad, América Latina se ha visto afectada por la desaceleración de la economía



china y el fin de los altos precios de las materias primas. El PIB de la región creció de 2009 al 2014 al 2.8 % anual [Tromben, 2016].

De acuerdo con este mismo estudio, la política fiscal debería desempeñar un papel central en tres áreas claves: 1) la provisión de bienes públicos; 2) la redistribución de ingresos, por medio de un sistema impositivo progresivo y de transferencias monetarias, y 3) la estabilización de los ciclos económicos, mediante su efecto en la demanda agregada [Tromben, 2016: 13]. Sin embargo, como se puede apreciar en la periodización que se hace en este capítulo, las políticas económicas seguidas en ALYC han sido procíclicas.

#### POLÍTICA NEOLIBERAL Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN MÉXICO

La política económica adoptada durante nuestros años de estudio ha limitado el apoyo financiero que brindaba el gobierno mexicano al conjunto de la población en materia educativa. Las restricciones presupuestarias producto de la disciplina fiscal afectaron a la población con menos recursos, y en especial a los jóvenes.

En estos años la disminución del financiamiento educativo favoreció el crecimiento de la educación privada, inalcanzable para buena parte de la población que ha visto disminuidos sus ingresos.

Los compromisos financieros que México tenía con algunos organismos de crédito internacional fueron fundamentales para definir la política de financiamiento educativo seguida en nuestro país.

Instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) consideraron que era central que el Estado apoyara la educación primaria y

disminuir recursos para educación superior, porque a este nivel académico, señalan estas instituciones, llegan las clases medias.

La política educativa desde inicios de los ochenta dejó de elaborarse a partir de las necesidades nacionales. Desde entonces se ha apoyado financieramente más a la educación básica, a pesar de que en México en el periodo analizado ha disminuido la tasa de natalidad, por lo que la mayor demanda educativa se concentra en educación media superior y en educación superior.

El Estado mexicano tampoco ha tomado en cuenta que en la globalización las transformaciones en los procesos de producción y/o comercialización requieren de trabajadores con altos niveles de capacitación para incorporarnos exitosamente a las nuevas actividades económicas.

A partir de lo antes señalado podemos afirmar que en México, en la etapa que analizamos, la política económica ortodoxa que se ha seguido ha sido procíclica, afectando el gasto en bienestar social. Este ha sido insuficiente para compensar las necesidades básicas de la población ante la disminución del crecimiento económico que se da en ese periodo: el promedio anual del PIB fue de aproximadamente 2 %, en contraste con el de 1940 a 1982, que fue de seis por ciento.

#### EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR EN MÉXICO

Como ya señalamos, el modelo económico seguido en México en el periodo que analizamos, exige al gobierno disciplina fiscal, desregulación, privatización y aumento de la apertura económica al exterior. Es en este contexto que se da la disminución del gasto para educación superior.

Las restricciones presupuestarias a la educación pública superior (EPS) se realizaron en el momento en que se estaban dando cambios en los procesos de reproducción del capital,

vinculados con la generación de nuevos conocimientos, los cuales en México se generan precisamente en la educación superior. En este periodo, los países que se desarrollaron son los que invirtieron ese nivel de estudios, así como en investigación científica y tecnológica.

En México el gasto en EPS ha sido insuficiente e irregular. En 1982 llegó a su máximo nivel con respecto al PIB, que fue de 0.74 %. A partir de 1983 empezó a disminuir, llegando a su punto más bajo en 1988 con 0.51 %, y se mantuvo bajo en los noventa [Guevara, 2014].

Sin embargo, a partir del 2000, con el inicio de los gobiernos panistas y la pérdida de mayoría de los representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso, el gasto educativo como porcentaje del PIB tuvo fuertes oscilaciones, "...tendencia ascendente sostenida de 2001 a 2003 y en 2009, seguida de un retroceso o estancamiento en el 2004 a 2008 y 2012 a 2013" [Mendoza, 2013: 129]. Las restricciones al gasto educativo se mantuvieron de 2014 a 2016. En 2017 la disminución real del gasto educativo fue de 4.2 % y para el nivel superior fue de 6.4 % [Cordera y Provencio, 2016]. Asimismo, Guevara [2014: 197] informa que: "El gasto en educación superior respecto al gasto federal pasó de 21.73 % en 1983 a menos de 20 % hasta el año 2007 y a partir de 2008 se empezó a recuperar hasta llegar a 22.34 % en 2012". Conviene señalar que el gasto federal en educación representa cerca de 80 % del gasto educativo, por lo que es fundamental para las instituciones públicas de educación superior.

En nuestro periodo de análisis se ha priorizado el gasto en educación básica con respecto a los otros niveles educativos. "En 1980 se destinaba a educación básica 38 % del gasto federal educativo, en el 2000 este gasto se había incrementado hasta 64.78 %, y para el 2012 representó 57.37 %" [Guevara, 2014: 197].

El presupuesto de EPS de inicios de los ochenta, a finales de los noventa fue bajo; a partir del año 2000 tuvo fuertes

variaciones porcentuales con incrementos de hasta 15.3 % en 2001, con respecto al año anterior, o disminuciones drásticas en 2003, 2004 y 2006 (-2.8 %, -2.7 % y -2.2 %), respectivamente [Mendoza, 2013: 133].

#### FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN OTROS PAÍSES

Veamos qué sucede actualmente en México comparándolo con otras naciones. De acuerdo con información de la OCDE, en 2014 México gastaba 7 885 dólares anuales por cada estudiante universitario; solo Estonia invertía menos. En ese mismo año EUA gastaba 26 061 dólares anuales por alumno.

Las naciones que más dólares al año gastaban por alumno en educación superior y posgrados en 2014, eran:

Cuadro 1. Gasto de países por cada alumno de educación superior y posgrados en dólares (2014)

EUA	23 061
Canadá	23 226
Suiza	22 862
Dinamarca	21 245
Suecia	20 818

Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE [2014].

En América Latina, el país que más invertía por alumno en educación superior en 2014 era Brasil, que destinaba 10 905 dólares anuales por estudiante en educación superior, seguido de Chile, que gastaba 8 333 dólares por estudiante, y como ya señalamos, México invertía al año 7 885 dólares.

En cuanto a la matrícula de educación superior, Brasil tenía en 2014 cinco millones de alumnos en licenciatura y posgrado;

Chile, un millón de estudiantes, y México 2.3 millones de educandos. Las diferencias en cuanto al número de alumnos en estos tres países son abismales, dada la población de estas naciones. México tiene 130 millones de habitantes, Brasil 211 y Chile casi 18.

De acuerdo con la fuente citada, México es uno de los 14 países donde el gasto por alumno universitario se redujo de 2005 a 2011. La OCDE señala que si tomamos en cuenta el gasto por estudiante durante toda su educación superior los países que más invierten son: Dinamarca, 110 520; Suecia, 93 890; Holanda, 92 310 y Finlandia, 85 328 dólares. Al final estaba Turquía con 21 746 dólares por alumno, y en el penúltimo lugar estaba México con 26 428 dólares en promedio. Es decir, México gastaba la misma cantidad de dinero en la carrera de un estudiante que lo que EUA gastaba en un año [OCDE, 2014].

La inversión del Estado en educación superior se refleja en la producción de ciencia y tecnología. Comparando la población y el número de investigadores en 2014, el país con más investigadores era Finlandia con 7 482 por cada millón de personas; en segundo lugar, Islandia con 7 012, seguido de Dinamarca con 6 730, e Israel con 6 602 [BM, 2014].

México en ese año tenía 386 investigadores por cada millón de personas, lejos de Japón con 5 158, EUA con 3 979, España con 2 719 o Corea que tenía 1 928 investigadores. En América Latina, el país con mayor número de investigadores era Brasil, con 710 por cada millón de habitantes.

La inversión que hace un país en educación superior también se puede ver de acuerdo al BM en el número de artículos publicados en ciencia y tecnología, el país que más publicaba era EUA con 208 601 artículos en 2011; en segundo lugar, se encontraba China que publicó 89 894 trabajos, y en tercer lugar Japón con 47 106 publicaciones [BM, 2014].

Estos datos son importantes porque evidencian las limitaciones de la política de financiamiento educativo en México

durante los años que analizamos, y en los que, si bien ha habido un incremento de la matrícula de educación superior a partir de los noventa, en el ciclo escolar 2015-2016 la cobertura educativa sin posgrado solo llegaba a 31.2 %. En la EPS el avance en la cobertura educativa se ha dado con recursos escasos e irregulares. Año con año, los rectores de las instituciones públicas tienen que negociar el presupuesto. En el discurso de los gobernantes se reconoce la importancia de la educación superior, pero en la práctica no se destinan recursos suficientes.

Durante nuestros años de estudio hubo un importante incremento de la educación privada: en 1980 el gasto en educación privada representaba 7 %, y en el ciclo escolar 2012-2013 el gasto en la educación superior privada ya representaba 31.5 % [Calderón, 2012].

Así, en México en los últimos años se ha incrementado la matrícula y en menor proporción el gasto. En los planes del gobierno se pretendía alcanzar 40 % de cobertura en educación superior en el 2018, pero se limitó el gasto educativo, por lo que el gasto por alumno ha disminuido.

De acuerdo con el *Informe de Desarrollo en México*, en 2017 se disminuyó el presupuesto educativo en 4.2 %, y el presupuesto para educación superior sufrió un recorte de 6.4 % [Hernández, 2017].

## CONCLUSIONES

La política económica en México a partir de los ochenta ha sido procíclica, ha agudizado las limitaciones económicas y profundizando las contradicciones sociales. Esta política económica ha recreado el estancamiento económico y la concentración de la riqueza.

Como producto de la disciplina fiscal, se disminuyó el gasto en educación superior, destinándose mayores recursos

a la educación primaria y secundaria, sin tomar en cuenta que la mayor demanda educativa está en la educación media y superior. Además de que esta última está estrechamente vinculada a la generación de conocimientos, así como a los cambios en los procesos de producción y comercialización de nuevas tecnologías.

La disminución del gasto destinado a educación superior pública favoreció el proceso de su privatización. La política educativa no se ha diseñado a partir de las necesidades nacionales, sino de los diseños de instituciones internacionales, como BM, OCDE, FMI, que subordinan la educación a las necesidades económicas.

Derivado de lo anterior, el gasto público federal destinado a la educación superior ha tenido también un comportamiento procíclico, agravando la desatención del sector más relevante de la demografía mexicana: los jóvenes.

El Estado mexicano no tomó en cuenta que las transformaciones en los procesos de producción y/o comercialización requerían de gente con mayor nivel de capacitación, para incorporarnos exitosamente el proceso de globalización.

De hecho, podemos afirmar que durante varios años los encargados de la política económica dejaron de hablar de desarrollo.

#### REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL (BM) [2014], *World Development Indicators 2014*, Washington D. C., Banco Mundial, <<http://openknowledge.worldbank.org>>.
- CALDERÓN, Felipe [2012], *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- CORDERA, Rolando e Ignacio Perrotini (coords.) [2016], *El Estado y la crisis global a debate*, México, M. Á. Porrúa.

- CORDERA, Rolando y Enrique Provencio (coords.) [2016], *Informe de desarrollo en México*, México, UNAM.
- GUEVARA, Iris [2014], *Políticas de financiamiento de la educación pública superior en México*, tesis doctoral.
- HERNÁNDEZ, Mirtha [2017], “Entregó la UNAM a diputados el Informe de Desarrollo en México”, en *Gaceta UNAM*, 25 de mayo.
- MARX, Karl [1976], *El Capital*, t. III, vol. 6, México, Siglo XXI.
- MENDOZA, J. [2013], “¿Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto federal de educación superior? Actores y resultados para el ejercicio fiscal de 2013”, en *Revista de la educación superior*, México, ANUIES, vol. XLIV, núm. 168, octubre–diciembre, pp. 99-144.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) [2014], *Education at Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-214-en>>.
- RODRÍGUEZ, José [2017], *Ciclo económico, teorías y políticas económicas*, <<http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/CICLOS%20ECON%C3%93MICOS%2C%20TEOR%C3%8DAS%20Y%20POL%C3%8DTICAS%20ECON%C3%93MICAS%20%281%29.pdf>>.
- TROMBEN, Varinia [2016], *Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas/CEPAL/Cooperación Alemana.



## 9. FONDOS DE VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES FORMALES EN MÉXICO, EL CICLO ECONÓMICO Y LA FINANCIARIZACIÓN

*Violeta Rodríguez*

### INTRODUCCIÓN

Este documento sustenta la hipótesis de que la bursatilización de los fondos de ahorro para la vivienda de los trabajadores (FonVis), posibilitada por la adopción de la administración basada en la capitalización individual (CapInd) para tales fondos, facilitó el uso de estos como instrumento financierizador, al ceder su administración a las corporaciones financieras que monopolizan el mercado internacional de bursatilizaciones, convirtiéndolos así en capital generador de rentas, que se apropian los inversionistas en los instrumentos derivados de las bursatilizaciones, entre quienes se encuentran las mismas corporaciones monopólicas.

El primer apartado describe el papel de la financiarización y de los fondos de ahorro de los trabajadores (FonArs) en las teorías basadas en los ciclos largos; el segundo, sistematiza los reportes oficiales sobre el desempeño de los créditos bursatilizados y originados con el producto de las emisiones, así como de los instrumentos emitidos; las conclusiones resumen las implicaciones de tal sistematización.

Los llamados ciclos largos, con duración de 48 a 60 años y cuatro fases (recuperación, auge, recesión y descenso), han sido tomados como evidencia del desenvolvimiento por etapas del desempeño económico, por teorías como la de Kondrátiev, que los identificó [Kondrátiev, 1935], la de Schumpeter, la Regula-cionista y la del *sistem mund* (SM).

Estos enfoques coinciden en que la organización econó-mica tiende a cambiar, al hacerse evidente que perdió la ca-pacidad para impulsar la acumulación de capital. También coinciden en que, durante el cambio, prevalece al menos un pe-riodo de financiarización, caracterizado porque la valorización y acumulación del capital ocurre “primariamente a través de canales financieros” [Krippner, 2005: 174].

Para las teorías de Kondrátiev y del SM, la financiariza-ción es vigente en la recesión y descenso, ya sea porque el oro se vuelve más rentable respecto del resto de las mercancías [Kondrátiev, 1935] o porque la pérdida de rentabilidad de las inversiones en plantas productivas desvía los recursos al mercado financiero, para recuperar la rentabilidad mediante la especulación [Sánchez, 2013: 131].

Para Kondrátiev, el aumento de la producción y valor del oro es una condición para la recuperación de la actividad económica, pero esta es impulsada por la aplicación a gran es-cala de las innovaciones desarrolladas durante la recesión previa [Kondrátiev, 1935], de manera que las finanzas permanecen subordinadas a la producción.

Esta conclusión es compatible con el planteamiento de Schumpeter, quien concibe el crédito y el dinero como creadores del poder de compra indispensable para efectuar “nuevas combinaciones que posibiliten el desenvolvimiento”, convirtiéndose en capital al ser utilizados para financiar innovaciones [Schumpeter, 1939: 183-187].

Para esa función del crédito y del dinero, el ciclo poskeynesiano puede volverse vigente. En este, la deuda incentiva la actividad económica porque expande el gasto, pero también genera intereses que reducen las ganancias retenidas y redistribuyen el ingreso de deudores hacia acreedores con baja propensión a gastar, volviendo decreciente el consumo y la inversión, lo que deprime el techo de endeudamiento. Aunque los intereses afectan menos a los capitalistas, porque revalúan su riqueza con los activos financieros, no pueden evitar alcanzar el techo de su deuda, porque la aumentan más aceleradamente con la revaluación mencionada. Cuando el techo es alcanzado, el flujo de crédito y el gasto se vuelven negativos, instalándose la recesión. La caída ocurre porque los deudores deben seguir pagando intereses, que han llegado al máximo, pero también deben amortizar deuda [Palley, 2014].

Para la teoría del SM las finanzas, más que relevantes, se volvieron dominantes desde mediados de los setenta, porque Estados Unidos internalizó el imperialismo durante su proceso de expansión y ocupación territorial [Arrighi, 2014]. Esto ocurrió porque la apertura y liberalización financieras multiplicaron y concentraron la liquidez en la forma de depósitos extraterritoriales. La entrada y salida de estos alrededor del mundo llevaron a los gobiernos a manipular sus tipos de cambio y tasas de interés, pero en lugar de estabilizar tales flujos, la manipulación amplió la especulación, impulsando los depósitos extraterritoriales, hasta que su valor superó al del comercio mundial, lo que volvió imparable el capital financiero [Arrighi, 2014]. La previsión es que la expansión financiera desembocará en caos sistémico, que agudizará la competencia entre bloques hegemónicos, lo que tendrá que resolverse con el reemplazo de la hegemonía estadounidense [Sánchez, 2013].

De manera similar, para los Regulacionistas la dominación de las finanzas es la esencia del modo de acumulación patrimonialista financiarizado [Chesnais, 2003], que ha estado

vigente desde que surgieron las corporaciones globales oligopólicas resultantes de la fusión del capital bancario con el industrial, que derivó de la desregulación, privatización y mundialización impulsada por los gobiernos, para resolver las contradicciones acumuladas durante el fordismo [Chesnais, 2003]. Fusionados capital industrial y financiero, definieron la regulación actual, caracterizada por la administración de las corporaciones alineada a los intereses de los inversionistas institucionales y ampliamente influida por los mercados financieros [Chesnais, 2003]. La consecuencia ha sido el reparto de los mercados globales entre tales corporaciones, que se han expandido mediante la exportación de capitales más que por la de mercancías, privilegiando al sector rentista, frente al sector productivo. Para los Regulacionistas, como para la teoría del SM, la financiarización ha reemplazado la hegemonía, “pero no de un complejo geográfico por otro sino de estados deudores por estados usureros” [Sánchez, 2013: 48-49].

En lo que se refiere a los FonArs, los enfoques adheridos a la hipótesis de la relevancia de las finanzas, como las de Kondrátiev y Schumpeter, son compatibles con la premisa del Banco Mundial (BM) de que la CapInd constituye un poderoso instrumento de ahorro. Si fueran valorizados apropiadamente en los mercados financieros, los FonArs serían canalizados de manera óptima a los destinos más eficientes, incluidas las innovaciones, por lo que además de incentivar el crecimiento económico y disminuir la pobreza, conservarían el poder de compra de los trabajadores durante el retiro [Schwarz, 2006].

Para los puntos de vista que adoptan la hipótesis del dominio de las finanzas, como las teorías de la Regulación y del SM, la CapInd es un mecanismo impulsado por los poseedores del capital financiero para expropiar ingresos a los trabajadores porque:

Incentiva el endeudamiento privado, al restringir los ingresos corrientes de empresarios y trabajadores con la solicitud de crecientes aportaciones a los FonArs y FonVis. Al adicionar estos al capital de trabajo que las corporaciones bancarias utilizan para otorgar préstamos, los inversionistas institucionales (InvIns) provocan a empresarios y trabajadores pagos de intereses por recursos que ellos mismos han aportado, convirtiendo en renta una proporción cada vez mayor de sus ingresos e iniciando el ciclo poskeynesiano [Rodríguez, 2014: 12-22].

Aadiciona recursos al patrimonio que sirve de base para emitir títulos, provocando que estos contengan más capital ficticio, lo que impulsa la volatilidad de la valorización de los títulos cuando se efectúa en el mercado financiero. Esto favorece a la ganancia financiera y debilita los créditos bancarios que financian actividades productivas [Chesnais, 2003].

Al delegar a los InvIns la administración de los FonArs y colocarlos en acciones que representan la propiedad de las corporaciones globales, la CapInd legitima la sustitución de los dueños de tales títulos y de las propias corporaciones, por los InvIns, al tiempo que modifica la naturaleza de los FonArs, convirtiéndolos en capital en sentido pleno [Chesnais, 2003]. Con este colocado en acciones, los InvIns deben trabajar para inflar el valor de dichos títulos, alineando sus objetivos y los de los trabajadores, con el propósito maximizador de las corporaciones [Aglietta, 2001].

Rompe el vínculo entre el financiamiento de actividades productivas y el endeudamiento, y redistribuye la riqueza a favor del capital y los ingresos a favor de los acreedores. Según este argumento, de tradición poskeynesiana, al inflar el precio de las acciones, los InvIns desaniman la tasa de tales títulos, abaratando los costos de su emisión y revaluando la riqueza capitalista. Mientras que lo último estimula a las empresas a realizar más emisiones, la baja tasa las estimula a utilizar los fondos que obtienen de las emisiones, en el pago

de su deuda bancaria, más que para expandir sus activos físicos, lo que rompe el vínculo entre el endeudamiento y el financiamiento de las actividades productivas. La tasa bancaria mayor a la tasa de las acciones redistribuye el ingreso a favor de los acreedores [Toporowski, 2000].

#### LOS FONARS MEXICANOS

Los FonVis constituyen el componente de los FonArs que más beneficia a los trabajadores, porque les permite adicionar una vivienda a su patrimonio; pese a ello, su desempeño es compatible con la hipótesis del dominio de las finanzas.

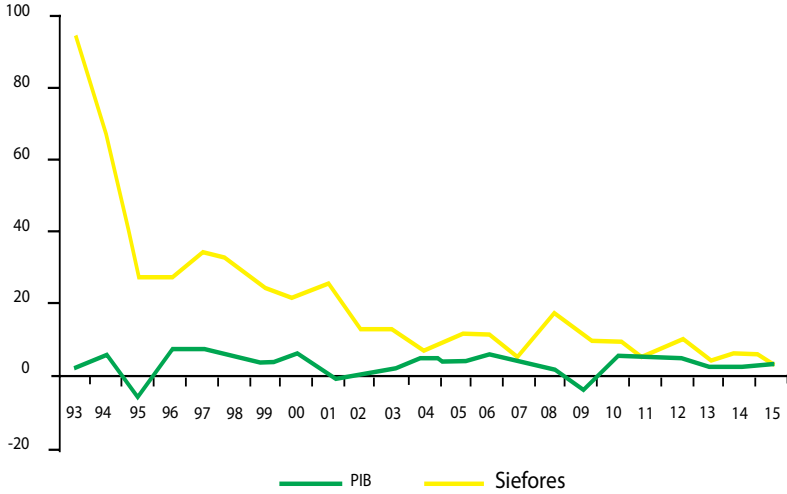
#### *Impulso y financiamiento de la deuda de los trabajadores*

La muestra más visible de lo anterior es que la tasa de crecimiento de la captación de las Sociedades de Inversión Especializadas en los Fondos de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores (Siefores) no impulsó la actividad económica, por el contrario, fue disminuyendo hasta sincronizarse con el crecimiento del PIB, conforme se agotó la incorporación de la planta laboral al esquema de CapInd (gráfica 1).

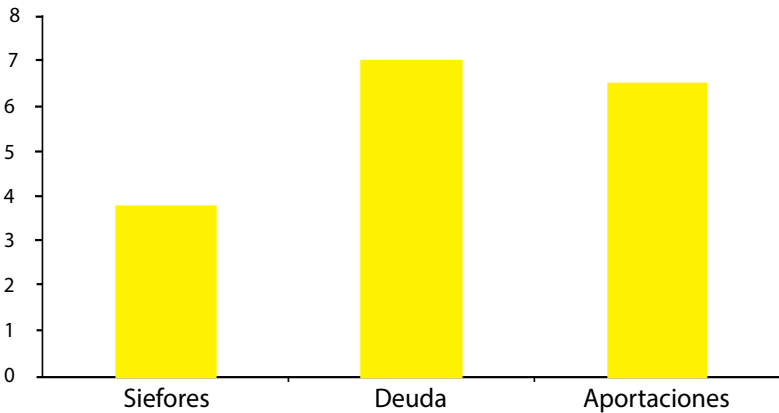
La que sí aumentó con la acumulación de FonArs es la deuda privada, y lo hizo casi en la misma magnitud que la suma de aportaciones por seguridad social de los empleadores (gráfica 2).

La adquisición de vivienda fue el segundo motivo más importante de la deuda privada y casi la mitad fue financiada con los FonVis (cuadro 1).

Gráfica 1. Tasas de crecimiento real del PIB y del saldo de la captación de las Siefores, 1993-2015 (%)



Gráfica 2. Suma de aportaciones por seguridad social de los empleadores y variación de los saldos de la captación de las Siefores y de la deuda del sector privado no financiero, 1993 (miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: ambas gráficas son de elaboración propia.

Cuadro 1. Saldo a fin de periodo del Fondo de Ahorro para la Vivienda en M2 y del financiamiento a las empresas y los hogares, 1994-2015 (% del PIB)

Concepto	Financiamiento a hogares y empresas									
	FondodeAhorro para la Vivienda en M2 (1)	Vivienda(2)	Consumo(3)	Total hogares (4=2+3)	Interno a empresas (5)	Externo (6)	Total empresas (7=5+6)	Interno a hogares y empresas (8=4+5)	Total (9=4+7)	
1994	1.00	7.95	2.75	10.70	30.79	7.90	38.69	41.50	49.40	
1995	1.21	10.32	2.00	12.32	29.17	10.87	40.04	41.48	52.35	
1996	1.47	10.09	1.25	11.34	22.30	8.85	31.15	33.64	42.49	
1997	1.85	9.03	1.05	10.08	18.14	8.34	26.48	28.22	36.56	
1998	2.09	8.83	0.90	9.73	15.00	9.60	24.60	24.73	34.33	
1999	2.30	7.89	0.89	8.78	11.54	8.48	20.02	20.32	28.80	
2000	2.56	7.01	0.95	7.95	9.98	8.05	18.02	17.93	25.98	
2001	3.15	7.12	1.21	8.33	8.90	7.62	16.52	17.22	24.84	
2002	3.53	7.53	1.55	9.07	8.87	7.86	16.74	17.94	25.81	
2003	3.81	7.66	1.89	9.55	8.63	7.48	16.12	18.18	25.66	
2004	3.86	7.66	2.48	10.15	8.02	6.32	14.34	18.17	24.49	



2005	4.08	7.71	3.39	11.10	7.51	5.89	13.40	18.61	24.50
2006	4.18	7.90	4.07	11.97	7.88	6.09	13.97	19.85	25.95
2007	4.06	9.04	4.62	13.66	8.99	6.04	15.04	22.65	28.70
2008	4.16	9.07	4.33	13.40	10.02	7.03	17.05	23.41	30.44
2009	4.72	9.65	3.92	13.57	10.49	6.36	16.85	24.06	30.42
2010	4.68	9.59	3.73	13.32	10.51	6.14	16.65	23.83	29.97
2011	4.70	9.58	4.07	13.65	11.12	7.37	18.49	24.77	32.14
2012	4.73	9.67	4.42	14.09	11.14	7.00	18.13	25.23	32.23
2013	4.97	9.95	4.79	14.74	12.08	8.37	20.45	26.82	35.20
2014	5.04	10.05	4.77	14.82	12.16	9.85	22.01	26.98	36.83
2015	5.33	10.47	5.06	15.53	13.49	11.13	24.62	29.01	40.15
Promedio	3.52	8.81	2.91	11.72	13.03	7.85	20.88	24.75	32.60

Fuente: cálculos propios con datos de Banco de México [2016a y 2016b].

Otra muestra es la fuerte expansión de las inversiones en valores de los FonArs distintos a vivienda, como expresión de que las Siefores adicionaron estos últimos al patrimonio que sirve de base para la emisión de títulos, facilitando la expansión de la cantidad y valor de tales emisiones.

Al cierre de 2015, el saldo de la captación total del país superó 77 % del PIB, porcentaje que duplica el de 1993. Casi la mitad del aumento provino de los FonArs, cuya contribución triplicó la del ahorro externo (cuadro 2). De esos recursos, 23 % estuvo invertido en valores privados y 13 % permaneció en el Banco de México, colocado principalmente en valores externos. Del 64 % restante, 38 puntos se invirtieron en valores públicos y 26 conformaron los FonVis. En total, los FonArs distintos a vivienda aportaron 25 % de la captación colocada en valores (cuadro 3).

Los FonVis, por su parte, son recibidos por los institutos de vivienda (InVis), siendo los más importantes, por la cantidad de trabajadores afiliados, el Instituto de Vivienda del Seguro Social (Infonavit) y el Fondo de Vivienda del Instituto para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Al finalizar 2015, el saldo de las aportaciones a estos dos institutos alcanzó 5 % del PIB, contribuyendo con 80 % del saldo de sus activos totales, de los cuales 68 % financió créditos a la vivienda y 32 % la adquisición de valores (cuadro 4).

Cuadro 2. Saldo y variación del saldo de los agregados monetarios M2 y M4, 1992-2015

Concepto	Saldo (% del PIB)				Variación (puntos % del PIB)			
	Total (M4)	Externos (M4-M2)	Siefiores en M2	Internossin Siefiores	Total (M4)	Externos (M4-M2)	Siefiores en M2	Internossin Siefiores
Año				Siefiores fuera de M2				Siefiores de M2
1992	44.6	7.6	0.5	36.5	0.0			
1993	36.9	7.0	1.0	28.9	0.0	-7.66	-0.54	0.48
1994	40.7	9.5	1.6	29.6	0.0	3.74	2.47	0.60
1995	39.4	5.2	2.2	32.0	0.0	-1.30	-4.31	0.58
1996	37.0	4.0	2.6	30.3	0.0	-2.43	-1.20	0.43
1997	37.4	2.9	3.3	31.2	0.0	0.44	-1.10	0.69
1998	39.0	2.5	4.2	32.3	0.0	1.58	-0.45	0.88
1999	38.6	1.6	5.1	31.9	0.0	-0.37	-0.82	0.90
2000	37.7	1.3	5.9	30.4	0.0	-0.93	-0.32	0.85
2001	42.0	1.1	7.6	33.3	0.0	4.35	-0.17	1.62
2002	43.7	1.0	8.5	34.1	0.0	1.61	-0.18	0.98
2003	45.8	0.9	9.6	35.4	0.0	2.15	-0.10	1.01
2004	45.2	1.5	9.7	34.0	0.2	-0.61	0.61	0.18

continúa...

...continuación de cuadro 2

Concepto	Saldo (% del PIB)				Variación (puntos % del PIB)				
	Total (M4)	Externos (M4-M2)	Siefores en M2	Internossin Siefores	Total (M4)	Externos (M4-M2)	Siefores en M2	Internossin Siefores	Siefores fuera de M2
Año				Siefores fuera de M2					
2005	48.1	1.9	10.7	35.6	2.95	0.43	0.92	1.60	0.02
2006	49.4	2.2	10.6	36.5	1.21	0.27	-0.01	0.95	0.74
2007	50.2	2.9	10.7	36.6	0.80	0.76	0.01	0.02	0.29
2008	54.5	3.4	12.6	38.6	4.34	0.41	1.90	2.03	0.06
2009	58.9	3.8	14.4	40.8	4.42	0.41	1.85	2.16	0.52
2010	60.5	6.2	14.6	39.7	1.58	2.49	0.18	-1.08	0.67
2011	64.1	8.7	14.8	40.7	3.62	2.45	0.17	1.00	0.12
2012	68.4	12.4	15.1	40.8	4.25	3.75	0.35	0.15	0.88
2013	72.3	13.3	15.3	43.7	3.97	0.90	0.21	2.86	0.53
2014	76.0	14.9	16.0	45.1	3.64	1.54	0.65	1.46	0.34
2015	77.5	14.3	16.6	46.6	1.53	-0.59	0.68	1.44	-0.03
Suma					32.90	6.72	16.09	10.10	4.31

Fuente: cálculo propio con datos de Banco de México [2016c].

Cuadro 3. Saldo de los ahorros para el retiro y la vivienda, 1992-2015 (% del PIB)

Concepto	Gobierno no financiero											
	Bancarios, privados, CKD y renta variable (1=2+3+6+9+12)	Vivienda Infonavit (4)	Fovissste (5=3-4)	Gobierno vivienda federal (6=7+8)	Otros Públicos (8)	Gobierno financiero (9=10+11)	IPAB internos (10)	Valores externos (11)	Valores privados (12)			
1992	0.54	0.30	0.30	0.00	0.00	0.00	0.24	0.00	0.24	0.00	2.20	
1993	1.02	0.00	0.62	0.55	0.06	0.00	0.40	0.00	0.40	0.00	1.76	
1994	1.62	0.00	1.00	0.85	0.14	0.00	0.62	0.00	0.62	0.00	1.48	
1995	2.20	0.00	1.21	1.01	0.20	0.00	0.98	0.00	0.98	0.00	1.02	
1996	2.62	0.00	1.47	1.23	0.24	0.00	1.15	0.00	1.15	0.00	1.05	
1997	3.32	0.00	1.85	1.58	0.27	0.16	1.31	0.00	1.31	0.00	1.13	
1998	4.20	0.04	2.09	1.77	0.32	1.19	1.18	0.01	0.87	0.00	1.28	
1999	5.10	0.05	2.30	1.95	0.35	1.90	1.88	0.02	0.84	0.00	0.99	
2000	5.95	0.19	2.56	2.15	0.41	2.33	2.28	0.05	0.87	0.01	1.32	
2001	7.56	0.37	3.15	2.64	0.51	3.28	3.21	0.07	0.77	0.00	1.36	
2002	8.55	0.65	3.53	2.90	0.63	3.81	3.69	0.12	0.55	0.00	1.84	
2003	9.56	0.81	3.81	3.12	0.70	4.38	3.95	0.43	0.55	0.01	2.28	
2004	9.91	0.77	3.86	3.19	0.67	4.04	3.52	0.52	1.06	0.12	2.35	

continúa...

...continuación de cuadro 3

Concepto	Gobierno no financiero											
	Bancarios, privados, CKD y renta variable		Vivienda	Infonavit	Fovissste	Gobierno federal	Otros Públicos	Gobierno financiero	IPAB	Banxico	Valores	Valores
(1=2+3+6+9+12)	(2)	(3)	(4)	(5=3-4)	(6=7+8)	(7)	(8)	(9=10+11)	(10)	(11)	(12)	en M2
Año												
2005	10.85	0.76	4.08	3.37	0.71	4.60	3.87	0.73	1.29	0.33	0.96	0.11
2006	11.57	1.17	4.18	3.43	0.74	4.75	3.95	0.80	1.06	0.28	0.78	0.42
2007	11.87	1.33	4.06	3.34	0.72	5.14	4.33	0.81	0.71	0.15	0.56	0.63
2008	13.84	1.28	4.16	3.47	0.70	5.17	4.39	0.78	2.49	0.10	2.39	0.73
2009	16.20	1.80	4.72	3.91	0.81	6.37	5.30	1.07	2.54	0.31	2.23	0.78
2010	17.05	2.51	4.68	3.91	0.77	6.53	5.25	1.29	2.41	0.26	2.16	0.91
2011	17.34	2.69	4.70	3.94	0.76	6.79	5.45	1.34	2.30	0.22	2.08	0.85
2012	18.57	3.73	4.73	3.96	0.76	7.20	5.68	1.53	2.12	0.18	1.94	0.78
2013	19.31	4.42	4.97	4.18	0.79	7.10	5.58	1.52	2.06	0.11	1.95	0.76
2014	20.29	4.82	5.04	4.25	0.79	7.73	6.08	1.65	1.87	0.08	1.79	0.83
2015	20.94	4.89	5.33	4.52	0.81	7.97	6.38	1.59	1.83	0.09	1.74	0.91
2015 (Dist.%)	100.00	23.37	25.47	21.59	3.88	38.05	30.46	7.59	8.75	0.45	8.30	4.36

Fuente: cálculo propio con datos de Banco de México [2016a].

Cuadro 4. Rubros seleccionados del Balance General de Infonavit  
y Fovissste para los años en que emitieron valores, 2002-2015 (% del PIB)

Concepto	Infonavit							Cartera de crédito neta (7)
Año	Aportaciones totales(1)	En M2 (2)	Fuera de M2 (3=1-2)	Activo (4)	Inversiones en valores (5)	Reservas(6)		
2002	3.14	2.90	0.24	3.97	0.00	0.71		3.84
2003	3.40	3.12	0.29	4.29	0.00	0.79		4.17
2004	3.46	3.19	0.27	4.21	0.00	0.78		4.03
2005	3.65	3.37	0.28	4.40	0.01	0.58		4.17
2006	3.47	3.43	0.03	4.17	0.05	0.82		3.88
2007	3.50	3.34	0.16	4.22	0.02	0.78		3.90
2008	3.61	3.47	0.14	4.43	0.02	0.72		4.06
2009	4.02	3.91	0.11	4.96	0.05	0.81		4.49
2010	4.05	3.91	0.14	5.01	0.01	0.80		4.54
2011	4.03	3.94	0.08	5.04	0.05	0.88		4.50
2012	4.08	3.96	0.12	5.09	0.06	0.97		4.53
2013	4.32	4.18	0.14	5.43	0.23	1.02		4.67

continúa...

...continuación de cuadro 4

Concepto	Fovissste				Inversiones en		Carteradecrédito
Año	Aportacionestotales(1)	En M2 (2)	FueradeM2(3=1-2)	Activo (4)	valores (5)	Reservas(6)	neto (7)
2015	4.68	4.52	0.16	6.00	0.43	1.12	4.96
2007	0.82	0.72	0.10	0.90	0.15	0.34	0.74
2008	0.79	0.70	0.09	0.88	0.08	0.32	0.80
2009	0.83	0.81	0.02	0.96	0.00	0.31	0.90
2010	0.79	0.77	0.02	0.92	0.00	0.29	0.79
2011	0.78	0.76	0.02	0.87	0.03	0.25	0.83
2012	0.78	0.76	0.02	0.87	0.03	0.26	0.83
2013	0.82	0.79	0.03	0.91	0.06	0.23	0.82
2014	0.81	0.79	0.02	0.91	0.08	0.17	0.64
2015	0.83	0.81	0.02	0.89	0.04	0.16	0.70
Total*							
2002	3.14	2.90	0.24	3.97	0.00	0.71	3.84
2003	3.40	3.12	0.29	4.29	0.00	0.79	4.17
2004	3.46	3.19	0.27	4.21	0.00	0.78	4.03
2005	3.65	3.37	0.28	4.40	0.01	0.58	4.17



2006	3.47	3.43	0.03	4.17	0.05	0.82	3.88
2008	4.40	4.16	0.24	5.32	0.10	1.03	4.86
2009	4.84	4.72	0.12	5.91	0.05	1.12	5.39
2010	4.84	4.68	0.16	5.93	0.01	1.09	5.33
2011	4.80	4.70	0.10	5.92	0.08	1.14	5.33
2012	4.87	4.73	0.14	5.95	0.09	1.22	5.35
2013	5.14	4.97	0.17	6.33	0.29	1.25	5.49
2014	5.20	5.04	0.15	6.49	0.40	1.22	5.34
2015	5.51	5.33	0.18	6.89	0.47	1.29	5.65

\* Antes de 2007, solo incluye al Infonavit.

Fuente: cálculo propio con los datos de los cuadros 2 y 3 para el caso de la columna 2 y para el resto de las columnas, Infonavit [2004-2015a], Infonavit [2016], Fovissste [2009-2015a].

Tal adquisición, adicionada también al patrimonio utilizado como base para la emisión de títulos financieros, fue ocho puntos superior a las reservas obligatorias que los InVis deben conservar en valores líquidos, mostrando un franco crecimiento desde 2006 (cuadro 4); según el argumento de los propios InVis, para mantener su solvencia de corto plazo, al negociar tales valores en bolsa.

Esas inversiones, que se volvieron necesarias cuando los InVis comenzaron a bursatilizar sus activos, adicionaron otros tres puntos porcentuales a la participación de los FonArs en las adquisiciones de títulos, ubicándola en 30 % (cuadros 2 y 4).

#### *Administración de los FonVis cedida a corporaciones financieras*

Como contrapartida, Infonavit y Fovissste emitieron Instrumentos Respaldados por Hipotecas (IRPH), el primero desde 2004, y el segundo a partir de 2009. Desde entonces y hasta 2015, los InVis realizaron 72 emisiones. Infonavit colocó 48 IRPH, 38 Cedevis, 9 Cedevis Total y un HitTot; Fovissste, por su parte, colocó los 24 restantes, 20 TFoviS, un TFoviE, dos TFoviCB y un TFoviHit.

Como toda emisión de IRPH, las que realizaron los InVis requirieron la bursatilización de su cartera de créditos de menor riesgo. Los derechos de cobro sobre dicha cartera fueron constituidos como el patrimonio de los emisores de IRPH, con lo cual, los InVis cedieron a los emisores la administración de los fondos recuperados por las carteras bursatilizadas. Como cada segmento de la bursatilización estuvo monopolizada por las corporaciones financieras que dominan dichos segmentos en el mercado mundial de bursatilizaciones, la emisión y la administración antes mencionadas, fueron monopolizadas también (cuadro 5).

Cuadro 5. Principales figuras de los Fideicomisos Emisores de Infonavit (2004-2015) y Fovissste (2009-2015), al momento de la emisión

Figura	Actividades principales	Entidad	Emisiones
Fideicomitente	Aporta el patrimonio y recibe los recursos de la emisión	Fovissste Fovissste+HITot Infonavit Infonavit+Banamex (principalmente)	TFoviS, TFoviE y TFoviCB TFoviHit Cedevisy3CedvisTot(11-3U,12-Uy12-2U) 6CedevisTot(11-U,11-2U,13-U,13-2U,14-U y 14-2U) CedevisHITot Cedevis y CedevisTot TFoviS, TFoviE y TFoviCB CedevisHITot y TFoviHit
Fiduciario	Recibe los derechos de cobranza	Infonavit+HITot Nafin HSBC The Bank of New York Mellon* The Bank of New York Mellon*	6Cedevis (04,08-3U,08-4U,08-7U,08-8U y 09-5U) 21Cedevis (04-U,05-U,05-2U,05-3U,06,06-2U,06-3U,06-4U,08-U,08-2U,08-5U,08-6U,08-9U,08-10U,09-U,09-2U,09-3U,09-4U,10-U y 10-2U) 3Cedevis (07-U,07-2Uy073-U)y4CedevisTot (11-U,11-2U,11-3U y 12-2U) 8Cedevis (10-3U,10-4U,10-5U,10-6U,11-U,11-2U,12-Uy13-U)y5CedevisTot (12-U,10-U,13-2U,14-U,14-2U)
Representante común	Determina el interés de los IRPH, elabora el reporte de distribución de la cobranza y autoriza las inversiones del patrimonio (lleva a la práctica la administración como InVins)	CI Banco HSBC Invex	12TFovis (09U,09-2U,09-3U,10-U,10-2U,10-3U,10-4U,11-U,11-2U,11-3U,14-2U,14-3U); un TFoviE (12-U, única) y dos TFoviCB (15-U y 15-2U)
		Deutsche Bank	

continúa...

...continuación de cuadro 5

Figura	Actividades principales	Entidad	Emissiones
		TheBankofNewYorkMellon*	8Tfovis(12-U,12-2U,12-3U,12-4U,12-4U,13-U,13-2U,13-3U y 14-U)
		Monex	CedevisHiTot y TfoviHit
		Banamex+HSBC	11Cedevis(09-3U,09-4U,09-5U,10-U,10-2U,10-5U,10-6U,11-U,11-2U,12-U y 13-U)
		Banamex	8Cedevis(06-2U,06-3U,06-4U,07U,07-2U,07-3U,08-3U,08-4U)y5CedevisTot(11U,11-2U,11-3U,13-U y 13-2U)
		Banamex+Deutsche Bank	5 Cedevis (08-5U, 08-6U, 09U)
		Bancomer+Inbursa	5 Cedevis (04, 04U, 05U, 05-2U y 05-3U)
		Banamex y otros	4 CedevisTot (12-U, 12-2U, 14-U y 14-2U)
		Banorte+Ixe+Merryl Lynch	5Tfovis(09U,09-2U,10-U,10-2Uy10-3U)
		Ixe+Activer+Banorte+ClBanco	5Tfovis(13-2U,13-3U,14U,14-2Uy14-3U)
		Bancomer y otros	7Tfovis(10-4U,11-U,11-2U,12-U,12-2U,12-3U y 12-4U)
		Activer+Santander+ClBanco	2TfoviCB(15-U y 15-2U)
		Intercam	1 TfoviHit
Administrador Maestro	Supervisa la cobranza	HiTot	1CedevisTot(12-2U),Cedevis(12-U,13-2Uy13-3U) y 1 TfoviHit
		AcFin	Resto de emisiones

\* Anteriormente JP Morgan y, en México, actualmente ClBanco.  
Fuente: Infonavit [2004-2015b] y Fovissste [2009-2015b].

Con la bursatilización, la intervención de los InVis se redujo al otorgamiento de créditos con los recursos derivados de la emisión, a la recuperación de la cartera bursatilizada y a la administración de esa cobranza a los emisores, lo que transformó la naturaleza de los InVis y de los FonVis, convirtiéndolos, respectivamente, en meros gestores financieros y en capital financiero pleno.

### *Desequilibrio entre demanda y oferta de fondos prestables*

Desde que fueron autorizados a bursatilizar sus activos, y hasta 2015, los InVis tuvieron ingresos acumulados de un mil millones de pesos (a precios del año mencionado), 256 mmp por sus colocaciones de IRPH y 749 mmp por aportaciones de sus trabajadores afiliados (cuadro 6).

Al mismo tiempo, gastaron 920 mmp en tres millones de créditos de 315 mil pesos cada uno. A ese costo, pudieron otorgar como máximo 813 mil créditos con el producto de sus emisiones, pero tuvieron que bursatilizar un millón (cuadro 7).

Infonavit obtuvo 693 mmp por aportaciones (cuadro 6) y 124 mmp por colocaciones, consiguiendo 817 mmp totales entre 2004 y 2015. Como contraparte, incrementó su cartera en 649 mmp, originando dos millones de créditos de 278 mil pesos en promedio cada uno. A ese costo financió 448 mil créditos con sus emisiones, pero bursatilizó 643 mil (cuadro 8).

Fovissste recibió 56 mmp por aportaciones (cuadro 6) y 131 mmp por colocaciones, sumando 187 mmp entre 2009 y 2015. Al mismo tiempo, derramó 271 mmp para originar 586 mil créditos de 462 mil pesos cada uno. A ese costo, financió 285 mil créditos con sus colocaciones, pero bursatilizó 497 mil (cuadro 9).

Cuadro 6. Montos colocados por emisión de IRPH de Infonavit y Fovissste, 2004-2015  
(millones de pesos de 2015)

Concepto	Aportaciones					Monto colocado				
	Total	Infonavit	Fovissste	Total	Infonavit	Cedevis	Cedevis Total	Cedevis HI Total	Fovissste (Tfovis, TfoviE, TfoviCB y TfoviHit)	
2004	62 496.28	62 496.28	0.00	3 117.99	3 117.99	3 117.99	0.00	0.00	0.00	
2005	66 914.11	66 914.11	0.00	4 998.64	4 998.64	4 998.64	0.00	0.00	0.00	
2006	29 995.37	29 995.37	0.00	8 617.46	8 617.46	8 617.46	0.00	0.00	0.00	
2007	45 861.61	45 861.61	0.00	12 661.85	12 661.85	12 661.85	0.00	0.00	0.00	
2008	56 361.93	56 361.93	0.00	18 619.67	18 619.67	18 619.67	0.00	0.00	0.00	
2009	58 023.81	53 907.14	4 116.67	33 264.81	14 083.80	14 083.80	0.00	0.00	19 181.01	
2010	68 059.27	61 524.14	6 535.13	44 600.97	22 758.21	16 271.91	0.00	6 486.30	21 842.76	
2011	63 519.43	55 043.33	8 476.10	25 501.14	12 168.02	8 534.50	3 633.52	0.00	13 333.12	
2012	67 008.05	56 575.06	10 432.99	37 588.37	10 856.50	5 415.34	5 441.16	0.00	26 731.87	
2013	72 749.37	63 020.01	9 729.36	27 271.03	9 194.70	3 324.06	5 870.64	0.00	18 076.33	
2014	70 344.96	61 232.36	9 112.60	19 379.25	3 045.20	0.00	3 045.20	0.00	16 334.05	
2015	87 863.60	79 780.96	8 082.63	20 234.89	4 347.99	0.00	4 347.99	0.00	15 886.90	
Suma	749 197.80	692 712.32	56 485.48	255 856.08	124 470.03	95 645.22	22 338.52	6 486.30	131 386.05	
Sumacomo % del PIB	4.66	4.33	0.33	1.57	0.78	0.61	0.13	0.04	0.79	

Fuente: cálculo propio. Suma del monto reportado como colocado en la foal que se refiere la información, reportado en Infonavit [2004-2015] y Fovissste [2009-2015b].

Cuadro 7. Montos colocados por emisión de IRPH y bursatilización de créditos de Infonavit y Fovissste, 2004-2015

Concepto	Financiamiento de nuevos créditos (1)	Créditos originados(2)	Financiamiento otorgado por crédito originado (3=1/2)		Créditos al promedio del financiamiento otorgado por crédito, posibles de financiar con el total colocado (4=5/3)	Montocolocado (5)	Créditos bursatilizados (6)	Montocolocado por crédito bursatilizado (7=5/6)
			(pesos de 2015)	(pesos de 2015)				
Año	(Millones de pesos de 2015)							
2004	50 592.34	21 608	2 341 398.73	1 332	3 117.99	23 231	134 219.59	
2005	71 371.31	85 483	834 918.01	5 987	4 998.64	33 947	147 250.60	
2006	17 372.83	105 960	163 955.82	52 560	8 617.46	60 189	143 174.36	
2007	63 422.32	107 297	591 092.39	21 421	12 661.85	68 478	184 904.66	
2008	50 012.88	151 620	329 856.74	56 448	18 619.67	122 916	151 482.94	
2009	88 302.68	256 007	344 923.34	96 441	33 264.81	198 252	167 790.38	
2010	125 127.61	219 775	569 343.61	78 338	44 600.97	212 261	210 123.69	
2011	79 409.00	264 485	300 239.99	84 936	25 501.14	107 996	236 129.74	
2012	96 546.04	340 310	283 700.14	132 493	37 588.37	135 063	278 303.32	
2013	65 198.38	486 056	134 137.61	203 306	27 271.03	87 316	312 325.15	
2014	75 021.16	489 194	153 356.76	126 367	19 379.25	51 492	376 354.49	
2015	137 469.06	394 150	348 773.46	58 017	20 234.89	39 372	513 941.26	
Total	919 845.61	2 921 945	314 805.96	812 742	255 856.08	1 140 511	224 334.58	

Fuentes: antes de 2009, cuadro 8 y a partir de ese año, suma los datos con igual denominación en los cuadros 8 y 9.

Cuadro 8. Montos colocados por emisión de IRPH y bursatilización de créditos de Infonavit, 2004-2015

Concepto	Saldo de la cartera vigente (1)	Reservación por riesgos crediticios(2)	Saldo de la cartera vigente (3=1-2)	Financiamiento nuevos créditos (4=D3)	Créditos originados (5)	Financiamiento otorgado por crédito originado (6=4/5)	Créditos equivalentes al promedio del financiamiento otorgado por crédito posibles definanciar con el total colocado (7=8/6)	Monto colocado(8)	Créditos bursati- lizados(9)	Montocolocado por crédito bursatilizado (10=8/9)
Año										
2004	594 446.14	110039.93	484 066.21	50 592.34	21 608	3 788 269.78	1 332	3 117.99	23 231	217 160.80
2005	611 841.37	83 400.25	528 441.12	71 371.31	85 483	1 274 624.28	5 987	4 998.64	33 947	224 799.55
2006	638 197.45	123 486.47	514 710.99	17 372.83	105 960	235 570.21	52 560	8 617.46	60 189	205 711.60
2007	676 582.72	121 611.67	554 971.05	63 422.32	107 297	811 058.24	21 421	12 661.85	68 478	253 714.05
2008	684 398.00	112 980.59	571 417.40	50 012.88	151 620	425 232.55	56 448	18 619.67	122 916	195 283.19
2009	702 467.41	122 096.27	580 371.13	29 255.11	131 570	276 461.03	63 340	14 083.80	96 999	180 526.78
2010	757 983.71	125 942.32	632 041.39	76 845.98	111 480	819 891.59	33 015	22 758.21	117 816	229 755.54
2011	789 666.18	146 080.50	643 585.68	40 353.84	179 161	255 688.87	54 023	12 168.02	54 164	255 021.02
2012	842 730.70	164 208.25	678 522.45	61 208.40	270 314	246 553.56	47 945	10 856.50	34 987	337 870.24
2013	874 436.34	177 236.50	697 199.84	28 516.77	411 545	74 354.80	132 695	9 194.70	23 269	424 013.53
2014	889 355.05	185 771.94	703 583.11	37 157.49	399 640	95 366.82	32 752	3 045.20	3 045	1 025 699.86
2015	1 010 117.00	809 065.00	809 065.00	123 110.06	360 000	341 972.39	12 714	4 347.99	4 348	999 999.76
Total				649 219.33	2 335 677	277 957.61	447 802	124 470.03	643 388	193 460.20

Fuente: para las columnas 1, 2 y 5, Infonavit[2004-2015a]yFovissste[2009-2015a]; para la columna 8, cuadro 6; para la columna 9, suma de créditos bursatilizados de lañoal que se refiere en la información Infonavit[2004-2015b]yFovissste[2009-2015b]; finalmente, columnas 3, 4, 6, 7 y 10, cálculo propio.



Cuadro 9. Montos colocados por emisión de IRPH y bursatilización de créditos de Fovissste, 2009-2015

Concepto	Financiamiento	Créditos originados (2)	Financiamiento	Créditos equivalentes al promedio del financiamiento otorgado por crédito, posiblemente financiarse con el total colocado (4=5/3)	Monto	Créditos bursatilizados (6)	Montocolocado
	de nuevos créditos (1)		otorgado por crédito originado (3=1/2)		(millones de pesos de 2015)		colocado (5)
Año	(millones de pesos de 2015)		(pesos de 2015)		(millones de pesos de 2015)		(pesos de 2015)
2009	59 047.57	124 436	589 991.91	40 422	19 181.01	101 253	235 534.79
2010	48 281.63	108 296	530 276.01	48 993	21 842.76	94 445	275 080.42
2011	39 055.16	85 324	519 606.23	29 129	13 333.12	53 832	281 164.88
2012	35 337.64	69 996	549 711.27	52 950	26 731.87	100 075	290 851.51
2013	36 681.60	74 511	528 264.09	36 718	18 076.33	64 047	302 857.19
2014	37 863.67	89 554	433 669.32	38 633	16 334.05	48 447	345 818.70
2015	14 359.00	34 150	420 468.52	37 784	15 886.90	35 024	453 600.43
Total	270 626.27	586 267	461 609.09	284 626	131 386.05	497 123	264 292.95

Fuente: para las columnas 1 y 2, datos tomados de Fovissste [2009-2015a]; para la columna 5, datos tomados del cuadro 6; para la columna 6, suma de créditos bursatilizados del año al que se refiere la información en Fovissste [2009-2015b] y, finalmente, columnas 3, 4 y 7, cálculo propio.

Tales cifras aclaran que las bursatilizaciones y emisiones de IRPH proporcionaron a Fovissste más recursos que a Infonavit, a pesar de que el último es el que recibe mayor demanda de créditos porque tiene más afiliados; también evidencian que Fovissste tuvo que bursatilizar más créditos, 87 de cada 100 originados.

#### REDISTRIBUCIÓN A FAVOR DE LOS MAYORES INGRESOS

Por la cartera bursatilizada, los InVis recuperaron 189 mmp, 55 % por amortización y 45 % por intereses. Los trabajadores de Infonavit, sin embargo, pagaron una tasa de interés anual promedio casi dos puntos porcentuales mayor que los trabajadores del Fovissste (cuadro 10).

Por tanto, aunque por los créditos bursatilizados los trabajadores pagaron intereses promedio un punto porcentual mayores que los causados por los IRPH respaldados con tales créditos, para los trabajadores de Infonavit la diferencia fue de 3.5 puntos, más del doble que la diferencia de 0.6 puntos asignada a los trabajadores del Fovissste (cuadro 11).

#### *Redistribución a favor de los inversionistas financieros*

Pero las más beneficiadas con las emisiones de IRPH fueron las corporaciones que monopolizaron la bursatilización y los inversionistas en tales títulos, entre los que se encuentran las propias corporaciones antes citadas.

Cuadro 10. Cobranza de la cartera bursatilizada por Infonavit y Fovissste, 2004-2015  
(millones de pesos de 2015 y %)

Concepto	Principal (1)	Intereses (2)	Cobranza bruta (3=1+2)	(-)Gastos de cobranza (4)	Cobranza neta (5=3-4)	Saldo insoluto de la cobranza(6)	Tasa pagada, % (7=2/5)	Intereses sobre inversiones de los fideicomisos emisores (8)	Ingresos de los fideicomisos emisores (9)
Cedevis									
2004	231.74	103.86	335.60	23.00	312.60	3 956.39	2.63	3.09	312.60
2005	521.44	430.61	952.05	55.80	896.25	9 565.13	4.50	18.65	896.25
2006	1 122.00	869.85	1 991.86	164.57	1 827.29	19 124.60	4.55	30.89	1 827.29
2007	1 657.38	1 909.77	3 567.15	277.52	3 289.63	29 857.85	6.40	55.17	3 289.63
2008	2 457.13	2 611.87	5 069.00	356.02	4 712.98	51 661.82	5.06	74.95	4 712.98
2009	3 344.91	4 167.36	7 512.27	581.85	6 930.42	67 809.13	6.15	69.79	6 930.42
2010	4 629.39	5 621.59	10 250.98	800.22	9 450.76	85 136.45	6.60	89.47	9 450.76
2011	5 506.17	6 395.72	11 901.90	1 018.40	10 883.50	90 772.62	7.05	109.83	10 883.50
2012	5 929.34	6 919.38	12 848.72	1 100.86	11 747.85	96,748-18	7.15	115.49	11 747.85
2013	6 168.95	6 954.64	13 123.58	1 420.04	11 703.54	91 618.66	7.59	103.51	11 703.54
2014	6 055.65	6 436.04	12 491.69	1 375.95	11 115.74	84 747.79	7.59	78.91	11 115.74
2015	6 692.22	6 054.09	12 746.31	1 965.23	10 781.08	81 082.46	7.47	70.88	10 781.08
Suma	44 316.32	48 474.79	92 791.11	9 139.46	83 651.65	81 082.46	6.06	820.63	83 651.65

continúa...

...continuación de cuadro 10

Concepto	Principal	Intereses	Cobranza	(-)Gastos de	Cobranza	Saldo	Tasa	Intereses sobre	Ingresos
Año	(1)	(2)	bruta	la	neta	de la	pagada,	los	de los
			(3=1+2)	cobranza	(5=3-4)	insoluto	(7=2/5)	fideicomisos	fideicomisos
				(4)	(5=3-4)	de la	%	emisoros (8)	emisoros (9)
						cobranza(6)			
Cedevis Total									
2012	628.41	842.16	1 470.57	113.87	1 356.70	10 955.13	7.69	13.19	1 356.70
2013	797.61	1 002.90	1 800.51	145.13	1 655.38	16 492.23	6.08	14.88	1 655.38
2014	1 853.71	1 696.39	3 550.10	228.88	3 321.23	17 961.18	9.44	22.21	3 321.23
2015	1 856.61	1 769.23	3 625.84	263.46	3 362.38	21 851.14	8.10	24.62	3 362.38
Suma	5 220.88	5 438.00	10 658.89	767.21	9 891.68	21 851.14	6.86	76.74	9 891.68
Cedevis HI Total									
2010	0.00	0.00	0.00	0.00	14.89	2 063.81	0.00	14.89	14.89
2011	156.70	436.48	593.18	-290.16	883.34	7 562.58	5.77	227.86	883.34
2012	205.68	703.37	909.04	-286.03	1 195.07	7 125.15	9.87	286.03	1 195.07
2013	432.26	650.64	1 082.90	-371.61	1 454.51	6 862.93	9.48	267.80	1 454.51
2014	570.64	614.42	1 185.06	-330.79	1 515.85	6 252.19	9.83	237.29	1 515.85
2015	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6 252.19	n.d.	n.d.	n.d.
Suma	1 365.27	2 404.91	3 770.18	-1 278.59	5 063.66	6 252.19	8.74	1 033.86	5 063.66
TFoviS TFoviE y TFoviCB									
2009	1 116.40	394.88	1 511.28	-108.21	1 619.49	20 643.82	1.91	108.21	1 619.49
2010	3 939.75	1 935.64	5 875.39	-193.11	6 068.50	47 241.32	4.10	193.11	6 068.50

2011	4 875.62	3 166.58	8 042.20	-205.64	8 292.84	71 916.94	4.40	250.54	8 292.84
2013	9 680.93	5 420.51	15 101.44	-227.44	15 328.88	101,310.24	5.35	227.44	15 328.88
2014	9 854.62	5 668.82	15 523.43	-88.03	15 611.46	105 663.38	5.36	88.03	15 611.46
2015	10 260.82	6 231.67	16 492.49	7.98	16 484.51	115 753.21	5.38	-26.73	16 484.51
Suma	47 484.05	27 223.80	74 707.84	-1 053.02	75 760.86	115 753.21	4.52	1 045.99	75 760.86
TFovihit									
2009	208.71	48.75	257.46	-0.12	257.58	5 016.11	0.97	0.12	257.58
2010	925.41	472.82	1 398.23	-55.04	1 453.27	8 099.39	5.84	55.04	1 453.27
2011	780.84	441.32	1 22.16	-14.72	1 236.88	7 366.58	5.99	14.72	1 236.88
2012	800.81	401.26	1 202.07	-20.07	1 222.15	6 550.33	6.13	20.07	1 222.15
2013	851.80	352.93	2 204.73	-20.34	1 225.07	5 849.22	6.03	20.34	1 225.07
2014	829.99	298.22	1 128.21	-11.49	1 139.70	4 974.20	6.00	11.49	1 139.70
2015	818.73	258.51	1 077.24	-8.60	1 085.84	4 227.25	6.12	8.60	1 085.84
Suma	5 216.29	2 273.81	7 490.11	-130.38	7 620.49	4 227.25	6.02	130.38	7 620.49
Total									
2004	231.74	103.86	335.60	23.00	312.60	3 956.39	2.63	3.09	312.60
2005	521.44	430.61	952.05	55.80	896.25	9 565.13	4.50	18.65	896.25
2006	1 122.00	869.85	1 991.86	164.57	1 827.29	19 124.60	4.55	30.89	1 827.29
2007	1 657.38	1 909.77	3 567.15	277.52	3 289.63	29 857.85	6.40	55.17	3 289.63
continúa...									

...continuación de cuadro 10

Concepto	Principal (1)	Intereses (2)	Cobranza bruta (3=1+2)	(-)Gastos de cobranza (4)	Cobranza neta (5=3-4)	Saldo insoluto de la cobranza(6)	Tasa pagada, % (7=2/5)	Intereses sobre inversiones de fideicomisos emisores (8)	Ingresos totales de los fideicomisos emisores (9)
2009	4 670.02	4 610.99	9 281.01	473.53	8 807.48	93 469.05	4.93	178.12	8 807.48
2010	9 494.55	8 030.06	17 524.60	552.06	16 972.54	142 540.95	5.63	352.52	16 987.43
2011	11 403.87	10 567.43	21 971.30	478.75	21 492.55	181 895.76	5.81	604.90	21 492.55
2012	15 320.15	13 271.86	28 592.01	715.06	27 876.95	207 419.54	6.40	640.07	27 876.95
2013	17 931.55	14 381.62	32 313.17	945.77	31 367.40	222 133.28	6.47	633.96	31 367.40
2014	19 164.61	14 713.89	33 878.50	1 174.53	32 703.97	219 598.75	6.70	437.91	32 703.97
2015	19 628.38	14 313.51	33 941.88	2 228.07	31 713.81	229 166.26	6.25	77.37	31 713.81
Suma	103 602.81	85 815.31	189 418.12	7 444.68	181 973.44	229 166.26	5.44	3 107.59	181 988.34
Suma como % del PIB	0.61	0.51	1.12	0.04	1.08	5.14			

Fuentes: para las columnas 1, 2, 4, 6, 8 y 9 suma anual de los valores mensuales de Infa Navit [2004-2015] y Fovissste [2009-2015] para el resto de las columnas, cálculo propio.

Cuadro 11. Amortización, revaluación e intereses de los IRPH emitidos por Infonavit y Fovissste, 2004-2014  
(millones de pesos de 2015 y %)

Concepto	Afore = % exceso delinsoluto cobranza respecto alinsoluto valores (12=11/4)											
Año	Colocado (1)	Amortizado (2)	Saldo despuésde amortización (3=1-2)	Insoluto (4)	Revaluación deprincipal partada, (5=4-3) % (6)	Tasa pro- medio pagada, (7=4*6) % (8)	Intereses pagados intereses brada, (9=8-7) (10=8/4)	Revalua- ción de intereses brada, (11)	Tasa co- branza (11)	Saldo insoluto de la cobranza (11)		
Cedevis												
2004	3 117.99	66.78	3 051.22	3 051.22	0.00	7.40	225.79	57.24	-168.55	1.88	3 956.39	29.67
2005	4 998.64	380.69	7 496.98	6 048.93	1 448.05	5.83	352.83	197.56	-155.28	3.27	9 565.13	58.13
2006	8 617.46	1 071.68	14 601.50	9 626.12	4 975.38	5.52	531.60	539.67	8.07	5.61	19 124.60	98.67
2007	12 661.85	1 882.37	24 723.91	16 380.56	8 343.35	5.11	836.84	945.24	108.39	5.77	29 857.85	82.28
2008	18 619.67	3 018.93	38 829.27	38 984.68	-155.41	5.60	2 181.32	1 345.52	-835.80	3.45	51 661.82	32.52
2009	14 083.80	4 363.43	47 170.11	49 176.75	-2 006.64	6.08	2 988.47	2 152.56	-835.91	4.38	67 809.13	37.89
2010	16 271.91	6 043.38	55 352.46	60 545.55	5 193.09	3.86	2 339.88	2 806.34	466.45	4.64	85 136.45	40.62
2011	8 534.50	7 421.41	53 942.49	62 843.53	-8 901.04	5.41	3 399.84	3 163.76	-236.07	5.03	90 772.62	44.44
2012	5 415.34	8 189.84	48 966.01	60 478.67	-11 512.66	3.87	2 340.52	3 126.52	785.99	5.17	96 748.18	59.97
2013	3 324.06	8 542.03	43 037.98	57 326.62	-14 288.65	3.87	2 218.54	2 969.81	751.27	5.18	91 618.66	59.82
2014	0.00	8 420.50	32 717.79	48 819.22	-16 101.43	3.87	1 889.30	2 617.24	727.94	5.36	84 745.79	73.60
2015	0.00	8 236.32	23 661.73	38 136.11	-14 474.38	3.87	1 475.87	2 268.75	792.89	5.95	81 082.46	112.61
Suma	95 645.22	57 637.35	38 007.87	38 136.11	128.24	4.54	20 780.82	22 190.20	1 409.39	4.64	81 082.46	112.61

continúa...

...continuación de cuadro 11

Cedevis Total												
2011	3 633.52	0.00	3 633.52	3 633.52	0.00	4.98	181.07	0.00	-181.07	0.00	4 277.03	17.71
2012	5 441.16	818.92	8 107.44	8 444.11	-336.67	3.96	334.60	311.45	-23.14	3.69	10 955.13	29.74
2013	5 870.64	1 126.85	12 733.67	13 357.11	-623.44	3.95	528.05	410.40	-117.65	3.07	16 492.23	23.47
2014	3 045.20	2 344.34	12 872.47	14 097.63	-1 225.16	2.76	389.09	572.32	183.23	4.06	17 961.18	27.41
2015	4 347.99	2 845.09	14 052.85	11 725.06	2 327.79	3.68	431.48	611.28	179.80	5.21	21 851.14	86.36
Suma	22 338.52	7 135.20	15 203.32	11 725.06	-3 478.25	3.87	1 864.30	1 905.45	41.15	3.21	21 851.14	86.36
Cedevis HI Total												
2010	6 486.30	0.00	6 486.30	1 801.80	4 684.50	5.00	90.09	0.00	-90.09	0.00	2 063.81	14.54
2011	0.00	302.56	5 888.08	6 190.64	-302.56	5.00	309.53	211.79	-97.74	3.42	7 562.58	22.16
2012	0.00	615.27	5 032.45	5 682.35	-649.91	5.00	284.12	316.69	32.57	5.57	7 125.15	25.39
2013	0.00	721.95	4 237.52	5 303.77	-1 066.24	5.00	265.19	286.35	21.17	5.40	6 862.93	29.40
2014	0.00	697.61	3 352.87	4 637.28	-1 284.41	5.00	231.86	246.12	14.26	5.31	6 252.19	34.82
2015	n.d.	n.d.	3 268.86	4 521.09	-1 252.23	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6 252.19	38.29
Suma	6 486.20	2 337.39	4 148.90	4 521.09	372.19	5.00	1 180.79	1 060.95	-119.84	3.28	6 252.19	38.29
TFovis TFovIE y TFoviCB												
2009	15 452.26	741.09	14 711.16	14 979.10	-267.94	5.37	803.88	195.06	-608.82	1.30	20 643.82	37.82
2010	21 842.76	3 622.32	32 293.46	32 806.20	-512.75	5.06	1 659.99	1 993.95	333.95	6.08	47 241.32	44.00
2011	13 333.12	5 002.61	39 151.97	47 401.39	-8 249.42	4.52	2 140.96	1 864.70	-276.26	3.93	71 916.94	51.72
2012	26 731.87	8 751.37	55 534.26	54 279.00	1 255.26	4.17	2 264.52	2 437.92	173.40	4.49	86 040.74	58.52
2013	18 076.33	10 702.77	62 102.51	63 025.35	-922.84	3.18	2 006.31	2 505.73	499.43	3.98	101 310.24	60.75



...continuación

2014	16 334.05	12 443.54	63 251.83	62 464.11	787.72	3.22	2 011.34	2 664.08	652.73	4.26	105 663.38	69.16
2015	15 886.90	11 994.38	65 559.59	71 542.25	-5 982.66	3.28	2 346.59	2 686.37	339.78	3.75	115 753.21	61.80
Suma	12 7657.30	53 258.09	74 399.21	71 542.25	-2 856.96	4.11	13 333.59	14 347.81	1 114.21	3.97	115 753.21	61.80

TFovis Hit

2009	3 728.75	216.94	3 511.81	3 567.69	-55.88	5.00	178.38	30.91	-147.48	0.87	5 016.11	40.60
2010	0.00	989.27	2 370.21	5 602.54	-3 232.33	5.00	280.13	304.70	24.58	5.44	8 099.39	44.57
2011	0.00	864.54	1 397.63	4 671.03	-3 273.40	5.00	233.55	254.29	20.73	5.44	7 366.59	57.71
2012	0.00	950.93	389.65	3 723.08	-3 333.43	5.00	186.15	209.64	23.48	5.63	6 550.33	75.94
2013	0.00	1 031.32	-647.32	2 821.72	-3 469.04	5.00	141.09	166.75	25.66	5.91	5 849.22	107.29
2014	0.00	994.30	-1 613.05	1 856.54	-3 469.59	5.00	92.83	118.38	25.55	6.38	4 974.20	167.93
2015	0.00	1 001.92	-2 574.55	905.28	-3 479.83	5.00	45.26	71.31	26.04	7.88	4 227.25	366.95
Suma	3 728.75	6 049.21	-2 320.46	905.28	3 225.74	5.00	1 157.39	1 155.97	-1.43	5.36	4 227.25	366.95

Total

2004	3 117.99	66.78	3 051.22	3 051.22	0.00	7.40	225.79	57.24	-168.55	1.88	3 956.39	29.67
2005	4 998.64	380.69	7 496.98	6 048.93	-1 448.05	5.83	352.83	197.56	-155.28	3.27	9 565.13	58.13
2006	8 617.46	1 071.68	14 601.50	9 626.12	4 975.38	5.52	531.60	539.67	8.07	5.61	19 124.60	98.67
2007	12 661.85	1 882.37	24 723.91	16 380.56	8 343.35	5.11	836.84	945.24	108.39	5.77	29 857.85	82.28
2008	18 619.67	3 018.93	38 829.27	38 984.68	-155.41	5.60	2 181.32	1 345.52	-835.80	3.45	51 661.82	32.52
2009	33 264.81	5 321.46	65 393.09	67 723.54	-330.46	5.48	3 712.08	2 378.53	-1 333.55	3.51	93 469.05	38.02
2010	44 600.97	10 654.97	96 502.42	100 756.09	-4 253.67	4.73	4 766.94	5 104.99	338.05	5.07	142 540.95	41.47

continúa...

...continuación de cuadro 11

2011	25 501.14	13 591.12	104 013.69	124 740.12	-20 726.43	4.98	6 214.55	5 494.54	-720.01	4.40	18 1895.76	45.82
2012	37 588.37	19 326.35	118 029.80	132 607.21	-14 577.41	4.40	5 835.91	6 402.21	566.30	4.83	20 7419.54	56.42
2013	27 271.03	22 124.91	121 464.36	141 834.57	-20 370.21	4.20	5 958.94	6 339.04	380.09	4.47	22 2133.28	56.61
2014	19 379.25	24 900.29	110 581.91	131 874.78	-21 292.87	3.97	5 235.43	6 218.14	982.71	4.72	21 9598.75	66.52
2015	20 234.89	24 077.71	103 968.48	126 829.80	-22 861.32	3.96	5 019.29	5 637.70	618.41	4.45	22 9166.26	80.69
Suma	255 856.08	126 417.25	129 438.83	126 829.80	-2 609.04	5.10	40 871.53	40 660.38	-211.15	4.28	229 166.26	80.69
Sumacomo % del PIB	1.57	0.74	0.83	0.71	-0.12		0.23	0.24	0.01		5.14	

Fuente: para las columnas 1, 2, 4, 8 y 11, suma anual de los parciales en Infonavit [2004-2015] y Fovissste [2004-2015]; el resto de las columnas, cálculo propio.

### *La ganancia de los participantes en la bursatilización*

De los 189 mmp que recibieron los InVis como cobranza de la cartera bursatilizada (cuadro 10), destinaron 126 mmp para amortizar la deuda por IRPH, cuyo saldo se redujo a 129 mmp con esos pagos, cayendo 2 mmp adicionales por la devaluación de su principal (cuadro 11).

Asimismo, de los 63 mmp de la cobranza de los créditos bursatilizados que los InVis recuperaron y no destinaron a amortizar IRPH, 22 mmp fueron utilizados como capital de trabajo (8 mmp de pesos de efectivo, más 3 mmp brutos por intereses generados por la inversión en valores del efectivo) y ganancia (7 mmp de gastos de la cobranza, más 7 mmp de gastos generales de los certificados emitidos, menos 3 mmp por devaluación de la cartera) de las corporaciones que monopolizaron las bursatilizaciones y emisiones de IRPH. El 65 % restante, 41 mmp, se destinó a pagar la ganancia prometida a los tenedores de tales títulos (cuadro 12).

#### LAS RENTAS A LOS INVERSIONISTAS EN IRPH

No es públicamente reportado quiénes adquieren los IRPH, pero la forma en que opera el mercado de valores impide que la mayor parte sea distribuida a pequeños ahorradores. En compra primaria, tales títulos son adquiridos por el gran público inversionista que aporta el producto de la colocación y recibe del emisor los intereses prometidos por los IRPH. Cuando este último vende a otros inversionistas tales títulos, los coloca en el mercado secundario, comprometiéndose a compartir los intereses de los IRPH a cambio de recuperar el monto de su compra inicial. En el mercado secundario participan otras instituciones financieras que empaquetan los IRPH en otros títulos que colocan entre pequeños ahorradores, compartiendo con estos una parte de los intereses que reciben del mercado primario.

Cuadro 12. Distribución de la cobranza de los créditos bursatilizados en los compromisos de los IRPH emitidos por Infonavit y Fovissste, 2004-2015  
(millones de pesos de 2015)

Concepto	Cedevis					
Año	Efectivo (1=6-5)	Gastos generales(2)	Intereses(3)	Amortización(4)	Total de gastos(5)	Cobranza neta(6)
2004	181.90	6.69	57.24	66.78	130.70	312.60
2005	482.28	7.35	197.56	380.69	585.60	896.25
2006	654.22	15.61	539.67	1 071.68	1 626.97	1 827.29
2007	1 057.95	28.85	945.24	1 882.37	2 856.45	3 289.63
2008	1 306.02	36.47	1 345.52	3 018.93	4 400.92	4 712.98
2009	1 604.85	69.19	2 152.56	4 363.43	6 585.18	6 930.42
2010	2 043.18	93.11	2 806.34	6 043.38	8 942.83	9 450.76
2011	2 141.99	106.39	3 163.76	7 421.41	10 691.56	10 883.50
2012	2 369.43	116.61	3 126.52	8 189.84	11 432.97	11 747.85
2013	2 411.37	115.41	2 969.81	8 542.03	11 627.24	11 703.54
2014	2 269.24	113.70	2 617.24	8 420.50	11 151.44	11 115.74
2015	2 370.20	118.19	2 268.75	8 236.32	10 623.26	10 781.08
Suma	2 996.51	827.57	22 190.20	57 637.35	80 655.13	83 651.65

Cedevis Total

2011	195.99	0.00	0.00	0.00	0.00	195.99
2012	404.23	10.08	311.45	818.92	1 140.46	1 356.70
2013	499.35	17.16	410.40	1 126.85	1 554.40	1 655.38
2014	856.76	25.11	572.32	2 344.34	2 941.77	3 321.23
2015	705.84	35.47	611.28	2 845.09	3 491.84	3 362.38
Suma	763.21	87.82	1 905.45	7 135.20	9 128.47	9 891.68

Cedevis HI>Total

2010	0.00	14.89	0.00	0.00	14.89	14.89
2011	141.13	227.86	211.79	302.56	742.21	883.34
2012	112.45	286.03	316.69	615.27	1 217.99	1 195.07
2013	289.24	267.80	286.35	721.95	1 276.10	1 454.51
2014	611.30	237.29	246.12	697.61	1 181.02	1 515.85
2015	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Suma	631.46	1 033.86	1 060.95	2 337.39	4 432.20	5 063.66

TFovis

2009	639.60	43.73	195.06	741.09	979.88	1 619.49
2010	776.27	287.82	1 993.95	3 622.32	5 904.09	6 068.50
2011	1 668.20	498.21	1 864.70	5 002.61	7 365.52	8 292.84
2012	1 982.58	783.42	2 437.92	8 751.37	11 972.71	12 355.18

continúa...

...continuación de cuadro 12

2013	3 199.56	874.65	2 505.73	10 702.77	14 083.15	15 328.88
2014	2 513.71	1 048.47	2 664.08	12 443.54	16 156.09	15 611.46
2015	3 043.79	1 210.69	2 686.37	11 994.38	15 891.44	16 484.51
Suma	3 407.98	4 746.99	14 347.81	53 258.09	72 352.89	75 760.86
TFovis Hit						
2009	175.57	9.73	30.91	216.94	257.58	257.58
2010	3 729.31	59.81	304.70	989.27	1 353.78	1 453.27
2011	8 489.80	77.17	254.29	864.54	1 195.99	1 236.88
2012	13 287.79	62.00	209.64	950.93	1 222.57	1 222.15
2013	17 784.62	35.10	166.75	1 031.32	1 233.17	1 225.07
2014	20 855.42	27.32	118.38	994.30	1 140.00	1 139.70
2015	23 556.96	186.93	71.31	1 001.92	1 260.15	1 085.84
Suma	-42.76	458.07	1 155.97	6 049.21	7 663.25	7 620.49
Total						
2004	181.90	6.69	57.24	66.78	130.70	312.60
2005	482.28	7.35	197.56	380.69	585.60	896.25
2006	654.22	15.61	539.67	1 071.68	1 626.97	1 827.29
2007	1 057.95	28.85	945.24	1 882.37	2 856.45	3 289.63

2008	1 306.02	36.47	1 345.52	3 018.93	4 400.92	4 712.98
2009	2 244.46	122.65	2 378.53	5 321.46	7 822.64	8 807.48
2010	2 918.94	455.63	5 104.99	10 654.97	16 215.59	16 987.43
2011	4 283.15	909.62	5 494.54	13 591.12	19 995.28	21 492.55
2012	4 998.56	1 258.14	6 402.21	19 326.35	26 986.70	27 876.95
2013	6 519.41	1 310.11	6 339.04	22 124.91	29 774.06	31 367.40
2014	6 365.30	1 451.88	6 218.14	24 900.29	32 570.31	32 703.97
2015	6 652.94	1 551.29	5 637.70	24 077.71	31 266.70	31 713.81
Suma	7 756.40	7 154.31	40 660.38	126 417.25	174 231.94	181 988.34

Fuente: para la columna cálculo propio; para las columnas 2a a 5, suma anual de los parciales en fonavit[2004-2015]dly Fovissste[2009-2015]dly para la columna 6, datos con igual denominación del cuadro 9 (los cuales coinciden con la suma anual citada).

Uno de los inversionistas preponderantes en los IRPH de Infonavit y Fovissste, es la Operadora de Fondos de Inversión de Nacional Financiera (OfNafin), que al cierre de 2015 reportó la tenencia de 5 % del saldo insoluto de tales títulos, empaquetada en los fondos con claves de pizarra NAFCDVI y NAFTR [OfNafin, 2016].

A estos pueden adherirse personas físicas y morales, mediante las distribuidoras de acciones avaladas por Nafin.<sup>1</sup> Según la información más reciente de OfNafin, esos fondos tienen alrededor de 10 000 inversionistas, 75 % de ellos poseedores de subseries exclusivas para instituciones de apoyo de los propios fondos y ScotiaFondos, que es codistribuidor de Nafin [OfNafin, 2016]. El propio Scotia-Bank, por su parte, incluyó Cedevis en su Fondo de Inversión para personas físicas ScotTR, por el cual ofrece intereses, pero también cobra comisiones [ScotiaBank, 2016].

También son inversionistas preponderantes en IRPH las Siefores [Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2016]. La mayoría de estas son propiedad de corporaciones internacionales, algunas de las cuales participan en las burzatilizaciones de los FonVis.<sup>2</sup> Tales inversiones de las

<sup>1</sup> Todas las distribuidoras de fondos avaladas por Nafin son, a su vez, subsidiarias de las propias corporaciones que intervienen en la emisión o de las grandes corporaciones financieras que participan en la Bolsa Mexicana de Valores, como es el caso de Más Fondos, asociada con Grupo Modelo; Actinver de Banamex; Santander de Interacciones Ixe Fondos; Operadora GBM de Sura Investment Management; Operadora Interacciones y Operadora Multiva, de los bancos con el mismo nombre; Vanguardia Casa de Bolsa de CI Banco y Compass Investments de Bancomer, entre otras distribuidoras.

<sup>2</sup> Pensionissste, que para febrero de 2016 administró 5 % del saldo de los ahorros para el retiro depositados en Afores (Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores), es la única Siefore que no está relacionada con corporaciones financieras, pero ha convertido a la actividad financiera en una de las más importantes para el ISSSTE. Las otras 10 son propiedad total o parcial de alguna de esas corporaciones: Siefore Azteca (2 % del saldo) de Grupo Elektra; Siefore Banamex (17 % del saldo) del Grupo Financiero subsidiario del estadounidense Citigroup; Siefore Coppel (5 % del saldo), del Grupo controlador de las tiendas



Siefores en IRPH implican que los trabajadores se prestan a sí mismos recursos de sus FonArs para financiar los créditos a la vivienda que reciben de los InVis, una triangulación que no es ociosa desde la perspectiva de la dominación de las finanzas, porque es la que justifica que las Siefores participen en los beneficios de los IRPH.

No es transparente el porcentaje de las ganancias de los IRPH que, debido a esas inversiones de las Siefores, regresa a manos de los trabajadores, pero sea cual sea ese porcentaje, como es pagado por otros trabajadores, no aumenta la participación en el ingreso de ese grupo, solamente la redistribuye a favor de ahorradores y en contra de deudores de créditos bursatilizados. Puesto que los costos de las ventas de IRPH son financiados con la cobranza de dichos créditos y esta es pagada por trabajadores, dichas operaciones terminan beneficiando solamente a las corporaciones financieras que intervienen en la emisión y distribución de los IRPH y en la bursatilización correspondiente, así como a quienes adquieren tales valores.

## CONCLUSIONES

Para el BM la estructura monopólica de los oferentes de servicios de fondos de pensiones junto con el problema de agencia que surge porque tales oferentes pueden actuar para maximizar su propio beneficio, afectando el de los trabajadores, son los problemas potenciales de la administración privada

---

homónimas; Siefore Inbursa (4 % del saldo), aliado estratégico del canadiense ScotiaBank; SieforeInvercap (7 % del saldo), del *holding* chileno controlador de la siderúrgica CAP, de Novacero y de siete hidroeléctricas; SieforeMetlife (3 % del saldo), de la estadounidense Metropolitan Life Insurance Company; Siefore Principal (6 % del saldo), del Grupo Financiero estadounidense homónimo; Siefore Profuturo GNP (13 % del saldo) del conglomerado controlador de Palacio de Hierro, ITAM, Industrias Peñoles, Casa de Bolsa ValMex y Grupo Profuturo; Siefore Sura (15 % del saldo), del grupo colombiano homónimo con inversiones en Grupo Bancolombia, entre otras, y Siefore XXI-Banorte (23 % del saldo), producto de la unión de las Siefores de Afore Siglo XXI del IMSS y de Afore Banorte-Generalli de Grupo Banorte.

de los FonArs. Para evitarlos, el organismo propone activar el mecanismo de mercado colocando los fondos en títulos financieros porque la negociación de estos en la bolsa garantiza su óptima canalización a las inversiones más rentables, con una valorización y tasa de interés que equilibra oferta y demanda. Lo anterior puede aderezarse con medidas que eviten trabajadores inertes e ignorantes [Impavido, 2010].

En oposición a tales conclusiones, ni la adopción de la CapInd, ni la bursatilización de los FoVis han coadyuvado a resolver la carencia de vivienda en México, tampoco han beneficiado a los trabajadores que ya tienen un crédito por vivienda.<sup>3</sup> La CapInd transformó la naturaleza de los InVis, que dejaron de construir vivienda, limitándose a gestionar créditos para la adquisición de viviendas producidas por constructores privados. Ese cambio le dio el carácter de capital financiero pleno a recursos de los trabajadores, que anteriormente ni siquiera ingresaban al circuito financiero, pero que ahora son utilizados para adquirir títulos o para financiar la deuda de los propios trabajadores, colocándolos en la paradoja de pagar intereses por usar sus propios fondos, o financiar a las grandes corporaciones que participan en la bolsa, aún a pesar de que sus ingresos corrientes no les son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Con la bursatilización, la conversión de una proporción de los FonVis en capital ficticio adquirió una dimensión más profunda porque su administración fue cedida a corporaciones que monopolizan el mercado internacional de bursatilizaciones, motivando las rentas financieras que, con cargo a

<sup>3</sup> Entre los beneficios que no reciben los deudores de los créditos bursatilizados que, por ejemplo, sí es otorgado en Dinamarca por HiTo (video promocional de la empresa para México disponible en <http://www.hito.com.mx>), se encuentran tasas de interés flexibles que disminuyen si cae la tasa de los IRPH pero tiene un límite superior; así como, la posibilidad para los deudores mencionados, de prepagar su crédito (bursatilizado), mediante la adquisición a precios del mercado de valores, de los IRPH garantizados por dicho crédito.

la cobranza de los créditos bursatilizados, los InVis transfieren a tales corporaciones y a los inversionistas en IRPH, entre quienes figuran las propias corporaciones antes mencionadas.

A ello se añade, que la bursatilización amplió la brecha entre la oferta de fondos prestables para adquirir viviendas, y la demanda por tales créditos. Específicamente debido a que, en comparación con el Fovissste, los trabajadores afiliados al Infonavit tienen salario promedio menor, una menor cantidad de sus activos es elegible para su bursatilización, por lo que esta ha puesto a disposición del Infonavit menor cantidad de recursos para financiar créditos, a pesar de que Infonavit tiene mayor cantidad de afiliados y recibe mayor demanda de tales créditos. Debido a ello, los créditos que ofrece son más caros que los del Fovissste. Aun así, ambos institutos han asignado a todos sus créditos, los estándares exigidos por la bursatilización, como su indexación a la unidad de inversión (UDI) o al salario mínimo, y la asignación de tasas de interés mayores a las que tienen que pagar los propios institutos por sus emisiones de IRPH.

Aunque lo anterior ha garantizado la solvencia financiera de los InVis, también ha provocado mayor disponibilidad de créditos para los trabajadores de mayores salarios, a pesar de que estos son los que tienen mayor acceso a los créditos más baratos que ofrecen instituciones financieras privadas. Tal desencuentro entre oferta y demanda ha llevado a los InVis a la paradoja de ofrecer créditos a trabajadores que ya poseen una vivienda (programa del segundo crédito) y a aumentar año con año su cartera de créditos incobrables y de viviendas abandonadas.

En resumen, la bursatilización favoreció la redistribución del ingreso a favor de la ganancia financiera de corporaciones extranjeras, así como de los trabajadores deudores hacia los ahorradores y de los de menores hacia los de mayores ingresos, junto con la concentración de los créditos para la vivienda en los grupos poblacionales que menos los demandan.

Uno de los efectos indeseables de tal redistribución es el bajo efecto multiplicador de los créditos a la vivienda, lo que puede explicarse, a la manera poskeynesiana, porque la redistribución castiga a los agentes con mayor propensión a gastar y también a la inversión, pero en el caso mexicano la afectación puede ser mayor, porque las corporaciones financieras extranjeras han transferido sus ganancias al exterior. Como esa exportación de ganancias ha sido pagada por agentes domésticos con alta propensión a gastar, ha deteriorado y vuelto inestable el techo de endeudamiento doméstico, lo que además de profundizar y alargar la fase recesiva del ciclo, y de dificultar la recuperación, ha vuelto dependiente a la deuda interna de variables ajenas al desempeño de los deudores, como la volatilidad cambiaria y los aumentos del salario mínimo o del precio de la UDI y de las veces salario mínimo (VSM).

La estabilidad de la deuda por vivienda del país se ha visto afectada, además, por la bursatilización. Esta última obligó a los InVis a quedarse con los créditos de menor calidad, lo que aumentó la fragilidad de sus hojas de balance, las cuales tendían ya de por sí a la insolvencia porque está previsto el envejecimiento de sus afiliados en un horizonte temporal menor al requerido para cancelar los IRPH, según la OCDE. Tales riesgos no pueden ser contrarrestados con el aumento de las contribuciones a los FonArs o a los FonVis, porque esa medida afectaría los ingresos corrientes de los trabajadores y disminuiría su techo de endeudamiento, agravando la inestabilidad de su deuda.

#### REFERENCIAS

- AGLIETTA, Michel [2001], “El capitalismo en el cambio de siglo”, en *New Left Review*, núm. 7, pp. 16-70.
- ARRIGHI, Giovanni [2014], *El largo siglo XX*, Madrid, Akal.

- BANCO DE MÉXICO [2016a], “Fondos de Ahorro para la Vivienda y el Retiro”, <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF7&sector=3&locale=es>>.
- \_\_\_\_\_ [2016b], “Financiamiento Total al Sector Privado no Financiero”, <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF297&locale=es>>.
- \_\_\_\_\_ [2016c], “Agregados Monetarios”, <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=3&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF76&locale=es>>.
- CHESNAIS, François [2003], “La teoría del régimen de acumulación financiarizado”, en *Economía Crítica*, núm.1, pp. 37-72.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO [2016], “Inversiones de las Siefores”, <<https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=21>>.
- FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO [2009-2015a], “Informe Anual de Labores”, secc. Informes y Programas, <<http://transparencia.fovissste.gob.mx/>>.
- \_\_\_\_\_ [2009-2015b], “Suplemento de la Emisión”, secc. Documentos de las Emisiones de TFoviS, TFoviE, TFoviCB y TFoviHit, <<http://www.gob.mx/fovissste>>.
- \_\_\_\_\_ [2009-2015c], “Reporte de Cobranza”, secc. Documentos de las Emisiones de TFoviS, TFoviE, TFoviCB y TFoviHit, <<http://www.gob.mx/fovissste>>.
- \_\_\_\_\_ [2009-2015d], “Reporte de Distribución”, secc. Documentos de las Emisiones de TFoviS, TFoviE, TFoviCB y TFoviHit, <<http://www.gob.mx/fovissste>>.
- IMPAVIDO, Gregorio [2010], *New Policies for Mandatory Defined Contribution Pension*, Washington, Banco Mundial.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA [2016], “Estadísticas de Contabilidad Nacional”, secc. Banco de Información Económica, <[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)>.

- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES [2016], “Presupuesto de Ingresos y Egresos”, <[www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx)>.
- \_\_\_\_\_ [2004-2015a], “Informe Anual de Actividades”, <[www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx)>.
- \_\_\_\_\_ [2004-2015b], “Suplemento de la Emisión”, Cedevis, <<http://portal.infonavit.org.mx/Cedevis/>>.
- \_\_\_\_\_ [2004-2015c], “Reporte de Cobranza”, Cedevis, <<http://portal.infonavit.org.mx/Cedevis/>>.
- \_\_\_\_\_ [2004-2015d], “Reporte de Distribución”, Cedevis, <<http://portal.infonavit.org.mx/Cedevis/>>.
- KONDRÁTIEV, Nikolai [1935], “The Long Waves in Economic Life”, en *The Review of Economic Statistics*, vol. 17, núm. 6, pp. 105-115.
- KRIPPNER, Greta [2005], “Financialization of the American Economy”, en *Socio-Economic Review*, núm 3, pp. 173-208.
- OFNAFIN [2016], *Prospecto y Cartera*, en *Fondo en Cedevis y el Fondo Estratégico*, <[www.ofnafin.com.mx](http://www.ofnafin.com.mx)>.
- PALLEY, Thomas [2014], *Financialization. The economics of finance capital domination*, Londres, Pelgrave Macmillan.
- RODRÍGUEZ, Violeta [2014], “La deuda pública en la Ley de Ingresos de la Federación 2015”, en *Boletín Momento Económico*, IIEC-UNAM, año 4, núm. 43, pp. 12-22.
- SÁNCHEZ, Jesús [2013], *Capitalismo. Interpretaciones de su evolución y crisis*, Madrid, Rebelión.
- SCHUMPETER, Joseph [1939], *Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company.
- SCHWARZ, Anita [2006], “Pension System Reforms”, en *The World Bank-Social Protection*, núm. 0608.
- SCOTIABANK [2016], “Cartera”, en *Fondo de Inversión para personas físicas Scot-TR*, <[www.scotiabank.com.mx](http://www.scotiabank.com.mx)>.
- TOPOROWSKI, Jan [2000], *The End of Finance: The Theory of Capital Market Inflation, Financial Derivatives, and Pension Fund Capitalism*, Londres, Routledge.

## 10. DEUDA EXTERNA, SUJECIÓN Y AUSTRERIDAD

*Eugenia Correa y Alicia Girón*

### INTRODUCCIÓN

Desde la crisis de 1982 han corrido ríos de tinta acerca del tema de la deuda externa en México. Muy pronto fueron superadas las ideas que la vinculaban a los desequilibrios comerciales externos, en la medida en que se fueron mostrando los vínculos entre los diferentes mercados de crédito y las condiciones en los que la liquidez se desempeña en mercados financieros abiertos.

A su vez, fueron también reiteradamente discutidas y superadas aquellas ideas que sostenían la necesidad de importación de capitales, frente a la estrechez del ahorro interno, puesto que economías con flujos de capitales libres, como la mexicana, dependen de los diferenciales de rentabilidad en las diferentes composiciones de carteras.

Así, fueron emergiendo en la literatura sobre deuda externa, cada vez con mayor fuerza, aquellas ideas que la vinculan con las condiciones de la rentabilidad de los capitales. Especialmente, con las posibilidades de acceso a diferentes niveles de rentabilidad de los capitales domésticos con o sin expansión internacional y flujos de capital externo.

Por ello, el proceso de crédito-deuda externa, más que una fórmula de financiamiento de la inversión doméstica es el medio que permite alcanzar una cierta porción de la rentabilidad denominada en moneda extranjera, de toda aquella

obtenida por capitales domésticos o extranjeros en el mercado interno.

En este corto trabajo revisamos el proceso de deuda externa en México en los años de predominio de bancos extranjeros. En la primera parte se observan las tendencias prevalecientes en las dos crisis, de 1982 y 1994. En la segunda parte se destacan los más notables comportamientos de dicha deuda en el periodo 2000-2016, durante el cual domina la presencia de la banca extranjera en el sistema financiero mexicano. En la tercera y última parte se analizan algunas de las consecuencias de la dominación de dichos bancos sobre el comportamiento del endeudamiento externo. Se trata de exponer cómo dichos bancos en su funcionamiento demandan un constante y creciente endeudamiento público y privado externo, más allá de la transferencia de ganancias a sus casas matrices. Lejos de que su presencia en el sistema financiero mexicano permitiera la estabilidad del financiamiento, el crecimiento y la fortaleza crediticia en moneda nacional, su operación en el país ha significado todo lo contrario y la deuda pública resulta un componente esencial para su desempeño. Aunque el endeudamiento externo pueda ser relativamente menor, el grado de apertura comercial y financiera con bancos extranjeros operando el sistema de pagos, ha fragilizado toda la operación cambiaria, colocando la moneda nacional fuera del control del banco central y de la autoridad hacendaria, y además dejando el peso en una paridad determinada por las demandas en el balance de las filiales.

#### FINANCIAMIENTO Y DEUDA EXTERNA

Después de tantos años de sucesivas crisis bancarias y financieras en México, la perspectiva de décadas permite comprender con relativa facilidad las consecuencias económicas que han dejado las crisis.



Tanto en la crisis de 1982, como la de 1994, los créditos doméstico y externo no se recuperaron antes de 10 años. Con ello, tampoco se recuperaron la inversión y el empleo. En ambos procesos, el gobierno en turno efectuó políticas de estabilización que, bajo la guía del Fondo Monetario Internacional (FMI), profundizaron y alargaron la recesión económica, mientras que se apoyaba a los bancos para reestructurar sus carteras.

La primera crisis que ahora consideramos creó un momento muy traumático en la economía y entre los empresarios mexicanos, quienes estaban siendo beneficiados del crecimiento diversificado, tanto geográfica como sectorialmente. La ampliación del gasto público que acompañó al auge petrolero y al crecimiento de los salarios, generó un importante desarrollo de las empresas. A su vez, los bancos nacionales encontraron fórmulas de expansión de sus negocios en el extranjero y tomaron posiciones en los segmentos más dinámicos del crédito. De esta manera, fueron socios de los bancos extranjeros en el otorgamiento de crédito externo al gobierno mexicano.

Fue precisamente por esa posición de acreedores de un gobierno en moratoria, que los bancos perdieron con la crisis un enorme espacio de negocios lucrativos, y al mismo tiempo, tendrían que reestructurar la deuda, como lo hicieron los otros acreedores extranjeros. Estas reestructuraciones fueron muy tortuosas, pues año con año se tenían que entregar cuentas suficientemente explícitas para determinar la capacidad de pago de los deudores públicos y privados de la economía nacional.

Profundas transformaciones fueron sucediéndose en la economía nacional, muchas empresas quebraron, otras cambiaron y reajustaron sus operaciones. Otras más cambiaron sus mayores inversiones hacia el sur de los Estados Unidos, e incluso mudaron sus patrimonios. Con el creciente desempleo muy pronto fueron cayendo los salarios. La contracción del gasto público y de los salarios, y las grandes transferencias

para el servicio de la deuda, ejercieron una modificación importante de los precios que se convirtió en una persistente inflación que, a pesar de la caída de los salarios, alcanzó su más alto nivel en 1987.

La constante presión ejercida sobre la economía y las finanzas públicas por el FMI, y especialmente la evidencia de la dependencia del sistema financiero y del peso hacia el crédito internacional y al dólar, mostró de manera contundente la sujeción del peso al dólar. Las constantes devaluaciones y la inflación dieron argumentos para los drásticos programas de ajuste, pero también para justificar las reformas estructurales, tales como las privatizaciones, liberalización y especialmente las metas de ajuste fiscal, y modificación de la política de subsidios.

Así, los cambios en la política monetaria estadounidense que elevó rápidamente las tasas de interés y restringió el crédito entre 1979 y 1982, fueron determinantes para generar muchos cambios económicos, sociales y políticos. Al respecto, Joan Nelson del *Oversea Development Council* señaló que parecía inimaginable la facilidad con que entraron y se desempeñaron las políticas de ajuste y las reformas estructurales [Nelson, 1991].

La crisis que estalla a finales de 1994 presenta también sus particularidades, pero, al igual que la de 1982, también estalla en medio de una carrera ascendente de las tasas de interés de la Reserva Federal estadounidense, iniciada desde 1993. Como sucedió en la anterior crisis, la recesión fue larga y muy generalizada, y cayeron el empleo y los salarios. En esta ocasión, las reestructuraciones de la deuda, especialmente de la deuda pública, involucraron a otro tipo de acreedores, pues la resolución de la anterior crisis financiera modificó la composición de los acreedores, desde los bancos hacia los inversionistas institucionales. Estos últimos, son más flexibles, pueden diversificar sus carteras y distribuir las pérdidas, especialmente si no representan montos masivos para los

intermediarios, como sí fue el caso de la crisis de 2007 en Estados Unidos.

La crisis financiera de 1994 tuvo también otro componente esencial que fue la reforma financiera emprendida desde 1989. Las reformas efectuadas ya habían producido crisis financieras en aquellos países que las adoptaron, pero aun así prosiguieron, como si se siguiera la divisa de que en otro país sucedería, pero no en México. La reforma financiera comprendió, entre otros aspectos, la liberalización del mercado de capitales local, de manera que los inversores extranjeros podían establecer posiciones de cartera en valores locales, incluso gubernamentales, sin ninguna restricción. Fueron creciendo rápidamente las inversiones extranjeras en bonos gubernamentales, que son colocaciones de cartera que fácilmente pueden deshacerse, y así como implican, temporalmente, ingreso de divisas, en cualquier momento pueden también presionar por la salida de divisas del capital original, más la rentabilidad alcanzada en el mercado doméstico.

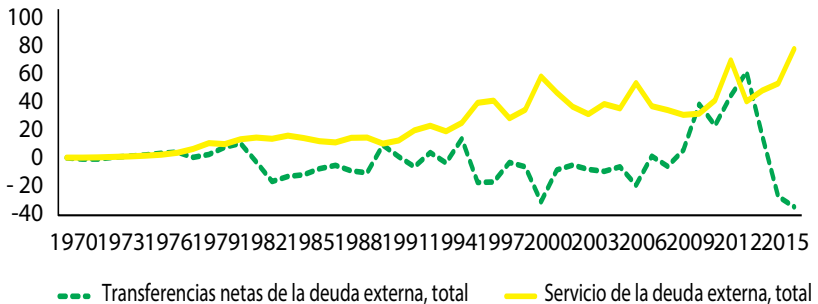
Por otro lado, las reformas financieras emprendidas en muchos países en desarrollo fueron fragilizando todos los sistemas financieros, y muy pronto estas reformas se convirtieron en las crisis financieras de los noventa. En el caso de México, la reforma financiera, convirtió a los bancos y a las mayores empresas en grandes tomadores de crédito externo. En muy corto plazo, de 1989 a 1995, la deuda pública externa de largo plazo pasó de 76 a 95 mmd, y la deuda privada externa, en cambio, pasó de 4 a 19 mmd.

A su vez, conforme se elevaban las tasas de interés, la deuda a corto plazo fue en aumento, y pasó de 8.6 a 37 mmd en ese periodo. Por supuesto, conforme aumenta la tasa de interés, también lo hace el servicio de la deuda externa, que pasó de 15 a 26 mmd; solamente el pago de intereses aumentó de 9 a 11 mmd, por año. La falta de crecimiento y la devaluación del peso aumentaron en ese periodo la deuda externa

rápidamente respecto del producto, pasando de 44 % a 51 %, y como porcentaje de las exportaciones, pasó de 206 % a 249 por ciento.

Un nivel de endeudamiento de alrededor del 50 % no debería de ser un grave problema. En realidad, un endeudamiento público de alrededor del 30 % del producto nacional, como lo era en 1981 y 1993, no tendría que ser un problema, si lo comparamos con el endeudamiento que alcanzan otros gobiernos en su operación financiera cotidiana. Este o cualquier otro endeudamiento se convierte en un problema cuando los acreedores deciden no refinanciar los vencimientos. Además, prácticamente cualquier deuda en moneda extranjera representa elevados riesgos puesto que su refinanciamiento no depende del estado, ni del sistema financiero doméstico. En la siguiente gráfica se observa el comportamiento, a lo largo de más de 40 años, de las transferencias netas de la deuda externa de largo plazo, y del servicio de la deuda externa de México.

Gráfica 1. Servicio y transferencias netas de la deuda externa total, 1970-2016 (miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial en 2017.

Con las políticas de apertura y liberalización financiera se crearon las condiciones para que la moneda doméstica quedara subordinada al dólar, y las relaciones todas de sumisión de la economía nacional.

El financiamiento en moneda nacional queda muy restringido, y con ello la capacidad de inversión y de expansión de la ganancia. Las fortunas locales están siendo empujadas a asociarse, a sostenerse más, ya sea en la especulación, que en la expansión de la inversión y del mercado, o bien a internacionalizarse, o todo ello simultáneamente.

En la segunda mitad de los noventa la consolidación bancaria global también tuvo su muy rápida presencia en el país, y los negocios bancarios en México pasaron a la venta a entidades financieras del extranjero. Los mismos bancos que habían sido reprivatizados en tan solo 18 meses (durante 1991-1992) con la crisis de 1994-1995 muchas de dichas entidades acumularon en sus balances bonos gubernamentales altamente rentables, que garantizaron retornos para los compradores por varios años, sin preocuparse por el mercado financiero doméstico. Así, el crédito para el sector privado no bancario, interno, no hipotecario, descendió y se mantuvo estancado en alrededor del 10 % del producto interno bruto (PIB) durante casi 20 años posteriores a la crisis. De ahí la importancia de observar el comportamiento de la deuda externa en los años de banca extranjera en el país, en la medida en que el crédito doméstico se estancó en una cifra tan pequeña.

En los mercados financieros internacionales, en solo tres o cuatro años (de 1996 a 1999), los bancos globales cambiaron rápidamente. Estos cambios fueron impulsados por los nuevos negocios financieros y por la fuerte competencia, procedente del fortalecimiento de los nuevos y poderosos inversionistas institucionales; por la generalizada caída en la rentabilidad de sus actividades tradicionales y por una lenta recuperación de la actividad económica en las economías del centro.

Las mismas crisis internacionales fueron expresión de esa pujante competencia interbancaria con sucesivos momentos de freno del crédito que se volcaron en la crisis asiática, y posteriormente las crisis financieras de Brasil, Rusia y Europa del Este.

Como hemos señalado en otros trabajos, la extranjerización de la banca avanzó en muchas economías del mundo emergente, en especial aquellas con sistemas financieros más frágiles, con antecedentes de crisis bancarias previas, muchas veces producto de la iliquidez del mercado financiero internacional para el refinanciamiento de la deuda externa. Uno de los ejemplos más recientes de crisis bancarias producidas por el recorte del refinanciamiento externo es el caso de Grecia. Sin embargo, para otros países ha significado el deterioro y la marginación del crédito y el dinero doméstico, del financiamiento y de la capacidad de inversión local, y del gasto público y la capacidad impositiva de los gobiernos. Todo ello, en el curso de muy diversos caminos políticos y sociales, pero con una recomposición del bloque en el poder, que abrió mayor o menor espacio a los intereses de las corporaciones transnacionales.

#### DISPOSICIONES DE DEUDA: REGULACIÓN DEL CRÉDITO EXTERNO

La extranjerización de la banca en México culminó con la adquisición del entonces mayor banco en México por el banco global Citibank en 1999 (ya antes los bancos españoles se habían posicionado en la banca mexicana). La deuda externa total (de corto y largo plazos) empezó a crecer desde aquel año, a pesar de que mantenía una pequeña tendencia descendente posterior a la crisis de 1994, de manera que de 2000 a 2016 pasó de 152 a 422 mmd. La deuda pública y pública garantizada de largo plazo fue de 82 a 266 mmd, mientras

que la deuda privada de largo plazo pasó de 50 a 98 mmd. A su vez, el servicio de la deuda externa total que llegó a ser superior a los 50 mmd, mantuvo una tendencia descendente hasta 2011, llegando en 2017 a superar los 70 mmd. Para tener una idea de su monto podemos señalar que las remesas de los trabajadores alcanzaron la cifra récord de casi 27 mmd ese año.

La deuda externa de corto plazo ha mantenido una tendencia ascendente durante más de 16 años de sistema bancario extranjerizado, pasando de 18 a 54 mmd, pero incluso llegó a ser superior a los 90 mmd en 2013 y 2014. En cambio, la deuda pública interna en manos de no residentes pasó de menos de 1 mmd a 116 mmd de 2000 a 2016. Así, al finalizar 2016, México estaría acumulando una deuda externa cercana a los 600 mmd, y las reservas internacionales en alrededor de 30 %. Aunque dichos montos parecen elevados, las medidas más importantes pueden verse en el cuadro 1.

Cuadro 1. México. Indicadores de la deuda externa, 2016

Indicador	Porcentaje
Deudaexternatotal(públicayprivada,cortoylargoplazo,deudainterna en manos de no residentes)/PNB	57.7
Reservasinternacionales/deudaexternatotal(públicayprivada,cortoy largo plazos, deuda interna en manos de no residentes)	29.0
Servicio de la deuda total/deuda externa total	13.1
Servicio de la deuda total/deuda desembolsada*	129.5
Servicio de la deuda total/reservas internacionales*	45.7
Intereses totales/deuda desembolsada*	32.8

\*No se considera la deuda pública interna en manos de no residentes.

Fuentes:elaborado apartir de BancodeMéxico,basededatos,yBancoMundial,basededatos.

La deuda externa total no representa el 60 % aun considerando la deuda pública en manos de no residentes, a pesar de su dinámico crecimiento, especialmente desde 2010. Esta medida se aplica sin justificación para calificar la salud financiera de los países en desarrollo. Es todavía un nivel bajo si se considera que otros países en desarrollo y desarrollados acumulan montos muy superiores. Sin embargo, puede ser un nivel muy alto si esta deuda se destina mayormente al pago del servicio de la deuda, o a dar soporte a la especulación y el crimen financieros. Como puede verse en el cuadro, el servicio de la deuda en 2016 representó el 13 % de la deuda total. Pero considerando solamente los desembolsos de deuda de ese año, el servicio fue mayor que los desembolsos, representando el 129 %. Esta última cifra procede más del ascenso del pago del principal, ya que el pago de intereses descendió y los desembolsos aumentaron considerablemente. El pago de intereses en estos 16 años fue en promedio de 16.6 mmd anuales, mientras que los desembolsos fueron de más de 50 mmd anuales, casi 43 % por año. A su vez, el servicio de la deuda promedió los 49 mmd, de manera que este representa el 97 % de la deuda desembolsada en promedio cada año en este periodo.

Así, considerando solamente el acotado flujo de deuda, puede decirse que México en estos años apenas logró mantener una posición de cobertura [Minsky, 1987] suficientemente administrada, mediante la deuda de corto plazo y las tasas de interés sobre títulos públicos, para no llegar a la posición especulativa, que significa contratar más deuda solamente para poder pagar los intereses.

En esta tercera y última parte se analizan algunas consecuencias de la dominación de los bancos extranjeros en el



endeudamiento externo. Se trata de exponer cómo dichos bancos demandan en su funcionamiento un constante y creciente endeudamiento público y privado externo, más allá de la transferencia de ganancias a sus casas matrices, y lejos de que su presencia en el sistema financiero mexicano permitiera la estabilidad del financiamiento, el crecimiento, la fortaleza crediticia en moneda nacional y la desdolarización. Su operación en el país ha significado todo lo contrario, y la deuda pública interna y externa resultan componentes esenciales para su desempeño.

Como lo ha sido históricamente en México, la operación de los bancos está muy articulada y dependiente del banco central, de la tesorería de la federación, y más recientemente, aunque en mucho menor medida, de las tesorerías de los gobiernos estatales. Así, entre estos estrechos lazos están el gobierno federal y los estatales, y las empresas públicas son prestatarias importantes de los bancos; estos han colocado en promedio, desde el inicio del siglo, 50 % de su financiamiento en el sector público; las transferencias netas por la creciente rentabilidad alcanzada; y, especialmente, la disponibilidad de flujos de ingreso y egreso de capitales al exterior sin restricción. Los mayores beneficiarios de las crecientes y elevadas reservas internacionales del gobierno central son precisamente los bancos extranjeros, quienes requieren acceso constante a amplios montos de liquidez en moneda extranjera. La deuda externa y las elevadas disposiciones de deuda anuales dan soporte para la operación diaria de los grandes bancos.

El acceso a fuentes de liquidez externas para las filiales de bancos extranjeros no depende solamente de la estrategia de negocios de sus casas matrices, sino sobre todo de los gobiernos de los países donde están asentadas sus filiales, tanto en los momentos de estrechez del crédito internacional, como en aquellos en los que la competencia bancaria conglomerada pueda estar cuestionando sus flujos mensuales.

Así, por ejemplo, cuando México sufrió la crisis de 1982, prácticamente los bancos locales no tuvieron más interés que el de recuperar las fuentes de liquidez internacional. Además, el ahorro obligatorio de los trabajadores en el sistema de retiro está fondeando actualmente más de un 26 % de los recursos internos del sistema financiero.

## CONCLUSIONES

El proceso de financiamiento de la economía mexicana, como es el caso de las economías en el capitalismo en nuestros días, es crucial para la creación y realización de las ganancias. Cuando este financiamiento procede del extranjero, una parte importante de las ganancias producidas localmente se transfieren al extranjero y la capacidad de realización de la ganancia y de la inversión local se va reduciendo. Los empresarios locales difícilmente consideran efectiva la defensa de sus intereses, por medio del control cambiario, el control del endeudamiento externo y la expansión del financiamiento doméstico, mediante las finanzas públicas y los bancos de desarrollo, esencialmente porque comparten la cultura y los valores de la economía convencional. Asimismo, apoyan casi sin restricción las políticas neoliberales, a pesar de los estragos que estas han generado en la vida económica nacional y en sus propios negocios.

La deuda externa ha sido un vehículo de transformación económica e ideológica en el país, que ha cambiado también la propia organización social y las instituciones. Los gobiernos nacionales y locales no importan su signo partidista, en todo caso, han respondido con todo aquello que no ponga en entredicho los principios de las políticas de ajuste y reforma estructural, avanzando rápidamente a la desnacionalización y fragilidad institucional.

## REFERENCIAS

- CORREA, Eugenia [2000], “Conglomerados y reforma financiera” en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 6.
- GIRÓN, Alicia [1996], *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin*, México, IIEC- UNAM.
- LAVOIE, Marc [2014], *Post-keynesian Economics: New Foundations*, Edward Elgar Publishing.
- LICHTENSZTEJN, Samuel [2001], “Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo veinte”, en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 2, pp. 91-99.
- MINSKY, Hyman [1987], *Securitization*, St. Louis, Washington University.
- NELSON, Joan [1991], *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, Overseas Development Council, México, Serfín/CEMLA.
- PARGUEZ, Alain [2010], “El doble circuito monetario depredador: los costos de la plena integración al sistema financiero y productivo multinacional”, en *Ola Financiera*, núm. 6, mayo-agosto.
- \_\_\_\_\_ [2001], “Money without scarcity”, en Louis-Philippe Rochon y Matias Verneng (eds.), *Credit, Interest Rates and the Open Economy: Essay on Horizontalism*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 69-103.
- PARGUEZ, Alain y Mario Seccareccia [2000], “The credit theory of money: the monetary circuit approach”, en John Smithin (ed.), *What is Money?*, Londres y Nueva York, Routledge.
- UNCTAD [2001], “Exchange rate regimes and the scope for regional cooperation”, en *Trade and Development Report 2001*, cap. 5, Nueva York, UNCTAD, pp. 109-129.
- WRAY, Randall [2015], *Teoría Monetaria Moderna*, Madrid, Lolabooks.