



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“LA REFORMA FINANCIERA DEL ESTADO EN  
MÉXICO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**BENJAMÍN RAFAEL RON DELGADO**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. EDGAR ORTIZ CALISTO**

**Ciudad Universitaria, D. F. 2007**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A Mayra, Mayra Latife y Benjamín Mauricio, mis razones de vivir, por el amor que nos tenemos y darme los momentos más felices de mi vida.*

*A mis padres Guillermina y Benjamín y a mi hermano Francisco Evaristo, por su ejemplo, apoyo, cariño y el estímulo siempre tan necesario.*

*Al Dr. Edgar Ortiz por su paciencia, ayuda invaluable y por su ejemplo de académico brillante que tanto ha aportado a nuestra querida Universidad.*

## CONTENIDO

	Página
<b>Introducción</b>	i
<b>I. Los determinantes de la Reforma Financiera del Estado en México.</b>	
1. La Reforma Financiera y el proceso de Globalización.	3
1.1 La Globalización Económica.	3
1.1.1 Surgimiento de la Globalización.	4
1.1.2 Elementos de la Globalización Financiera.	7
1.1.3 El Proceso de Globalización como factor ideológico	19
<b>II.- Reforma y Estado.</b>	
2.1 Concepción general acerca del Estado.	29
2.1.1 La Intervención Estatal en la Economía	33
2.1.2 La Internacionalización del Estado	36
2.2 Otras concepciones acerca del Estado	37
2.3 Legitimidad del Estado y Razón de Estado.	43
2.3.1 La Razón de Estado y la Administración Pública.	43
2.3.2 Crisis de legitimidad	44
2.3.3 El Estado, la Administración Pública y la Globalización	46
2.4 La necesidad de reformar al Estado	49
2.4.1 La Modernización del Estado.	51
2.4.2 Carácter y Alcance de la Reforma Económica.	54
2.4.3 Reforma Financiera.	57
<b>III. La Reforma Económica en México en la práctica.</b>	
3. La Reforma Económica del Estado en México.	65
3.1 Evolución Económica de México. Antecedentes.	65
3.2 Las primeras crisis del Sistema Económico de México.	67
3.3 El choque de los Modelos Económicos en 1982 y la necesidad de la Reforma.	70
3.4 La Política Económica durante el periodo 1982-1994 y sus repercusiones.	72
3.4.1 El sexenio 1982-1988, el periodo previo a la Reforma.	72
3.4.2 La Política Económica durante el sexenio de 1988-1994, la Reforma en acción.	75
3.4.3 La Política Económica durante el sexenio 1994-2000.	81
3.5 Repercusiones de la Reforma	84
3.5.1 En lo Económico	84
3.5.2 En lo Político	89
3.5.3 En lo Social	92

#### **IV. La Reforma Financiera en México.**

4.1 Estrategia de la Reforma	97
4.2 La Privatización Bancaria.	104
4.3 La Desregulación del Sistema Financiero.	107
4.4 La Estructura Administrativa de la Reforma Financiera.	116
4.4.1 La Estructura del Sistema Financiero Mexicano	116
4.4.2 La Comisión Nacional Bancaria y de Valores	121
Anexo 4.1. Reformas al Sistema Financiero Mexicano	123
Anexo 4.2 Principales privatizaciones en América Latina	126

#### **V. El Mercado de Valores y la Reforma Financiera.**

5.1 Principales cambios.	131
5.1.1 Cambios Operativos del Mercado de Valores.	132
5.1.2 Cambios y adaptaciones de la organización del Mercado de Valores.	141
5.1.3 Internacionalización del Mercado de Valores.	146
5.2 La Inversión Extranjera en Bolsa	161
5.2.1 Importancia y Función de la Inversión Extranjera.	164
5.2.2 Medidas para captar Inversión Extranjera.	165
5.2.3 Mecanismos de Inversión utilizados en México.	166

#### **VI. Conclusiones.**

<b>Bibliografía</b>	189
---------------------	-----

## **La Reforma Financiera del Estado en México.**

***Benjamín Rafael Ron Delgado***  
***Tesis de Maestría en Administración Pública***

**Introducción.** Es indudable que en los últimos años se dio en México una serie de modificaciones sustanciales en todos los ámbitos de la realidad nacional que redefinieron el carácter del Estado mexicano y de ahí una serie de medidas que desembocaron en su actual conformación.

Los orígenes de esta transformación se pueden relacionar con el rompimiento del modelo de desarrollo implementado en el país desde la década de 1940. El modelo conocido como Sustitución de Importaciones que atravesó por dos etapas perfectamente claras: a) De devaluación-inflación que puede ubicarse históricamente entre 1940 y 1958 y b) Desarrollo Estabilizador de 1959 hasta entrada la década de 1970<sup>1</sup>.

A partir de 1970, la economía nacional pasó de la estabilidad a la inflación; entre 1971 y 1976 el déficit del sector público pasó de 2% a 9% con un explosivo crecimiento del endeudamiento externo, lo que entre otras cosas desencadenó la crisis de 1976 terminando con ella 22 años de estabilidad cambiaria.

El fuerte crecimiento que hubo en los siguientes seis años no pudo evitar la nueva crisis que se presentó en 1982 y que no fue exclusiva de México sino de varios países a nivel mundial lo que se conoció como la crisis de la deuda.

Es con estos antecedentes cuando en 1982 se inicia la transformación del Estado y de su política pública. Para el gobierno de Miguel de la Madrid resultó clara la necesidad de un severo ajuste fiscal para lograr la estabilidad, con lo que una de las premisas fundamentales fue el redimensionamiento del Estado<sup>2</sup>.

Después de seis años de aplicarse una Política Económica de contracción de la demanda para contener la inflación y permitir el crecimiento los resultados no fueron del todo relevantes, por lo que tuvo que explorarse otras opciones que fueron calificadas como heterodoxas, aunque en lo fundamental continuaron siendo ortodoxas.

Un aspecto básico en la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) siguió siendo el adelgazamiento del Sector Público como garantía de éxito del programa, sin embargo buscó orientar el proceso de la siguiente manera: “.. la Reforma del Estado emprendida por la presente administración tiene como propósito fundamental que el Estado sea más eficiente, menos propietario, pero al mismo

---

<sup>1</sup> Véase Villareal René. El Desequilibrio Estructural de la Balanza de Pagos en el Desarrollo de México. Edit. Fondo de Cultura Económica.

<sup>2</sup> Carmona Fernando. coordinador. México el curso de una larga crisis. Edit Nuestro Tiempo 1987.

tiempo, más capaz de satisfacer las demandas de la población, primordialmente, las de los niveles sociales de menores recursos.”<sup>3</sup>

Para lograr lo anterior, se propuso la estabilidad y el crecimiento los cuales requirieron de delinear una nueva política de financiamiento que captara tanto el ahorro interno como el ahorro externo. De esta manera se hizo necesaria la modernización del sector financiero para una eficiente y rápida movilización de los recursos hacia los proyectos o zonas prioritarias.

La Reforma Financiera implicó una serie de modificaciones al marco regulatorio y administrativo para permitir la reestructuración del aparato gubernamental y de las instituciones privadas que integran este importante sector.

La Reforma Financiera fue parte de una amplia gama de modificaciones que fueron resultado de una fuerte pugna entre dos modelos que se enfrentaron en los albores de la década de los ochenta del siglo pasado. Es de todos conocido que el proyecto neoliberal triunfó y que este grupo ha controlado las decisiones de carácter económico y administrativo que el Estado ha desarrollado en más de 24 años independientemente del cambio de partido gobernante realizado en el año 2000.

La Reforma Financiera fue consecuencia de una Reforma del Estado mucho más amplia y que tuvo que ver con cambios en todos los órdenes de la vida social. Esta Reforma surgió de la necesidad de adaptar al Estado a las nuevas condiciones impuestas por un “cambio de atención” que se gestó desde los años ochenta del siglo pasado como respuesta a una crisis de legitimidad que para Ricardo Campos es ubicada como la crisis del Estado Intervencionista benefactor.<sup>4</sup>

Es indudable que las formas de organización política siempre han respondido a las formas de organización económica que la sociedad va creando. La crisis del modelo keynesiano puso en entredicho al Estado Benefactor y la reinterpretación neoliberal necesitó de un Estado acorde a sus principios “En el ámbito público el estado se achicó, es decir, se perdió el espacio público heredado de la revolución mexicana y la administración pública perdió su papel de promotora del desarrollo pasando a ser promotora del mercado y aún más, en este achicamiento las reducidas decisiones públicas se llevaron a cabo usando modelos de mercado como la elección pública”<sup>5</sup>

La magnitud de la transformación es enorme y trastrocó de manera relevante la organización y estructura del Estado en general y del Sector Financiero en particular tal como lo acotó el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público: “Desde 1989 se liberalizaron las tasas de interés pasivas que habían estado

---

<sup>3</sup> Véase Ortiz Martínez, Guillermo. La Reforma Financiera y la Desincorporación bancaria, Edit. F. C. E. Huerta, Arturo, La Política Neoliberal de Estabilización económica en México. 1994.

<sup>4</sup> Véase Campos, Ricardo. Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia. Edit. Géminis Editores e Impresores. Pág. 11.

<sup>5</sup> Cabello, Alejandra. Globalización y Liberación Financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis. Edit. Plaza y Valdés editores. Pág. 31

controladas anteriormente por las autoridades financieras, liberándose también cuantiosos recursos crediticios a la sociedad que el gobierno utilizaba a través de encaje legal. Se llevaron a cabo dos reformas constitucionales: una para ampliar la participación social en el capital de la banca y la otra para dar autonomía al banco central. Se emitieron tres nuevas leyes - la de agrupaciones financieras, la de instituciones de crédito y la de Banco de México, se reformaron en 23 ocasiones diversas leyes que norman al sector; se desincorporaron las 18 instituciones de banca comercial; se negoció el capítulo de servicios financieros del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica; y se establecieron los principales lineamientos de una nueva regulación prudencial.”<sup>6</sup>

El estudio de la Reforma Financiera del Estado tiene una gran trascendencia ya que es una de las manifestaciones del Capitalismo posmoderno, caracterizado por un “...proceso de Globalización, interdependencia e incertidumbre, del mercado espacial a las redes de intercambio, de estructuras de competencia oligopolística a alianzas estratégicas oligopolísticas, bloques regionales, transformación del sistema financiero internacional, por tipos de cambio y tasas de interés flexibles aunado a una tercera revolución industrial”<sup>7</sup>

El proceso de Globalización impone por tanto transformaciones en muchos campos, tal como señala Moreno Espinoza: “Tales transformaciones han adoptado formas específicas y se han concebido y expresado fundamentalmente como reformas del Estado y de la Administración que les es inherente; desde luego, las modificaciones están en estrecha relación con los procesos de cambio económicos y políticos, y más específicamente se traducen en ajustes en dichas esferas que en algunos casos tienen impactos sociales de tintes críticos.”<sup>8</sup>

En este sentido el presente trabajo tuvo como interés describir y explicar el proceso de Reforma Financiera del Estado Mexicano de manera integral y multidisciplinaria para poder conocer las particularidades de su instrumentación, sus avances y sus obstáculos.

Así mismo, se hizo pertinente entender el sustento ideológico que ha permitido su instauración en un país que todavía hace poco más de veinte años entendía al Estado y su quehacer de una forma diferente, de tal forma que precisamente en 1982, cercana la sucesión presidencial se habló de una lucha entre dos proyectos, alternativos de gobierno que estaban en disputa por la nación, finalmente como sabemos eventos internos y externos definieron esta disputa y los efectos de ella las vivimos día con día. “La primera de estas opciones, que hemos llamado “neoliberal”, traería consigo el predominio pleno de las fuerzas sociales y las formas de organización económica que de modo creciente han dominado la

---

<sup>6</sup> Véase Ortiz Martínez, Guillermo. Op. Cit., páginas 11 y 12.

<sup>7</sup> Villareal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado. Edit. F.C.E.

<sup>8</sup> Moreno Espinosa, Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, Pág 119.

evolución del país a partir de la posguerra. La segunda vía, que llamamos “nacionalista”, supondría la reactualización del proyecto nacional de desarrollo esbozado de manera embrionaria en la constitución de 1917 y que en los años treinta fue llevado adelante...”<sup>9</sup>

La presente tesis tuvo como hilo conductor el siguiente cuestionamiento: *¿Cuáles son los determinantes de la Reforma Financiera del Estado en México y que papel juegan los Mercado de Valores en su consolidación?*, a lo cual se ha respondido de la siguiente manera:

Las determinantes de la Reforma Financiera del Estado se pueden encontrar en tres grandes líneas de influencia la primera a) La Evolución del Capitalismo a nivel internacional, fenómeno que en los últimos años se ha dado en llamar Globalización; la segunda, b) El choque ideológico entre capitalismo y socialismo y su definición a finales de la década de los 80 que tuvo como productos importantes el resurgimiento del liberalismo y sus aplicaciones pragmáticas como Thatcherismo y Reaganismo y c) La crisis económica de México a partir de 1982.

Por su parte, en este trabajo se concibe al Mercado de Valores como un importante punto de apoyo de la Reforma Financiera y puerto de llegada de los flujos de capital internacional y un punto articulador para el financiamiento económico del modelo aplicado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

La Globalización se entiende como “... la generación de una estructura de mercado caracterizada por el comercio de capitales a nivel mundial por parte de agentes que consideran las actividades financieras nacionales e internacionales como parte integral de su actividad y que ha representado una mayor diversificación y expansión de las fuentes y usos de fondos financieros”<sup>10</sup>

El proceso de Globalización a su vez ha sido fortalecido por la aceleración de la internacionalización económica, los cambios tecnológicos que ha hecho que las actividades económicas y financieras privilegien la automatización y finalmente la desregulación y privatización a la que se han sometido la mayoría de los países capitalistas.

La Globalización implica ceder parte de la soberanía nacional en función de crear una nueva organización económica mundial integrada por bloques regionales y donde las grandes corporaciones dictan las directrices a seguir.

La característica actual de la Globalización en los mercados financieros tiene como actor principal al inversionista institucional ya que son los únicos que pueden afrontar por sus economías de escala los retos de la innovación, sustituyendo poco

---

<sup>9</sup> Cordera Rolando y Carlos Tello. México, la disputa por la Nación. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1983, páginas 10 y 11.

<sup>10</sup> Bolsa Mexicana de Valores. El Proceso de Globalización Financiera en México. Edit BMV, pág. 4

a poco a los tradicionales inversionistas individuales. A su vez la internacionalización y la integración que supone la Globalización permite una desegmentación de los mercados, "...los mercados se comportan como uno solo, la información financiera es ampliamente disponible y los precios se ajustan con celeridad a cualquier información nueva."<sup>11</sup>

Por las mismas razones las operaciones se van dejando en manos de intermediarios financieros cada vez más grandes con lo que los márgenes financieros se van reduciendo y la competencia y centralización del capital sigue siendo una ley inmanente del sistema capitalista<sup>12</sup>.

En cuanto a la segunda determinante, el inicio de la década de los 80 presenció la consolidación de gobiernos en Gran Bretaña y en los Estados Unidos que pusieron en práctica los principios que se calificaron como neoliberales, es decir, después de más de 40 años de aplicación hegemónica del keynesianismo, la "incapacidad" de esta teoría para responder a los problemas del momento abrió la puerta para que el replanteamiento del enfoque clásico tomara vida en lo económico y en lo político. "Ante esta crisis de la Teoría Económica, no ha traído lugar, como en los años treinta, una revolución científica sino una contrarrevolución, por la vía del retorno a la ortodoxia bajo el ropaje del monetarismo.

En la teoría aparecen el monetarismo friedmaniano y el monetarismo bastardo de la economía de la oferta; en la práctica surgen el thatcherismo en Inglaterra y la reagonomía en Estados Unidos; a su vez, en América Latina, la contrarrevolución monetarista, a través de la teoría monetarista de la balanza de pagos, se imponen en Chile, Argentina, Uruguay y recientemente en Perú, dando lugar a un nuevo modelo: el monetarismo neoliberal autoritario"<sup>13</sup>

En lo económico esta escuela de pensamiento tiene como sustento los principales sustentos de la teoría neoclásica, considera que los principales problemas del mundo moderno se encuentran en la esfera monetaria, reivindicando la ecuación cuantitativa de Fischer, replantea el papel del Estado en la Economía, "... el enfoque neoliberal asume la globalización como una exigencia de cambios en el papel del estado y la apertura comercial. Disminuir la intervención pública a través de la privatización y la desregulación como medio para fortalecer las finanzas públicas"<sup>14</sup> y hace de los ajustes a la demanda el principio motor de la Política Económica.

---

<sup>11</sup> Ortiz, Edgar. Finanzas y Productos Derivados, contratos adelantados, futuros, opciones, swaps. Documento de trabajo.

<sup>12</sup> Se llama centralización del capital al aumento del volumen del capital por efecto de la fusión de varios capitales en uno más voluminoso. La centralización va de la mano de la concentración del capital que es el aumento del volumen del capital como resultado de la acumulación de la plusvalía.

<sup>13</sup> Villareal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Edit Océano, Pág. 15.

<sup>14</sup> Ayala Espino, José Luis. Op cit. pág 143

El neoliberalismo y la privatización que propugna tienen orígenes y objetivos políticos inconfundibles como sugiere Starr: “Surge del movimiento contra el crecimiento del gobierno en Occidente y representa el mas serio esfuerzo conservador de nuestros tiempos por formular una alternativa viable”<sup>15</sup>

Simultáneamente, debido a la represión al consumo y el desarrollo de la tecnología en favor de la economía de guerra, sumado a la inconformidad de sectores de la población, los gobiernos de corte socialista europeos se colapsaron lo que rápidamente fue utilizado para ejemplificar y justificar el accionar del nuevo orden mundial.

La aplicación del modelo neoliberal de crecimiento fue aplicado en México desde 1982 y buscó su versión ideológica como Liberalismo Social. Es evidente que el carácter particular del Estado mexicano hace imposible una asimilación total del neoliberalismo por lo que el Liberalismo Social aparece como la versión alternativa, “ En el liberalismo social la libertad individual y el libre mercado van acompañados de un Estado social de derecho, que procura corregir las desigualdades sociales, las imperfecciones del mercado y darle orientación al desarrollo”<sup>16</sup> “... el liberalismo ilustrado lucha por la supresión de fueros con la idea de lograr la supremacía del Estado. El liberalismo democrático luchaba contra los privilegios pero partiendo de la idea democrática de igualdad ante la ley, y ... el liberalismo social aparece como la tercera corriente del liberalismo mexicano.”<sup>17</sup>

En lo que corresponde a la tercera determinante, la crisis económica a partir de 1982, encuentra su sustento en el gran endeudamiento que experimento el país. Para México la crisis iniciada en 1982 no había tenido símil en muchos años y como la describe Pedro Aspe: “Desequilibrios fundamentales en las Finanzas Públicas y en la cuenta corriente, combinada con la suspensión de flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos del intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico”<sup>18</sup>.

La crisis de divisas que siguió a los choques externos desencadenó severas devaluaciones, debilitando las Finanzas Públicas, elevando fuertemente los niveles inflacionarios, provocando fuga de capitales y estancamiento económico.

“Este círculo vicioso fue puesto en marcha en todos los países deudores de América Latina, y una vez iniciado, se perpetuó mucho después de ser eliminado el abismo externo inicial creado por los propios choques”<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Starr, Paul. “El significado de Privatización” en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn, La Privatización y el Estado Benefactor. Edit. F. C. E. Pág. 27

<sup>16</sup> Villareal, René. Op. Cit. Pág. 188.

<sup>17</sup> Moya, Laura. “En política la forma es fondo” en El Nacional, 1991 Pág. 116.

<sup>18</sup> Aspe, Pedro. El Camino mexicano de la transformación económica. Edit. F.C.E. pág.22

<sup>19</sup> Ros, Jaime. “México en el 90: un nuevo milagro económico” ponencia presentada en el seminario The Politics of Economic Restructuring in México y publicada en Excelsior 1o. de agosto de 1995. pág. 27A y 28A.

La estrategia que se siguió en ese momento fue la aplicación de medidas de Política Económica neoliberal, acompañadas de un redimensionamiento del Estado y un uso más “racional” del Gasto Público con lo que se consiguió reducciones sustanciales de los déficit primario y operacional.

A lo largo del sexenio 1982-1988, se presentaron grandes fugas de capital del orden de \$US 10,000 millones, las cuentas con el exterior se comenzaron a deteriorar, por diversas razones entre las que se cuentan: la elasticidad tradicional de nuestras exportaciones, el tipo de cambio que se fue apreciando y por tanto no existía el incentivo para el exportador nacional, finalmente el entorno económico internacional se manifestó contrario a las expectativas mexicanas.

Los terremotos de 1985, la nueva crisis petrolera de 1986, la cerrazón del crédito internacional representaron factores difíciles de salvar y que coadyuvaron a los desequilibrios externos e internos, especialmente en este último caso al permanecer muy altos los niveles de inflación.

Sumado a todo lo anterior, en 1987 se presenta una nueva crisis financiera cuyo principal escenario fue el Mercado de Valores, ante una economía debilitada durante varios años, una alta inflación y la caída de los principales centros bursátiles internacionales, el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores descendió fuertemente en el mes de octubre.

La reacción inmediata fue el crecimiento exponencial de la incertidumbre que generó una masiva fuga de capitales que provocó a su vez una devaluación en noviembre del mismo año, lo que hizo obligatorio un replanteamiento en el modelo de crecimiento aplicado desde 1982.

Con una situación tan crítica, pareció imposible continuar con un planteamiento ortodoxo para resolver las constantes crisis de la economía mexicana, por lo que se comenzó a identificar la situación del desequilibrio externo desde la perspectiva de la inercia inflacionaria más que un problema de demanda y la necesidad de una Reforma estructural del Estado.

En este sentido la Reforma Financiera gana su lugar en el total de las transformaciones realizadas y el Mercado de Valores se presenta como un gran apoyo a la estrategia desarrollada a partir de 1988. En el primer punto de vista, los hacedores de la Política Económica reconocieron que el sector financiero, sus instituciones y marco regulatorio tenían una influencia significativa sobre el crecimiento y el desarrollo económico, en tres formas tal como lo señala Pedro Aspe:

“a) Las instituciones financieras pueden magnificar o amortiguar los choques internos y externos en la economía. La forma en que legalmente se les permite operar afecta la aplicación, por parte de las autoridades monetarias y fiscales, de una política anticíclica eficaz.

b) En la medida que el crecimiento requiere de inversión y ésta requiere de ahorro, los intermediarios financieros pueden obstruir o facilitar este proceso, proporcionando los instrumentos para que la gente ahorre y canalizando esos ahorros a actividades con tasas de rendimiento atractivas.

c) Debido a las economías de escala existentes en los servicios financieros y al costo de la información en los países en desarrollo, el crédito no suele estar al alcance de las pequeñas empresas. Esto significa que proyectos rentables se dejan de realizar, además de que los mercados financieros incompletos pueden tener un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso.<sup>20</sup>

De esta suerte, se identificó que la Reforma Financiera debía ser un elemento integral para poder ser importante en la Reforma del Estado. Se hizo hincapié en el impacto que esta Reforma tiene sobre la eficiencia económica y por tanto sobre el desarrollo económico y el papel e impacto social de la Reforma Financiera del Estado.

De acuerdo a estas líneas, la Reforma Financiera fue atacada por cuatro áreas distintas: a) Liberalización Financiera, dejando que el Mercado fije las principales variables; b) Innovación Financiera, desarrollando todas las actividades para que los intermediarios financieros introdujeran nuevos productos, para lo cual se modificó la legislación y se orientó la innovación hacia la cobertura con la finalidad de dar certidumbre al público inversionista; c) Fortalecimiento de los Intermediarios financieros para lo cual se llevó a cabo la privatización del sector bancario y la agrupación de diversas instituciones con la finalidad de hacer más eficiente al sector; d) El desarrollo del Mercado de Valores como un campo donde se pudieran llevar a cabo la innovación, la certidumbre y el financiamiento de manera más eficiente, a través de la canalización del ahorro interno y externo, éste último llegó a ser un boom durante todo el sexenio de Carlos Salinas.<sup>21</sup>

Esta temática es desarrollada en la presente tesis que consta de cinco capítulos, en el primero de ellos se examinan los determinantes de la Reforma Financiera en México poniendo énfasis en el proceso de Globalización, sus causas y efectos sobre el nuevo orden mundial y su influencia en los cambios económicos, políticos y administrativos que se dieron en México.

El segundo capítulo tiene el objetivo de relacionar Reforma y Estado, en este apartado se destacan diferentes concepciones acerca del Estado y como la crisis de legitimidad abre las posibilidades de Reforma y el papel que la Administración Pública tiene en este proceso.

---

<sup>20</sup> Aspe, Pedro. Op. Cit. Pág. 65.

<sup>21</sup> Véase Ortiz Guillermo, Op. Cit.

El tercer capítulo se expone el desenvolvimiento económico paralelamente a la descripción de los cambios impuestos por la Reforma y las repercusiones en los ámbitos económico, político y social.

En el cuarto capítulo se examina en lo particular la estrategia de la Reforma Financiera, examinando sus principales elementos, la conformación del sistema financiero mexicano y los principales cambios realizados.

En el quinto capítulo se analizan las repercusiones de la Reforma Financiera en el Mercado de Valores y las adaptaciones de éste para estar a tono con los cambios impuestos. Se destaca el papel de la Inversión Extranjera en el mercado debido a que fue un elemento primordial en la estrategia realizada y a que es el punto de apoyo para el desarrollo de este importante sector de la economía nacional.

Por último, se encuentra un apartado a manera de conclusiones que trata de sintetizar los resultados de este trabajo.

Finalmente quiero agradecer al Dr. Edgar Ortiz, un ejemplo de catedrático brillante, un conocedor profundo del sector financiero y que gracias a su valiosa guía y paciencia pude dar por terminado este modesto trabajo.

# **CAPÍTULO 1**

## **Los Determinantes de la Reforma Financiera del Estado en México.**

## LA REFORMA FINANCIERA DEL ESTADO EN MEXICO

### I. Los Determinantes de la Reforma Financiera del Estado en México.

#### 1. La Reforma Financiera y el Proceso de Globalización.

**1.1 La Globalización Económica.** Las condiciones imperantes en el mundo actual están caracterizadas por una visible interdependencia de las economías, la cual ha sido producto de la natural interacción de los agentes económicos. Esta situación ha sido resultado del crecimiento acelerado, del comercio internacional, la fragmentación de los procesos productivos y el cambio tecnológico, sello distintivo de nuestros tiempos.

En respuesta a las necesidades planteadas, el sistema financiero ha tendido hacia su modernización, lo cual quiere decir el desarrollo de la eficiencia operativa actual y la creación de nuevos procesos que respondan oportunamente a los nuevos requerimientos. De esta manera, también el sector financiero ha desarrollado su propia dinámica, la cual le impone nuevas condiciones, donde el común denominador es la Internacionalización de la práctica financiera.

La competencia por las fuentes de recursos financieros a nivel mundial intentando reducir los costos del dinero mediante todos los medios posibles y el atractivo de la obtención de ganancias extraordinarias ha plantado la necesidad de desencadenar procesos de innovación tecnológica para crear nuevos instrumentos, mecanismos de negociación y el desarrollo de medios automatizados de información que activen la toma de decisiones y faciliten las transacciones entre mercados tanto nacionales como internacionales.

De esta manera, la Globalización se entiende como “... la generación de una estructura de mercado caracterizada por el comercio de capitales a nivel mundial por parte de agentes que consideran las actividades financieras nacionales e internacionales como parte integral de su actividad y que ha representado una mayor diversificación y expansión de las fuentes y usos de fondos financieros”<sup>1</sup>

El proceso de Globalización a su vez ha sido fortalecido por la aceleración de la internacionalización económica, los cambios tecnológicos que ha hecho que las actividades económicas y financieras privilegien la automatización y finalmente la desregulación y privatización a la que se han sometido la mayoría de los países capitalistas. De acuerdo a José Luis Ayala Espino, una de las causas de la Reforma del Estado ha sido el nuevo entorno internacional más global, “En particular este último factor ha sido muy importante por las economías nacionales que difícilmente han podido aislarse a la oleada de la globalización. En efecto, en el marco de la globalización, el estado-nación se vuelve una organización más rica y compleja...”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bolsa Mexicana de Valores. El Proceso de Globalización Financiera en México. Edit BMV, Pág. 4

<sup>2</sup> Ayala Espino, José Luís. Límites del Mercado, Límites del Estado, ensayos sobre economía política del Estado. Edit. INAP. Pág. 143.

Desde otro punto de vista el proceso de globalización es “visto como un proceso social, está emitiendo políticas mediante procedimientos que dejan indefensos a los gobiernos locales y a los individuos que no se han preparado para enfrentarla.”- La globalización de las políticas- “...están transformando los cimientos mismos del orden mundial, al reconstituir las formas tradicionales del Estado soberano y al reordenar las relaciones políticas internacionales”<sup>3</sup>

Las empresas de fin de siglo requieren adaptarse a estas nuevas condiciones y exigen de los gobiernos adaptaciones consecuentes a esta realidad, por lo que es necesario desarrollar procesos de reforma de los sistemas económicos en general y financieros en particular a través de medidas tecnológicas, productivas, comerciales y financieras que tengan por resultado la modernización.

**1.1.1 Surgimiento de la Globalización.** El concepto de Globalización encierra una serie de relaciones que muestran un proceso histórico y multidimensional. En este último sentido, la Globalización tiene implicaciones de distinta naturaleza, tal como lo señala Alejandra Cabello: “Esto tiene implicaciones macroeconómicas y microeconómicas, político-administrativas y sociales. En lo político y administrativo ha significado la transformación del estado, de interventor a un estado neoliberal. En lo social ha significado la profundización de la pobreza y la desigualdad.”<sup>4</sup>

En efecto, el proceso de Globalización va más allá de lo económico, como los problemas ambientales de carácter global que han sido producto de la intensidad de las actividades humanas que generan calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono, el avance de desertificación y las sequías cada vez más intensas.

Otros procesos producto de la Globalización y relativamente independientes de lo económico están relacionados con lo que la CEPAL ha denominado la globalización de los valores, “...que se entiende como la extensión gradual de los principios éticos comunes cuyas manifestaciones más importantes son la declaración sobre los derechos humanos- en su doble dimensión de derechos civiles y políticos y, de derechos económicos, sociales y culturales- y las declaraciones de las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, incluida, muy especialmente, la Declaración del Milenio.”<sup>5</sup>

De manera histórica y también de acuerdo al documento de la CEPAL el concepto Globalización se ubica en tres fases definidas de la siguiente manera: La primera fase que va de 1870 a 1913 que se relaciona con el gran auge industrial producto del dinamismo de Estados Unidos y Gran Bretaña. En este periodo existió una gran movilidad de capitales y de mano de obra, de tal suerte que se acuña el concepto de “imperialismo”<sup>6</sup> para caracterizar la fusión del capital industrial con el financiero, además, hubo un auge del comercio gracias a las ventajas producidas por la reducción en el costo de los transportes.

---

<sup>3</sup> Rodríguez Maldonado, Isaac. “Políticas Globales y gobiernos municipales” en **Con-ciencia Política**, El Colegio de Veracruz. Vol. 1 No 6 Primavera 2004. Pág. 98

<sup>4</sup> Cabello, Alejandra. Globalización y Liberalización Financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis. Edit. Plaza y Valdés, Pág. 102.

<sup>5</sup> CEPAL. Globalización y Desarrollo, Edit. CEPAL, Págs. 5-6.

<sup>6</sup> Véase Lenin Vladimir. El Imperialismo, fase superior del capitalismo. Edit. Progreso.

La segunda fase de la Globalización abarca de 1945 a 1970, periodo de auge de los Estados Unidos y de la creación de los organismos multilaterales más importantes de la historia de la humanidad, a diferencia del período anterior se presentó una baja considerable en el ritmo de la movilidad de los capitales y de la mano de obra.

La tercera fase esta caracterizada por la generalización del comercio internacional, la consolidación de las empresas trasnacionales que actúan en procesos productivos integrados, la alta movilidad de los capitales pero con restricción de la mano de obra y el acceso a la información a través de medios electrónicos.

Esta fase comienza con la crisis del dólar de 1971 y la del petróleo de 1973. La primera de ellas en la medida en que fue el fin del antiguo patrón oro y la aparición de la flotación de las monedas a nivel internacional, la segunda porque propició desequilibrios fuertes en Balanza de Pagos en países importadores de petróleo y fuertes ingresos para los exportadores, pero también un incremento intenso de la inflación y un desequilibrio en los mercados financieros internacionales<sup>7</sup>

“En términos financieros, este fenómeno provocó un cambio importante en las direcciones de los flujos de ahorro e inversión, así como la necesidad de un mayor desarrollo de los mercados financieros, para la colocación de recursos crecientemente capitalizados por los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y para el financiamiento del déficit de los países industrializados”<sup>8</sup>

Como se puede apreciar estos fenómenos económicos fueron ejerciendo presión sobre las tasas de interés que se volvieron altamente inestables a partir de este período y podría decirse que fueron unas de causas principales de esta fase de la Globalización.

La volatilidad de las tasas de interés propició grandes ganancias y pérdidas, pero sobre todo incertidumbre, elemento indispensable para la generación de nuevos productos y mercados financieros (la creación y expansión de los Mercados de Futuros y Opciones financieros comienza precisamente en esta época). Del mismo modo, la inestabilidad de los tipos de cambio motivaron la aparición de otros tipos de cobertura y el desarrollo de mercados de dinero internacionales como los euromercados.

En la década de los años 50 la tasa de los Bonos del Tesoro fluctuó entre 1 y 3% anual y es a partir de los años 70 en que se modifica en forma aguda y acelerada. La volatilidad de las tasas de interés se vio favorecida por la participación creciente de las instituciones privadas multinacionales en el manejo y traslado de los fondos financieros a nivel mundial.

Por su parte, la aparición de tipos de cambios flexibles, se originó debido a la necesidad de responder a los movimientos en Balanzas de Pagos, inducidos por la inestabilidad financiera internacional. Esta situación exhibió la creciente necesidad de las empresas a buscar fuentes de financiamiento cada vez más diversificadas y que redujeran el costo del dinero que iba en ascenso por las mismas condiciones.

---

<sup>7</sup> Véase Bolsa Mexicana de Valores. Op cit

<sup>8</sup> Bolsa Mexicana de Valores. Op. Cit. Pág. 19.

“La volatilidad de los tipos de cambio, al incrementar el riesgo cambiario y desequilibrio, la paridad de las tasas de interés entre activos y sustitutos internos y externos, ofreció la oportunidad de un gran arbitraje entre eurodepósitos y mercado de cambio a futuro, convirtiendo así al comercio de divisas extranjeras en una parte integral de las actividades de los euromercados y la globalización.”<sup>9</sup>

Estas grandes transformaciones fueron de la mano con grandes cambios tecnológicos que coadyuvaron en la innovación financiera, el avance de la computación y la velocidad de las telecomunicaciones hicieron posible acelerar las transacciones económicas y financieras, al mismo tiempo, la difusión de información se hizo necesaria de manera amplia y rápida favoreciendo el desarrollo de agencias de información llamadas “vendors” que han favorecido el proceso integración de los mercados.

En síntesis, la idea de la gran aldea mundial tiene su punto de comparación en este proceso ya que es posible la realización de operaciones en forma simultánea en uno o más mercados a la vez, sin importar ya diferencias de horario, espacio o a veces de idioma, encauzándose el surgimiento de un mercado automatizado mundial. “En este contexto los estados nacionales se ven inmediatamente influidos por la internacionalización de la economía, y ello les demanda la reestructuración económica y la reorganización institucional frente a las necesidades de la integración”<sup>10</sup>

Este acelerado comportamiento económico fue cuestionando la operatividad de los marcos normativos existentes hasta ese momento, la gran penetración y velocidad de las transacciones operativas necesitó de ajustes que los legisladores y juristas de cada país fueron adaptando a fin de impedir las restricciones a las transacciones por efectuarse.

A partir del inicio del proceso de Globalización se llevaron a cabo modificaciones importantes, por ejemplo en Japón que instrumentó leyes que permitieron la creación de bonos convertibles en deuda gubernamental y la participación del capital extranjero en el Mercado de Valores nipón o en Estados Unidos que actualmente trata de modificar su añeja estructura bancaria para adaptarla a las necesidades actuales.

Sin duda el ejemplo más reciente para México, han sido las modificaciones provenientes de los compromisos adquiridos después de la firma del Tratado de Libre Comercio, sin olvidar las modificaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras, de Grupos Financieros y las que se han dado lugar para promover la privatización en todos los campos de la vida económica del país.

Como se puede apreciar, el proceso de Globalización implica ceder parte de la soberanía nacional en función de crear una nueva organización económica mundial integrada por bloques regionales y donde las grandes corporaciones dictan las directrices a seguir.

Esta situación genera expectativas negativas ya que el interés político está cediendo su lugar al interés económico; por lo tanto, “... la soberanía ha perdido gran parte de su significado.”

---

<sup>9</sup> Ibidem. Pág. 21

<sup>10</sup> Ayala Espino, José Luis. Op cit pág 143.

“Las políticas globales se refieren a la economía, la soberanía, la democracia, la educación la salud, la seguridad, al medio ambiente, la cultura y a todos aquellos aspectos que deciden los que gobiernan el mundo con el fin de mantener sus fortalezas; sin importar que éstas dividan a las comunidades, separándolas cada vez más de las ciudades y del mundo.”<sup>11</sup>

La característica actual de Globalización en los mercados financieros tiene como actor principal al inversionista institucional ya que son los únicos que pueden afrontar por sus economías de escala los retos de la innovación, sustituyendo poco a poco a los tradicionales inversionistas individuales. Por las mismas razones, las operaciones se van dejando en manos de intermediarios financieros cada vez más grandes con lo que los márgenes financieros se van reduciendo y la competencia y centralización del capital sigue siendo una ley inmanente del sistema capitalista<sup>12</sup>.

De lo anterior se desprende que existen elementos que conforman al proceso de Globalización y que a saber son: la Internacioanalización, la Automatización y la Desregulación, objeto de estudio en el siguiente apartado. Es digno mencionar que también es interesante considerar a los instrumentos y agentes del proceso, los cuales mencionaremos de manera general también en la siguiente sección.

### **1.1.2 Elementos de la Globalización Financiera.**

#### **a) Internacionalización de la Economía. El nuevo Orden Económico.**

El proceso de Internacionalización que pone en evidencia a la Globalización no es privativo de ella, ni surge recientemente, la caracteriza, pero la Internacionalización ha sido un pilar del desarrollo del modelo capitalista de producción desde el siglo XV. De hecho, una expresión de ella, es el comercio internacional que fue ampliamente estudiado por la llamada escuela mercantilista, la cual le atribuyó ser la fuente de la riqueza de las naciones, actualmente la internacionalización se da en todos los ámbitos, en lo económico, en o cultural y en la Administración Pública de los países.

Un aspecto de la internacionalización es la integración comercial que se da entre los países y como señala Moreno Espinosa: “México no ha escapado a los procesos de integración económica que caracterizan al planeta a casi un lustro del inicio del tercer milenio; en los hechos como ya lo hemos apuntado, se ha ido integrando con Norteamérica, pero también en buena medida con los países de centro y Sudamérica.”<sup>13</sup>

La internacionalización y la integración como componentes de la Globalización permiten conjuntar mercados financieros dado que la internacionalización permite la captación de recursos para empresas y gobiernos y la integración logra enlazar a los

---

<sup>11</sup> Rodríguez Maldonado, Isaac. Op. Cit Pág. 98.

<sup>12</sup> Se llama centralización del capital al aumento del volumen del capital por efecto de la fusión de varios capitales en uno más voluminoso. La centralización va de la mano de la concentración del capital que es el aumento del volumen del capital como resultado de la acumulación de la plusvalía.

<sup>13</sup> Moreno Espinosa Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. Edit. IAPEM. Pág. 50

mercados de manera eficiente. Con la internacionalización y la integración “... desaparecen las segmentaciones, los mercados se comportan como uno solo, la información financiera es ampliamente disponible y los precios se ajustan con celeridad a cualquier información nueva.”<sup>14</sup>

La integración ha impactado fuertemente en la Administración Pública y por ende en las relaciones que el Estado tiene con la sociedad. Los cambios se dieron desde finales de los años 70 del siglo pasado, especialmente desde finales del gobierno de López Portillo y de manera radical durante el de Salinas de Gortari.

En el gobierno de López Portillo se planteó una Administración Pública que apoyara un modelo de economía mixta bajo la rectoría del Estado, para el siguiente sexenio se plantean cambios estructurales producto del punto de inflexión en el modelo de desarrollo, de uno proteccionista y de sustitución de importaciones hacia uno abierto y donde se realizaron grandes desincorporaciones de empresas en manos del gobierno. Los siguientes dos sexenios trataron de hacer congruente la Administración Pública con el modelo de crecimiento.

La Internacionalización se da cuando los sistemas económicos y financieros trascienden sus ámbitos locales de actuación, principalmente a través del comercio internacional de mercancías y servicios. La Internacionalización es un proceso condicionante de la globalización, aunque no debiera confundirse apertura al exterior y mayor participación en las transacciones internacionales con esta última.

La Internacionalización se puede evaluar en torno a los agentes que participan en ese proceso: inversionistas, intermediarios y emisores. De acuerdo a Timothy Heyman<sup>15</sup> los inversionistas que están dentro de la Internacionalización pueden canalizar sus excedentes en cualquier mercado con la misma facilidad que lo hacen en el propio, el intermediario tendría el mismo derecho a organizar sus actividades y crear instituciones en cualquier país de acuerdo a sus expectativas, por su parte los emisores podrían acudir a cualquier fuente de financiamiento sin restricciones de ninguna especie.

La orientación de este proceso de competencia mundial ha sido liderada por las grandes corporaciones de las naciones desarrolladas. La competencia se ha dado a través de bloques regionales que salvaguardan los adelantos tecnológicos y las áreas de influencia, por lo que un factor importante de este proceso ha sido la liberalización financiera y comercial. “La liberalización financiera ha internacionalizado los mercados de capitales, generando un dinamismo de los flujos de capitales, sobre todo de alto riesgo. Este dinamismo ha sido potenciado por la alta liquidez en el mercado internacional de capitales, lo que ha conformado bajas tasas de interés internacional y auge de las inversiones especulativas a nivel mundial”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ortiz, Edgar. Finanzas y Productos Derivados, contratos adelantados, futuros, opciones, swaps. Documento de trabajo.

<sup>15</sup> Heyman, Timothy. “La Internacionalización del Sistema Financiero”. En **Revista del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas**. septiembre de 1989, Páginas 18-23.

<sup>16</sup> Huerta, Arturo. La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México, Edit. Diana, Pág. 172.

El entendimiento de este proceso y su aplicación a la realidad nacional lo planteó Pedro Aspe, ex Secretario de Hacienda y Crédito Público, como la necesidad de integración, ya que de acuerdo a sus planteamientos, el éxito económico de un país no depende de la cercanía a un solo mercado, sino de la diversificación e integración de ellos, por lo que la internacionalización permitiría pasar de un mundo con mercados aislados a uno con un mercado global generando mejores condiciones para el país y hacia allá se dirigieron los esfuerzos de la Política Económica en los años en que fue funcionario de alto nivel. “En México, el ajuste macroeconómico y estructural ha ocurrido en el contexto de una profunda transformación económica mundial. En parte como resultado del resurgimiento del proteccionismo y de los choques energéticos de los últimos 15 años, y también como consecuencia de la dinámica del cambio tecnológico y del patrón mundial de industrialización”<sup>17</sup>

Por su parte, la internacionalización financiera se da a fines de los años sesenta cuando grandes flujos de capital se trasladaron de Estados Unidos a Europa, haciendo surgir en principio el mercado de eurodólares convirtiéndose más adelante en el euromercado que se fortaleció por la entrada de otras monedas. La característica principal de este Mercado radica en su funcionamiento libre de toda regulación o legislación nacional, constituyéndose en una zona franca a nivel internacional, lo que provocó el traslado de muchas instituciones financieras para aprovechar esta oportunidad.

Estos mercados cumplen con las expectativas para cumplir con lo que se denomina “fracciones combinadas de capital para ampliar su acumulación que dentro de un esquema de desarrollo de globalización económica-financiera y la recesión que empezaba a darse en las economías centrales debió re canalizar sus recursos a economías que necesitaban de ellos a través del endeudamiento permitiendo la consolidación de la banca privada a nivel internacional”<sup>18</sup>

La Internacionalización como vía de la Globalización también ha producido en los países subdesarrollados desequilibrios y vulnerabilidad ante los embates de las grandes corporaciones, además ha erosionado en forma gradual y sostenida los antiguos mecanismos de coordinación internacional. “En efecto la polaridad surgida como un arreglo institucional de la posguerra comenzó en la década de los setentas a declinar, y ya en los años ochenta los signos de la inestabilidad y deterioro fueron muy claros y se generalizaron de muy diversas formas” “... se acentuó la tendencia creciente a la asimetría entre el Norte y el Sur dando lugar a un profundo desarrollo desigual en el mundo”<sup>19</sup>

Esta situación ha puesto en evidencia la siempre presente incapacidad que tienen los países subdesarrollados para estar a punto en las grandes transformaciones a nivel mundial, debido a dificultades en el financiamiento.

En este sentido, “...la globalización aparece como un proceso de internacionalización de los mercados en donde las fronteras si bien siguen existiendo para efectos internos y de delimitación de territorios – ya no muy útiles en este tiempo, ha permitido el acceso a

---

<sup>17</sup> Aspe, Pedro. El Camino mexicano de la transformación económica. Edit. F.C.E. Pág. 111.

<sup>18</sup> Véase Lichtensztejn, Samuel. “Notas sobre el Capital Financiero en América Latina” en **Economía de América Latina**. Edit. CIDE, marzo de 1980.

<sup>19</sup> Ayala, José Luis. Op. Cit. Pág. 134.

las grandes economías abiertas y ha significado la libre circulación de capital entendido este desde el financiero hasta la mano de obra. De esta forma, la globalización es un proceso que corresponde más al ámbito económico y financiero a pesar que afecta las tres esferas estatales: la económica, la política y la social teniendo como fin último el desarrollo. No obstante, a pesar de sus “buenas intenciones” el fenómeno en sí demanda ciertas características básicas como la eficiencia gubernamental, reflejada en la cobertura de las necesidades básicas de toda su población”<sup>20</sup>

Ante esto, la alternativa de muchas naciones ha sido la generación de reformas importantes en sus mercados de capitales, lo cual implica modificaciones en la organización gubernamental, para desarrollar formas alternativas que resulten atractivas al inversionista y al ahorrador como garantía para mover flujos de capital interno y externo que coadyuven en el crecimiento económico y en muchos casos ajustes fiscales dramáticos para garantizar la libre movilidad de los recursos, especialmente la liberación de éstos para el sector privado de la Economía.

### **b) Automatización. La Nueva Revolución Técnica.**

De la misma manera que en el siglo XVIII, la revolución industrial significó un detonante en el desarrollo del capitalismo que permitió pasar de una fase mercantilista a otra de carácter netamente industrial, así los cambios tecnológicos que se viven actualmente potencian el desarrollo del capitalismo financiero de nuestros días.

De esta manera, asociado a los cambios en la economía mundial se aceleró el proceso de creación tecnológica en el campo de las telecomunicaciones que comenzó a ser introducido en el campo financiero. La computación dejó de ser un campo misterioso y sólo para científicos y actualmente forma parte de nuestro diario acontecer tanto en el trabajo como en el hogar, como herramienta laboral o pasatiempo para grande y chicos.

Los voluminosos sistemas de computo se han transformado en computadoras de bolsillo con mucha más potencia incluso que los sistemas más avanzados de hace veinticinco años. Aunado a lo anterior, la tecnología en comunicaciones ha avanzado de manera veloz, especialmente a través de satélites haciendo más fácil y rápido el intercambio de información.

Ahora bien, tanto la ingeniería como la paquetería han ido en una incesante carrera, en el terreno del “software” los paquetes se han diversificado y sofisticado para permitir el análisis económico y financiero. En este campo, este entorno tecnológico ha permitido la creación de nuevos productos financieros.

La permanente comunicación a través de estos sistemas ha hecho que el arbitraje<sup>21</sup> sea cada vez más preciso y rápido, evitando con ello que los diferenciales sean muy amplios y por mucho tiempo. De esta suerte los diferenciales de rendimientos entre instrumentos y entre mercados también se han reducido.

---

<sup>20</sup> Palavicini Corona, Gabriela. “Estado, Democracia y Globalización. En **Con-ciencia Política**, El Colegio de Veracruz. Vol. 1 No 6 Primavera 2004. Págs. 33.

<sup>21</sup> Se entiende por arbitraje a la compra y venta simultánea de un activo en distintos mercados con la finalidad de obtener una ventaja debido al diferencial de precios existente.

“Igualmente han favorecido la titulación de gran parte de los activos financieros en especial los que se encuentran en posesión de los inversionistas institucionales. Sólo a través de una revolución en la tecnología mediante el uso de la computadora, se ha podido agrupar un conjunto de activos atomizados, invertirlos, recolectar sus rendimientos y distribuirlos entre sus propietarios”<sup>22</sup>

Como se puede observar, el desarrollo de las telecomunicaciones permite la comercialización de productos financieros a escala mundial y en cualquier momento, permitiendo la integración de mercados donde espacio y tiempo parecen no ser impedimento para la marcha del capitalismo. Esto hace posible que se pueda negociar valores las 24 horas del día en un casi único mercado global automatizado que día a día necesita mayor espacio para su incesante crecimiento.

**c) Desregulación y Autorregulación. Adaptación del Estado.** El proceso de Globalización ha modificado en gran medida la percepción que de la regulación se tenía hasta hace muy poco tiempo. A partir de la década de los 70 la desregulación fue siendo tomada como un costo más de la intermediación. “A consecuencia de ello se alentó la innovación financiera a través del desarrollo de vías legales en términos de instrumentos, mecanismos y mercados, para evitar los efectos restrictivos de la regulación”<sup>23</sup>

De esta manera destacan los cambios en Japón que permitieron la participación masiva de intermediarios e inversionistas extranjeros en su mercado, la liberalización de los mercados y servicios financieros ingleses a través del llamado “Big Bang” y hasta la propuesta de modificación del sistema bancario norteamericano para soportar los riesgos que la globalización financiera implica.

En México las acciones emprendidas por el Estado en esta materia fueron vividas intensamente en la década de los 90, donde la desregulación fue un mecanismo para acelerar la modernización especialmente financiera a través de desregular las operaciones del sistema bancario y reformar las leyes que regían a los intermediarios.

Para entender la desregulación habría que aclarar el concepto de regulación que para la Administración Pública significa una actividad a través de la cual se hace sentir el accionar del Estado ya que mediante ella implanta la vigilancia de actividades pública y privada. Para ello, el Estado utiliza, mecanismos directos como la legislación, la Política Económica y mecanismos indirectos como incentivos y subsidios.

En México las labores de supervisión, vigilancia e inspección de la actividad bursátil se llevan a cabo a través de las Comisiones Bancaria y de Valores y la de Seguros y Fianzas. La primera de ellas producto de la fusión de la Bancaria fundada en 1924 y la de Valores establecida en 1946.

En especial para el Mercado de Valores el instrumento jurídico fundamental es la Ley del Mercado de Valores, la cual enmarca las obligaciones de los intermediarios

---

<sup>22</sup> Bolsa Mexicana de Valores. Op. Cit. Pág. 23

<sup>23</sup> Ibidem. Pág.25

financieros y muy especialmente norma la posibilidad de existencia de información privilegiada.

La desregulación, es un instrumento fundamental para el logro de la Reforma del Estado. “La desregulación ha surgido como una respuesta a las regulaciones implantadas a lo largo del desarrollo económico de la posguerra, y que algunos juzgan se ha convertido en una carga excesiva y quedando bajo el control de los grupos de interés”.<sup>24</sup>

La desregulación “...consiste pues en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales o en aquellos que constituyen monopolios técnicos.”<sup>25</sup> El planteamiento de la desregulación está en la idea de que la competencia promueve la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de los recursos, por lo que como puede apreciarse está inmersa dentro de la ideología cuyo soporte económico es el neoliberalismo.

La desregulación como elemento de las reformas institucionales responde al clamor de muchas voces que tratan de evitar a toda costa lo que sienten como medidas excesivas que imponen costos crecientes a las empresas y encarecen el costo del dinero. “Otra cuestión, la desregulación comparte con sus congéneres el mismo propósito de limitar la acción estatal”<sup>26</sup>

En el ámbito de lo financiero, de acuerdo a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, la regulación y las entidades supervisoras tienen grandes desafíos uno de los cuales es “...mantener la confianza de los depositantes en el sistema bancario, cautelar el aval estatal asociado al seguro de depósitos y prevenirse en caso de que el Estado deba acudir al rescate de instituciones financieras insolventes.”<sup>27</sup>

Este es precisamente el límite dentro del cual se debe mover cualquier esfuerzo de desregulación que tienda a proporcionar la liberalización que permita al sector privado el aprovechamiento de las oportunidades de negocios, dando seguridad a todas las instancias involucradas.

Según esta idea, la desregulación debe servir para evitar monopolios, simplificar procesos administrativos, propiciar la organización de los particulares responsabilizándolos de ciertas actividades de vigilancia.

Para garantizar esta continuidad en el proceso se ha ideado incluso el concepto de autorregulación para hacer corresponsable al intermediario de la regulación. La intención de la autorregulación es proteger al inversionista y encauzar al Mercado de Valores. “Las bolsas de valores también crean una serie de mecanismos con el interés de evitar, o controlar cambios súbitos en los precios y operaciones que se realizan en sus

---

<sup>24</sup> Ayala, Jose Luis. Op. Cit. Pág. 164

<sup>25</sup> Ibidem. Pág.165

<sup>26</sup> Campos Ricardo. Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia. Edit. Géminis Editores e Impresores. Pág. 15

<sup>27</sup> Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile. Documento de trabajo. Pág. 17

“Autorregulación: tendencias y perspectivas” Ponencia publicada en **Duodécima Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe**. Edit. Cemla, México, 1996, Pág. 67

piso de remates; además, impedir acciones deliberadas motivadas por circunstancias especiales que pudiesen producir movimientos o resultados anormales en la actividad bursátil. A este tipo de mecanismos se le llama autorregulación.”<sup>28</sup>

De acuerdo a este autor, la autorregulación es endógena es decir autoaplicable y en la mayoría de los casos es más estricta que la exógena ya que ésta es limitada. “La autorregulación es la capacidad o facultad que tiene la institución financiera de correría para darse a sí misma su propio patrón de conducta, que desde luego cubrirá más campo de actividades que el exigido legalmente”<sup>29</sup>.

La autorregulación es automática y descentralizada, debido a que no existe la necesidad exclusiva de que exista un operador y dado que funciona en cualquiera de las instancias que conforman el sistema.

La autorregulación requiere de que el público tenga conocimiento del medio y de las actividades que se desarrollan en él, además de la existencia de un código ético que según García Berlanga debe contener: discreción, lealtad, confiabilidad, nunca prevaricar, y prudencia.

Como se puede apreciar, la autorregulación y desregulación implican una gran transformación no sólo del Mercado sino también de la conciencia que los agentes económicos tienen, lo cual supone un proceso de maduración que debe cumplir con ciertos requisitos que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile menciona:

- Cuidado de los equilibrios macroeconómicos evitando las distorsiones.
- Que el Estado no desplace al sector privado de las actividades que le son propias.
- Los supervisores deben tener un marco normativo que les permita ejercer su actividad y que los agentes económicos reconozcan y acepten el papel del supervisor.
- Información continua, completa y veraz de los intermediarios para visualizar la capacidad de gestión, así mismo, es necesario incentivar el fortalecimiento de evaluadores privados de riesgos y de empresas auditoras.
- Profesionalización del Mercado.
- El supervisor debe tener una buena opinión de sus supervisados.
- El mecanismo de premios y castigos no debe ser discriminatorio, no distorsionador, los premios y castigos deben encontrar su valor en el Mercado y los premios y castigos deben ser proporcionales y corresponder al objeto evaluado.<sup>30</sup>

De acuerdo a la Bolsa Mexicana de Valores,<sup>31</sup> los beneficios de la autorregulación se presentan en la medida que da a los mercados financieros flexibilidad, ya que se adecua a las necesidades de clientes y usuarios en condiciones cambiantes de competencia y experiencia, se aprovecha el bagaje de los participantes y motiva a los mismos; ética profesional, fortaleciendo el sentido de responsabilidad y una imagen positiva; costos y eficiencia.

---

<sup>28</sup> García Berlanga Rafael. Autorregulación de la Intermediación Financiera. Edit. IMEF. Pág. 107.

<sup>29</sup> Ibidem. Pág. 108

<sup>30</sup> Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile. Op. Cit. Pág. 24.

<sup>31</sup> Bolsa Mexicana de Valores. Autorregulación, documento interno de trabajo, agosto de 1991.

La autorregulación es muy variada en su profundidad, en Alemania la realizan los mismos intermediarios financieros, en Reino Unido proviene de dos fuentes, por el lado del Gobierno por la Securities and Investment Board y del Banco de Inglaterra y por otro lado de las asociaciones que surgen de los intermediarios. En Canadá y Holanda esta sujeta a las disposiciones estatales.

“La bolsa de Nueva York es sin duda, la que mejor representa el formato de lo que podríamos denominar como auto vigilancia. Ello se realiza mediante el monitoreo en línea de todas las operaciones para evitar la manipulación de los precios, para constatar que los distintos intermediarios operen con transparencia y honestidad, para procurar que el público inversionista cuente con toda la información posible acerca de los valores y emisores y para prever las malas prácticas y usos indebidos de información.”<sup>32</sup>

En este sentido, en el Mercado de Valores la regulación y autorregulación deben estar atentas sobre factores como la Operación, para evitar prácticas ilegales que reduzcan la confiabilidad en el sistema, para lo cual se tienen mecanismos de suspensión de cotización para evitar comportamientos erráticos. Así mismo, es necesario que exista una buena compensación para hacer más ágil y seguro las transferencias de cuentas y se logre una oportuna liquidación.

Otro punto importante de atención es la custodia de valores para que la búsqueda de bajos costos a través de órganos centralizados se haga de manera confiable. Finalmente, el mejor éxito de la autorregulación estará fuertemente apoyado por un sistema eficaz de información, en la medida en que todos los participantes del mercado cuenten con la misma información de manera rápida y a bajo costo y se impongan las sanciones a quien utilice información privilegiada.

**d) Privatización. Mayor injerencia de los particulares y el replanteamiento de la Administración Pública.** La Reforma Financiera tiene como uno de sus elementos más importantes a la privatización, fenómeno que ha tenido críticos y apologistas en todo el mundo. “La reforma económica del Estado ha sido instrumentada por medio de dos políticas: la privatización y la desregulación. Estas políticas son complementarias y se han aplicado en muchos casos”<sup>33</sup>.

“En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales”<sup>34</sup>

Como concepto, tiene su raíz en la idea de que el libre mercado genera un círculo virtuoso, ya que evita monopolios y empresas públicas a las que automáticamente se les da el carácter de ineficientes. Económicamente busca transferir activos hacia el sector privado, redimensionando el sector público.

No obstante lo anterior, la Privatización es un concepto borroso en el sentido de que es producto de un debate, “Surge del movimiento contra el crecimiento del gobierno en el

---

<sup>32</sup> Rueda, Arturo. “La autorregulación” en **El Financiero**, sección de Fondos de Inversión, 6 de septiembre de 1996.

<sup>33</sup> Ayala Espino, José Luis. OpCit. Pág.151

<sup>34</sup> Campos Ricardo. Op. Cit. Pág. 14.

occidente y representa el más serio esfuerzo conservador de nuestros tiempos por formular una alternativa viable.”<sup>35</sup> Además de eso existe entre lo público y privado, “Público y privado en el pensamiento liberal se han vuelto dualidades omnipresentes -ó tal vez mejor decir polaridades - relacionadas con el Estado en una dirección y con el individuo en la otra”<sup>36</sup> .

La privatización ha sido también un elemento esgrimido para la modernización de la Administración Pública ya que los gobiernos que se han sucedido desde 1982 han aprovechado la crisis de legitimidad<sup>37</sup> para orientar la Reforma a un esquema de corte neoliberal acorde con la privatización. Y se ha aprovechado ya que el concepto de modernización de la Administración Pública es un concepto multivalente, “... lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir de los fines esenciales del Estado”<sup>38</sup>

La Privatización es usada como punta de lanza ante la necesidad de reorganizar al Estado y a la Administración Pública debido a cuestiones de eficiencia económica (aspecto técnico-administrativo) y en la cuestión política (distribución del poder).

Existen privatizaciones totales y parciales, ésta últimas significan que el gobierno puede seguir financiando pero no operando la dotación de servicios, con lo que diluye pero no elimina la responsabilidad de los gobiernos. Incluso, tomando como ejemplo las prácticas de la empresa privada varias de las actividades de la Administración Pública han sido subcontratadas, procedimiento que tiene por objetivo la reducción de costos delegando responsabilidades y compromisos que no son inherentes, aunque para el caso que nos ocupa muchas veces ha sido una manera de abandonar responsabilidades que son esenciales para la acción del Estado.

Existen técnicas para privatizar: ventas a postores privados, venta de oferta pública de acciones, conversión a cooperativas y transferencia de escrituras a los concesionarios.

La privatización no debe ser equiparable automáticamente con una mayor competencia, para lo cual hay que distinguir dos procesos interrelacionados: privatización y liberalización, por liberalización se quiere decir una reducción del control del gobierno, en este contexto es abrir una empresa por las presiones de la competencia. “La desregulación de monopolios públicos es una forma de privatización que también es liberalizante”<sup>39</sup>. También es posible liberalizar y no privatizar, es decir introducir competencia sin soltar la propiedad.

El término privatización tuvo su auge y connotación política hasta fines de la década de los 70 en virtud del ascenso al poder de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan significando el traslado de funciones del Estado hacia la esfera privada y casi cualquier actividad de cambio de actividades públicas a privadas en

---

<sup>35</sup> Starr Paul. “El significado de la Privatización” en Kamerman B. Sheila y Alfred J. Kahan **La Privatización y el Estado Benefactor**. Edit. FCE. Pág. 27.

<sup>36</sup> Ibidem. Pág 32.

<sup>37</sup> Ud infra capítulo 2.

<sup>38</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Del administrador al Gerente Público. Edit INAP. Pág. 18.

<sup>39</sup> Starr, Paul. “El significado de la Privatización”, Op. Cit. Pág. 39.

la producción de bienes y servicios. Lo cual significa que las actividades de privatización incluyen cambios en la forma de producir bienes y servicios y también desregulación y cortes a los gastos del gobierno.

De acuerdo a Starr<sup>40</sup> se debe considerar que a veces el proceso de privatización puede resultar no sólo de un deseo del gobierno a través de una venta de activos si no también de un deseo de los particulares para lograr objetivos que el gobierno no puede satisfacer.

Savas define la privatización como “el acto de reducir el papel del gobierno o de aumentar el papel del sector privado, en una actividad o en la propiedad de activos”<sup>41</sup>

De acuerdo a Ayala<sup>42</sup> los objetivos económicos de la Privatización son:

- Reducir monopolios estatales y hacer más eficiente a la economía.
- Abrir a la empresa privada nuevos sectores productivos.
- Concentrar la labor del gobierno en sus funciones económicas básicas.
- Transferir responsabilidades de producción.

Desde el punto de vista político, va en contra de la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo y la ineficiencia en la prestación de servicios.

Por lo que en forma clara pretende:

- Alterar el balance entre los sectores público y privado, cambiando la distribución de la propiedad y la riqueza, redefiniendo la esfera pública y privada.
- Alterar las condiciones de la competencia política que se estableció en las economías mixtas para romper las coaliciones que apoyan las políticas intervencionistas por medio de presiones corporativas o rentistas.

El mismo Starr<sup>43</sup> señala que las teorías que apoyan el proceso de privatización están relacionadas con el *laissez faire*, donde el traslado de lo público a lo privado automáticamente traerá mayor eficiencia y satisfacción de las necesidades. También existe otra versión que aboga por que ciertas actividades del Estado se den a organizaciones comunales no necesariamente lucrativas, un tercer punto de vista es evitar sobrecargar al gobierno

Hay algunas consideraciones teóricas que consideran que el desempeño eficiente depende de la propiedad privada y frente a ellos existen otros que piensan que la competencia da un impulso crítico por lo que sugieren la desregulación.

De la Escuela de Chicago proceden dos enfoques: teoría de los derechos de propiedad y teoría de la elección pública<sup>44</sup>. Obvio es decir que una de sus conclusiones es que si bien

---

<sup>40</sup> Cfr. Ibidem

<sup>41</sup> Savas E. H. Privatization: The Key to Better Government, Chatham, N. J.: Chatman House, 1987 Pág. 3.

<sup>42</sup> Ayala Espino, Jose Luís. Op. Cit. Pág. 152-153.

<sup>43</sup> Starr, Paul, OP. Cit. Pág. 40

<sup>44</sup> Ibidem. Pág. 41.

es cierto, la propiedad pública es una forma más de los derechos de propiedad también lo es que es menos eficiente que la propiedad privada.

La teoría de los derechos de propiedad, (desarrollada por Armen Alchian, Ronald Coase y Harold Desetz) explica las diferencias del rendimiento organizacional exclusivamente sobre la base de los incentivos individuales creados por la estructura de los derechos de propiedad. Esta versión es totalmente individualista y presenta la clásica disyuntiva en cuanto a que la propiedad privada concentra y la propiedad pública diluye los derechos.

Existe además la opinión que la propiedad privada es regida por el mercado y como tal los accionistas de una empresa pueden manifestar su desacuerdo con la administración vendiendo su participación en la empresa, lo cual es prácticamente imposible en una empresa pública.

En resumen, de acuerdo a esta escuela, las principales fallas del gobierno y de las empresas públicas son: a) no son maximizadores del ingreso o de la riqueza porque están separados de la propiedad; b) incurren sistemáticamente en ineficiencias económicas y c) sus decisiones están guiadas por intereses políticos y no económicos.<sup>45</sup>

La teoría de la elección pública mal llamada porque las únicas elecciones que reconoce son esencialmente privadas es al mismo tiempo una rama de la microeconomía ya que toma como base los modelos de competencia perfecta y es además una visión sesgada de la política democrática. Reconoce los grupos de poder y afirma que éstos se reúnen para tomar ventaja de las decisiones políticas.

Debido a esto, la actividad económica y de ahí todas las relacionadas están en función de las presiones y cabildeo por obtener mejoras en las concesiones que el gobierno pueda ofrecer, esto trae como consecuencia ineficiencia y la privatización se perfila como un mecanismo a través del cual se recupera el espacio que siempre debió ser privado.

Esta corriente afirma de manera empírica que: “1) la política democrática tiene una tendencia inherente al crecimiento del gobierno y gastos excesivos 2) que el aumento de gastos se debe a coaliciones interesadas de votantes, políticos y burócratas (clientelismo) y 3) que las empresas públicas necesariamente tienen un desempeño menos eficiente que las privadas.”<sup>46</sup>

De este modo, la privatización debe verse como una reasignación de las funciones económicas, tratando de ser eficiente en el manejo del proceso económico. La privatización debe lograr un nuevo balance entre los sectores público y privado lo que trae como consecuencia la disminución del tamaño del primero con lo que idealmente se evitan las posibles sobredemandas que pudieran sobrevenir. Al disminuir su tamaño, se logra circunscribir su actividad a la atención de necesidades de seguridad, las que teóricamente lograría desempeñar de una manera más eficiente, volviendo con esto a la concepción clásica de Estado policía.

---

<sup>45</sup> Ibidem. Pág 153

<sup>46</sup> Ibidem. Pág. 45.

Otro objetivo, de acuerdo a este planteamiento es la reducción del déficit público, lograr la eficiencia y productividad. Desde el punto de vista político se propone renovar la administración pública, concentrar las funciones del Estado en el logro de la equidad y la justicia social sin “desgastarse” en actividades que ellos consideran fuera de su esfera.

Siguiendo a Starr existe otra interpretación de la privatización, la que es vista como desarrollo de la comunidad, ésta es una visión sociológica de fortalecimiento de la comunidad, a diferencia de la escuela de los derechos de propiedad, cuestiona la individualidad y se acerca en alguna medida a la “filosofía” de las organizaciones cooperativas.

El mismo autor expone una versión más, la de la privatización como una forma de reducir las demandas sobre la Administración Pública. La idea del proceso de privatización –según esto- es contribuir a desviar las demandas al Estado, en este caso la privatización representa una alternativa en contra de una contrarrevolución de las demandas crecientes, lo que permite redirigir las aspiraciones hacia el Mercado, fomentando a su vez, un carácter empresarial.

Este enfoque abarca la privatización del ámbito laboral, las reclamaciones de los beneficiarios y de la riqueza, de esta última se desprende que la privatización además de una teoría, es una práctica política ya que afecta la conciencia colectiva.

Examinando los contenidos políticos y usos de la privatización, cabe resaltar que en muchos casos la privatización significa desnacionalización en los países del tercer mundo, existe un uso político de la privatización a través de beneficiar grupos de poder que se alíen en ciertos asuntos de gobierno, el uso económico positivo de la privatización es que ayuda a aliviar la crisis fiscal.

La privatización debe verse como una reasignación de jerarquías ya que la privatización cambia beneficios afectando la distribución del ingreso, que en la mayor parte de los casos es adversa a la mayoría de la población

La privatización es usada como política de clases al combatir sindicatos de empleados públicos reduciendo las prestaciones, influyendo de esta manera en la correlación de fuerzas políticas.

Finalmente para esta sección podríamos hacer una descripción de la Globalización con la taxonomía propuesta por Edgar Ortiz<sup>47</sup> cuando menciona que existen ocho hechos interdependientes que son características fundamentales de las finanzas contemporáneas globalizadas. La primera de ellas está referida a la incertidumbre financiera, situación que tuvo su inicio en los umbrales de la década de los 70 del siglo pasado con la llamada crisis del dólar. Esto como se sabe trajo como consecuencia el surgimiento de la industria del riesgo y el surgimiento de los mercados financieros de derivados.

En segundo lugar, está la globalización del financiamiento lo que ha hecho que las fuentes de financiamiento se han diversificado pero también la intercomunicación entre

---

<sup>47</sup> Véase Ortiz, Edgar. Finanzas y Productos Derivados. Contratos adelantados, futuros, opciones y swaps.

los mercados presiona y pone en riesgo a las economías nacionales. En tercer lugar está el crecimiento de los mercados bursátiles y el incremento de la importancia que tienen los intermediarios financieros. En cuarto lugar y en función de la incertidumbre comentada también hay una tendencia acelerada a la creación de innovaciones financieras.

La siguiente característica-la quinta-, es la generación de olas de fusiones y adquisiciones empresariales lo que ha traído como consecuencia la creación de megaconsorcios, lo que sin duda confirma la ley de la acumulación capitalista, es decir la concentración y centralización del capital. La sexta característica es el incremento de la velocidad de transmisión de los desequilibrios financieros o lo que coloquialmente se conoce como “contagio”

La séptima característica es la tendencia a la unificación de prácticas y políticas, a la creación de regímenes cambiarios comunes y por último la respuesta académica a todos estos fenómenos, existe también una tendencia a la generación de un sinnúmero de trabajos teóricos y empíricos que dan cuenta del mundo actual.

### **1.1.3 El Proceso de Globalización como factor ideológico.**

**a) Neoliberalismo.** Durante la década de 1980 se observó una tendencia encaminada a una mayor libertad de la empresa privada y a un retraimiento en la participación económica del Estado, como lo menciona Andrade: “Esta corriente podría explicarse en los términos anteriores, es decir, en el sentido de que el capital internacional realiza acciones que restringen el papel del Estado por resultar ello más conveniente para el flujo internacional de capitales y para el desarrollo de las grandes empresas de occidente.

Las presiones sobre el Estado provienen sobre todo del capital financiero y no se observa la acción de otras fuerzas capaces de contrarrestarla.”<sup>48</sup>

“El neoliberalismo nace en Europa en los Estados Unidos poco después de la Segunda Guerra Mundial y tiene como objeto fundamental luchar rotundamente contra el intervencionismo de Estado tanto en las transacciones económicas como en la producción del bienestar social. Su carta magna es *The Road of Serfdom* (El camino de la servidumbre), publicado en 1944, por Friedrich A. von Hayek. Según este autor, el Estado, por sus intervenciones tanto en lo económico como en lo social, es un obstáculo al desarrollo y a la libertad.”<sup>49</sup>

La Reforma Financiera del Estado no podría ser concebida sin entender las bases teóricas del Neoliberalismo y las recomendaciones de Política que de él se desprenden. El sustento teórico del Neoliberalismo se encuentra en los esquemas económicos del Monetarismo, el cual se puede clasificar en dos versiones, la que contempla a la economía cerrada y la que lo hace como una economía abierta.

---

<sup>48</sup> Andrade, Eduardo. La Intervención del Estado en la Economía, Edit UNAM Pág. 27.

<sup>49</sup> Campos Álvarez Tostado Ricardo y Luís Miguel Martínez Anzures. Globalización y la muerte del Estado Nación. Edit. Instituto Sonorense de Administración Pública. México. Pág 56.

Los monetaristas más representativos que analizan la economía de mercado cerrada son Milton Friedman y Robert Lucas que introduce el planteamiento de las expectativas racionales para darle mayor fuerza a la teoría que además de reincorporar los planteamientos clásicos ha sido la fuente de las aplicaciones de Política Económica en muchos países del orbe.<sup>50</sup>

Los monetaristas reformulan la Teoría Cuantitativa del Dinero cuyo producto más conocido es la ecuación  $MV=PQ$ , donde M es la cantidad de dinero, V, es la velocidad con la que el dinero circula en la economía, P, es el nivel de precios y la Q, es el producto generado por la Economía.

La teoría monetarista muestra a través de esta identidad que todo lo que se produce es consumido por la población, que el dinero sirve exclusivamente como medio de pago y que de acuerdo a sus supuestos la V y la Q son constantes. Por tanto, un cambio en M afectará el nivel de precios sin afectar el nivel de producto, ya que este es de pleno empleo. La versión moderna utiliza la ecuación de cambio pero en términos de crecimiento porcentual, sin embargo la conclusión es la misma: El incremento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria conduce a un incremento en la tasa de crecimiento de los precios.

La versión de Lucas comúnmente se le ubica como nueva macroeconomía clásica o de las expectativas racionales y es una crítica de la teoría keynesiana a la cual le achacan: suponer expectativas irracionales y no ser consistente. Por el contrario la teoría de las expectativas racionales se fundamenta nuevamente en el modelo clásico de ajustes automáticos.

De ambos planteamientos se desprenden medidas de Política Económica que tiene como premisas el apartar al Estado de cualquier actividad económica y evitar las regulaciones ya que el Estado al imponerlas restringe la vida económica y el progreso tecnológico.

Los monetaristas piensan que el gobierno es ineficiente por lo que se debe evitar los controles a los precios y salarios, debido a que se piensa que son flexibles y se adaptan automáticamente. Se debe limitar los impuestos ya que van en contra del carácter empresarial del modelo y la actividad económica debe estar basada en el libre comercio.

Asimismo, la expansión del crédito o del gasto no son efectivos para contrarrestar el desempleo y producir crecimiento económico, sumado a esto se encuentra el argumento de que los cambios en la oferta monetaria son la causa de la inflación, la cual es considerada como la principal preocupación a diferencia de los keynesianos que consideran que los problemas fundamentales son el desempleo y la distribución del ingreso.

---

<sup>50</sup> La importancia de este planteamiento teórico se evidencia de una manera más clara si se recuerda que ambos autores han recibido el Premio Nobel de Economía. Para una descripción de este enfoque se recomiendan los siguientes libros: Samuelson, Paul, et al, **Macroeconomía**. Edit McGraw-Hill, capítulo 16 y Villareal, René. **La Contrarrevolución Monetarista**. Edit. Océano.

Los monetaristas de una economía abierta como Robert Mundell y Harry Johnson hacen énfasis en la influencia directa del exceso de oferta y demanda de dinero sobre el saldo de ingreso y gasto. Consideran que toda la actividad económica gira en torno a los fenómenos monetarios y que estos cobran dimensión a través de desequilibrios en la Balanza de Pagos.<sup>51</sup>

Dentro de la Balanza de Pagos la parte importante son las variaciones en las reservas internacionales, las cuales son producto de desequilibrios monetarios que, según los monetaristas, son corregidos automáticamente y sin la intervención del Gobierno.

Los monetaristas del enfoque de Economía abierta comparten los supuestos de que la demanda de dinero es estable, asumiendo por tanto que la velocidad del dinero es estable, así mismo, suponen que la producción y el empleo tienden a la plena ocupación y que la tasa de inflación nacional depende de la internacional.

Por tal motivo, los desequilibrios externos se deben a un exceso de oferta monetaria ya que se ejerce presión sobre el gasto interno, de otro modo, si la oferta monetaria se incrementa a una tasa mayor que la inflación internacional más el crecimiento del producto habrá un desajuste transitorio a través de un movimiento de reservas internacionales.

De este planteamiento se desprenden las principales recomendaciones de Política Económica que han sido fomentadas por el Fondo Monetario Internacional. La primera de ellas es que la clave la actividad económica está en la expansión o contracción del crédito, si hay déficits, el primer paso será reducir el crédito en la Economía.

Para algunos autores como René Villareal<sup>52</sup> este enfoque está fuera de contexto ya que la igualdad de la inflación nacional e internacional es un fenómeno que está lejos de darse en la práctica de las economías subdesarrolladas. Esta forma de monetarismo supone la liberalización del comercio internacional y de las finanzas, así como de la integración regional, lo cual para la experiencia actual mundial está lejos de cumplirse ya que por parte de las economías desarrolladas se aplican políticas de neoproteccionismo.

Además la liberalización, especialmente la financiera trae consecuencias graves como lo señala Villareal: "La liberación financiera se caracteriza por altas tasas de interés a corto plazo y baja rentabilidad productiva, por lo tanto se sustituye la inversión productiva por la financiera."<sup>53</sup>

El Neoliberalismo surge como un producto de la crisis que cuestiona a los estados nacionales en aras de un nuevo reordenamiento mundial. La década de los ochenta se caracteriza por la homogeneización de las políticas económicas y por la ideologización del neoliberalismo. A éste se le entiende como la "Homogeneización en la política

---

<sup>51</sup> Cfr. Villareal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Edit. Océano, Capítulo 7, Págs. 187-197.

<sup>52</sup> Villareal, René. Op. Cit. No obstante este planteamiento, el autor modifica su punto de vista en otro libro: Liberalismo Social y Reforma del Estado, donde incorpora la apertura económica como una premisa de la "modernización".

<sup>53</sup> Ibidem. Pág. 196.

económica y en la ideología una derechización, el mito de las bondades del mercado y el mito de la innecesaria presencia estatal en la economía”<sup>54</sup>.

Eugenia Correa señala que el neoliberalismo ha transformado el cuerpo social en América Latina, considerando algunas tendencias como la transformación de los pesos específicos de los grupos sociales hacia la pauperización que produce la posibilidad de manipulación, existencia de desequilibrios estructurales que propicia desigualdades entre los asalariados y las fracciones de clase no beneficiadas por las políticas imperantes. “En medio de todo lo anterior va cambiando la configuración del bloque en el poder, en algún caso con la participación de intereses extranjeros.”<sup>55</sup>

El Neoliberalismo mantiene su vigencia por la persistencia de la crisis y la necesidad de internacionalización del capital. Desde este punto de vista el Neoliberalismo habrá que verlo como un proceso de transformación económica para garantizar los intereses extranjeros vía la integración y además de un proceso político-ideológico para desplazar cualquier vestigio de oposición.

Ahora bien, manifestaciones ideológicas del neoliberalismo han sido detectadas de tiempo atrás, Ludwig von Mises opinó: “... cualquier intento de fijar artificialmente la cantidad de bienes y servicios que deberían de producirse, así como los precios que deberían tener, conduciría al desabastecimiento y la pobreza. Además los liberales creen que el gobierno debe ser reducido, porque la experiencia les ha enseñado que las burocracias estatales tienden a crecer parasitariamente o suelen abusar de los poderes que les confieren y malgastar los recursos de la sociedad”<sup>56</sup>

Sin embargo, “Las posiciones del movimiento de libre cambio se basan en un error teórico cuyo origen práctico no es difícil de identificar, pues reside en la distinción entre sociedad política y sociedad civil, que de distinción metódica es transformada en distinción orgánica y presentada como tal”<sup>57</sup>

“El liberalismo, por lo tanto, es un programa político destinado a cambiar, en la medida en que triunfa, el personal dirigente de un Estado y el programa económico del mismo Estado, o sea cambiar de distribución de la renta nacional”<sup>58</sup>, y se agregaría: también la Administración Pública por consecuencia.

En el caso de México, Cabello y Ortiz comentan: “La imposición del liberalismo económico fue también posible porque las reformas emprendidas y el autoritarismo del poder ejecutivo desarmaron a la administración pública quitándole espacios vitales de acción en pro del interés público”<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Correa, Eugenia. Los Mercados Financieros y la Crisis en América Latina, Edit. UNAM, México, D. F. Pág. 142-143.

<sup>55</sup> Ibidem. Pág.146.

<sup>56</sup> Campos Ricardo. Op. Cit. Pág. 33.

<sup>57</sup> Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. Edit. Juan Pablos, 1975. Pág. 54

<sup>58</sup> Ibidem. Pág.54.

<sup>59</sup> Cabello Alejandra y Edgar Ortiz. Democracia y Financiamiento del Desarrollo. Artículo que forma parte del Proyecto IN312798, “Liberalización e Innovación Financiera y el Riesgo e Insolvencia de los Mercados e Instituciones Financieras de México”, Programa de Apoyo a

En este sentido el neoliberalismo también le quitó a la Administración Pública su razón de ser que es el servicio y la actividad de mediación para lograr el bienestar general de la sociedad basada en la participación civil. “Fragmentando lo económico de lo político y lo político de lo administrativo truncó el desarrollo de una administración pública abierta y truncó el desarrollo de una sociedad democrática.”<sup>60</sup>

En la dinámica del neoliberalismo los países latinoamericanos tienden a homogeneizarse por conducto de los Estados Unidos a través de varios mecanismos donde destaca la Iniciativa de las Américas. “En esta lógica, América Latina se llena en sus cúpulas dominantes, tanto políticas como económicas, de los mismos mitos de las mismas ideas de fuerza: la crisis se asocia a gasto estatal excesivo, finalmente a un gasto mayor al que la sociedad puede realizar. Las correcciones son el ajuste y la apertura que incluye el pleno mercado como el medio óptimo para hacer la correcta asignación de los bienes escasos”.<sup>61</sup> Como se puede apreciar la lógica del neoliberalismo es eminentemente determinista, “las políticas que propugna son porque así deben de ser” y a partir de ahí se va moldeando las opiniones de la sociedad.

Esta concepción Neoliberal, se retroalimenta con los conceptos de **Globalización, Automatización, Desregulación y Privatización** que ya fueron tocados en su oportunidad y que son el marco teórico-conceptual de este trabajo.

**b) El fin del Socialismo.** Aprovechando el relativo éxito del neoliberalismo y la caída de los gobiernos de distintos países socialistas se han extendido algunas opiniones que tratan de presentar el momento histórico actual no sólo como la total “derrota” del socialismo sino de las teorías generales que se presentaban como explicaciones de la realidad, especialmente la corriente marxista.<sup>62</sup>

“... tras una Guerra Fría en la que ha vencido el Occidente capitalista y, en teoría, el pensamiento liberal, se configuró una oferta de pensamiento único que en realidad ratificó un neodeterminismo histórico pancapitalista y la inevitabilidad de la lógica económica sobre los proyectos políticos. Asimismo lograron que la ola neoliberal se consolidara en dos dimensiones fundamentales. La primera tiene forma condicional en la cual se entrelazan primordialmente los elementos geopolíticos, de estrategia militar y

---

Proyectos de Investigación, Innovación Tecnológica (PAPIIT). Dirección General de Asuntos del Personal Académico. UNAM. Pág.5

<sup>60</sup> Ibidem. Pág.21.

<sup>61</sup> Correa, Eugenia. Op. Cit., Edit. UNAM, México, D. F. Pág. 152-153.

<sup>62</sup> En este sentido uno de los autores más famosos ha sido Francis Fukuyama quien en 1989 lanzó al mercado el libro “El Fin de la Historia y el último hombre”, donde según él, propuso una nueva interpretación en la evolución histórica de la humanidad, “...no comprendieron que yo estaba haciendo referencia a la historia en su sentido hegeliano y marxista de evolución progresiva de las instituciones políticas y económicas humanas. Mi razonamiento era que la historia entendida de esa forma está dirigida por dos fuerzas básicas: la evolución de las ciencias naturales y la tecnología que establece las bases para la modernización económica, y la lucha por el reconocimiento, que, en última instancia, exige un sistema que reconozca los derechos humanos universales. Al contrario que los marxistas yo afirmaba que este proceso de evolución histórica no culminaba en el socialismo, sino en la democracia y en la economía de mercado” (tomado de Fukuyama, Francis. “Pensando sobre el fin de la historia, diez años después” en *El País*, 17 de junio de 1999, Madrid, España. No. 1140)

de la cultura. La segunda dimensión es más procesal y sus características se discuten actualmente a través de los términos como <globalización> o <mundialización>.”<sup>63</sup>

Estas interpretaciones de ideología conservadora cuestionan todo aquello que no se encuentre en la órbita del Neoliberalismo, autores como Petras califican a estas interpretaciones como de posmarxista y señala que “El posmarxismo se convirtió en una posición intelectual de moda con el triunfo del neoliberalismo y el retroceso de la clase trabajadora”<sup>64</sup>.

El autor señala que con el triunfo del neoliberalismo han ido apareciendo diversas interpretaciones de la situación mundial, que tratan de poner una teoría alternativa, argumentando lo siguiente:

- El socialismo fue un fracaso, y todas las teorías generales lo son, de tal suerte es inútil llevar a cabo esfuerzos tendientes a generar un cuerpo teórico que explique y/o transforme la realidad, lo importante es resolver problemas particulares.
- El énfasis marxista en la lucha de clases es reduccionista, porque según ellos las clases están diluyéndose y por tal motivo los conflictos en la sociedad no son antagónicos de acuerdo a la tradición marxista.
- El Estado es el enemigo de la democracia y la libertad, y un proveedor ineficaz de bienestar social, que debe dejar su lugar a la sociedad civil, lo que es una dicotomía no del todo correcta.
- La planificación central crea burocracia. Los mercados y mercados de valores, quizá con regulaciones limitadas, permiten un mayor consumo y una distribución más eficaz.
- Las luchas sociales de la izquierda son corruptoras y la nueva modalidad son las luchas parciales y locales.
- Las revoluciones siempre terminan mal o son imposibles, las transformaciones sociales amenazan provocar reacciones autoritarias, la alternativa es luchar por transiciones democráticas y consolidarlas para salvaguardar el proceso electoral.
- La solidaridad de clase es parte de ideologías pasadas y refleja realidades anteriores, las clases ya no existen.
- La lucha de clases y el enfrentamiento no producen resultados tangibles, provocan derrotas y no resuelven problemas inmediatos. La cooperación gubernamental e internacional respecto de proyectos específicos si genera incrementos en la producción y desarrollo.
- El antiimperialismo es cosa del pasado, en una economía globalizada no hay medio para enfrentar los centros económicos. El mundo es cada vez más interdependiente y hay una necesidad de mayor cooperación internacional en la transferencia de capital, tecnología y conocimientos técnicos desde los países ricos hacia los pobres.
- Los líderes de organizaciones populares deben estar orientados a garantizar el financiamiento.

Como se puede apreciar el Neoliberalismo no sólo es una teoría económica sino también una ideología de grupos de poder que ven en él la garantía de éxito en sus planes,

---

<sup>63</sup> Campos Ricardo y Luís Martínez. Op. Cit. Pág 65.

<sup>64</sup> Petras, James. “El Posmarxismo rampante, una crítica a los intelectuales y a las ONG”, en **Excélsior**, sección Ideas, del 26 de noviembre de 1996 México, D. F. México.

contrastándola siempre contra la ideología que sustenta el socialismo. La ideología dominante en este momento está expresada por el Neoliberalismo que es “...producto del conflicto de clases. Sectores específicos del capital aliados con el Estado y el imperio, derrotaron a las clases populares e impusieron el modelo.”<sup>65</sup>

Los planteamientos ideológicos abarcan opiniones con respecto a la eficiencia del Estado, pintan al Estado como una enorme burocracia ineficaz, sin considerar que el Estado creció para dar respuesta a siglo y medio de capitalismo que no ofreció mejoras en la vida de los trabajadores. El sector público creció en respuesta a estos problemas y se desvió de sus funciones públicas al grado que fue apropiado privadamente por las elites de negocios y política. “La ineficacia del Estado está directamente relacionada con su subordinación a intereses privados.”<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Ibidem. Pág. 23.

<sup>66</sup> Ibidem. Pág. 24.

# **CAPÍTULO 2**

## **Reforma y Estado.**

## II. Reforma y Estado.

**2.1 Concepción General acerca del Estado.** El concepto Estado para designar a la formación política es un término relativamente reciente ya que fue planteado durante el renacimiento en Italia. Es precisamente en Florencia donde la palabra Estado sintetizó un cúmulo de relaciones políticas y es Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe* quien la introduce y a partir de ahí se fue colocando no sólo en lenguaje común sino en los tratados de ciencia política de la época y de los siglos que le siguieron.

El Estado tal como lo conocemos en la actualidad, ha sido ya ampliamente estudiado por diversos teóricos de la ciencia política y del Administración Pública contemporánea. Especialmente a partir del siglo XX, la concepción del Estado ha cambiado diametralmente y se ha tenido que aceptar que como ente, desempeña un papel cada vez más importante en el desarrollo y consolidación del modo de producción capitalista; abandonando con esto la visión decimonónica que no consideraba en esta dimensión al Estado.

En este apartado, se trata de conceptualizar en forma general al Estado y a partir de sus funciones, determinar el carácter y límites de su participación en la vida de la sociedad. De esta forma se puede situar al Estado en tres momentos de análisis a) referido a su concepción general; b) su participación con la supraestructura y c) su actividad en la estructura económica<sup>1</sup>

Por Estado, hay que considerar no sólo los aparatos de gobierno, sino también todas aquellas instituciones privadas que permiten la permanencia de la hegemonía de la clase en el poder. Desde un punto de vista gramsciano en el Estado no sólo entran los elementos jurídico-militares de la “Sociedad Política”, sino escuelas, medios de comunicación, sindicatos y otros considerados como organismos denominados “privados” que logran el consenso activo de los gobernados. En este sentido “Estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados.

---

<sup>1</sup> Es importante tener en cuenta que las relaciones estructura-superestructura, economía-política, sociedad-Estado no se dan como meras superposiciones o determinaciones mecanicistas, a la altura del marxismo vulgar (economicismo) o del idealismo excesivo, sino que constituyen una unidad dialéctica en la que la estructura económica constituye, sólo en ‘última instancia’, el factor determinante. Y su separación obedece, simplemente, a momentos metodológicos necesarios para el análisis. Al respecto Engels señala: “Según la concepción materialista de la historia el factor que en última instancia determina la historia es la producción y reproducción de la vida real. Ni Marx ni yo hemos afirmado nunca más que esto. Si alguien lo tergiversa diciendo que el factor económico es el único determinante, convertiría aquella tesis en una frase vacua, abstracta, absurda. La situación económica es la base, pero los diversos factores de la superestructura que sobre ella se levanta [...] ejercen también su influencia sobre el curso de las luchas históricas y determinan, predominantemente en muchos casos, su forma. Es un juego mutuo de acciones y reacciones en todos estos factores, en el que, a través de toda la muchedumbre infinita de casualidades [...], acaba siempre imponiéndose como necesidad el movimiento económico. De otro modo, aplicar la teoría a una época histórica cualquiera sería más fácil que resolver una simple ecuación de primer grado” (Carta de Engels a J. Bloch, Londres, Septiembre de 1890 en Marx-Engels. **Obras Escogidas**, Edit. Progreso, Moscú, s/f, Pág. 717-718, subrayado por Engels.

Por lo que, en la noción general de Estado entran elementos que deben ser referidos a la sociedad civil( Se podría señalar al respecto que estado= sociedad política+sociedad civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción)<sup>2</sup>

El problema ahora es distinguir el objetivo histórico del Estado; es decir, el accionar y razón de su ser en el ámbito de la Estructura y Supraestructura sociales.

El Estado para llevar a cabo su objetivo histórico, para dar vida a los aspectos que lo caracterizan, debe realizar dos funciones fundamentales aunque altamente contradictorias. Estas funciones son la acumulación y la legitimación<sup>3</sup>... el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital. Sin embargo, el Estado también debe tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social.

Un Estado capitalista que utiliza abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular capital a costa de las otras clases, pierde su legitimidad y por lo tanto mina la base de su lealtad y apoyo. Pero un Estado que ignora la necesidad de ayudar al proceso de acumulación de capital se arriesga a agotar la fuente de su propio poder”<sup>4</sup>

Como se puede observar, el Estado cumple con las funciones de acumulación en la estructura económica y la función de legitimación en la supraestructura. Es menester señalar que estas dos funciones contradictorias son sumamente importantes aunque no exclusivas en cada uno de los campos sociales arriba mencionados.

En cuanto a la función de legitimación en el Estado, la clase dirigente mantiene su hegemonía político cultural gracias a la capacidad de “educar” el consenso activo de los gobernados con lo que el Estado se convierte también en un “Estado Etico” según palabras de Gramsci.<sup>5</sup>

En el ejercicio de la hegemonía, el requiere de la existencia de una órgano directriz y equilibrador de los diferentes intereses de clase, es necesario, por lo tanto, la aparición del

---

<sup>2</sup> Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. Edit. Nueva Visión, Argentina. 1972 Págs. 95-96 y158. Al respecto el párrafo de una carta de Gramsci escrita en prisión: “[...][habitualmente][el concepto de Estado] se entiende como sociedad política (o dictadura, o aparato coercitivo para adaptar a las masas populares al tipo de producción y a la economía de una época determinada), y no como el equilibrio entre la sociedad civil y la sociedad política, es decir hegemonía de un grupo social ejercida sobre la sociedad nacional en su conjunto, por medio de organizaciones pretendidamente privadas como la iglesia, los sindicatos, las escuelas[...]” (cf. Buci Gluksman, **El Estado y la Revolución**, Edit Anagrama, España. 1976, Pág 8). También cabe aclarar que Gramsci distingue clase “dominante” de clase “dirigente”. “Un grupo social puede e incluso debe, ser dirigente antes de conquistar el poder gubernamental [...], después cuando detenta el poder incluso si lo tiene firmemente en un puño se transforma en dominante, pero debe continuar siendo ‘dirigente’ [...]Un grupo social [...] es dominante de los grupos adversarios que tiende a ‘liquidar o a someter aún mediante la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines y aliados (cf. Portantiero J.C. **Los Usos de Gramsci**, Cuadernos Pasado y Presente # 54, Siglo XXI Editores, México, 1977. Págs. 51 y 61.

<sup>3</sup> La legitimación implica también la represión, en el sentido de que si bien se busca el consenso, hay ocasiones que para mantener el orden establecido se utilizará la coerción y la represión.

<sup>4</sup> O’Connor, James. Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. Edit. Periferia. Pág. 15.

<sup>5</sup> Cfr. Gramsci, Antonio. Op. Cit.

“príncipe moderno” que no es otro más que el partido político que ejerce la función hegemónica.<sup>6</sup>

La hegemonía de la clase no sólo se logra y se mantiene con el consenso activo de los gobernados, sino también, como ya se dijo, con la fuerza y la represión. Sin embargo, existen ocasiones críticas que ponen realmente en peligro la hegemonía de la clase dirigente. A dichos periodos Gramsci los califica como “crisis orgánicas” o del Estado en su conjunto (estos periodos se caracterizan por la represión abierta y la corrupción-soborno como medios para sostener el orden)<sup>7</sup>

Pero también, por otro lado, el Estado para lograr su legitimidad utiliza ciertos “gastos sociales” que mantienen el consenso social en el ámbito supraestructural, lo que permite la producción y reproducción de la Sociedad Capitalista. Estos gastos están identificados con los centros de seguridad social, gastos en las instituciones civiles y políticas que aunque no son precisamente aumentadoras de la estructura económica, permiten en el largo plazo la facilidad de la otra gran función aludida: la acumulación, la cual es llevada a cabo por medio de la Política Económica y la Administración Pública.

Ahora bien, la hegemonía no es sólo política-cultural y actuante en el ámbito supraestructural, sino también económica, por lo que obviamente involucra a la estructura “... el grupo dirigente hará sacrificios de orden económico corporativo, pero es también indudable que tales sacrificios y tal compromiso no pueden concernir a lo esencial, ya que si la hegemonía es ético-política, no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar basada en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector de la actividad económica”.<sup>8</sup>

Esta participación en “lo económico” significa la garantía de que el Estado cumple y hará cumplir las leyes generales que rigen la acumulación y reproducción capitalista y evitará hasta donde sea posible las limitaciones y tendencias propias de su desarrollo. El sistema capitalista está basado sobre la división y explotación del trabajo sobre la producción mercantil como apropiación privada y en el cambio. Estos factores tienen como consecuencia y finalidad la producción de plusvalía que reproduce y perpetúa el capital.

Sin embargo, este proceso -que es histórico- está enmarcado en sus propias contradicciones que obligan a una creciente acumulación mediante la competencia intercapitalista que está determinada entre otros factores, por los cambios en la composición orgánica del capital, cuyos efectos llevan a la caída tendencial de la tasa de ganancia.

La creciente composición orgánica del capital impone retos al proceso de acumulación, empujando a la baja a la tasa de ganancia, resultando con esto que el propio sistema al crecer impone límites a su desarrollo que en la forma se manifiesta en las crisis.

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 58.

Las crisis tienden a crear las condiciones para propiciar de manera diferente la acumulación “...las crisis no son más que las contradicciones del modo de producción capitalista”<sup>9</sup> “...e implican regularmente las resoluciones momentáneas de las contradicciones para crear constantemente las condiciones para un nuevo periodo de acumulación capitalista”<sup>10</sup> De este modo, surgen contratendencias que impiden una más pronta caída de la tasa de ganancia a través de desarrollos científicos y tecnológicos.

No todos los capitales pueden adaptarse a las tendencias y contratendencias, por lo que el Estado tiene que garantizar las condiciones generales y externas de la acumulación y reproducción capitalista a través de su brazo ejecutor, la Administración Pública “... el capital es por sí mismo incapaz de producir estos fundamentos, el capital está obligado a utilizar todos sus recursos al máximo, sin tener en cuenta las consecuencias sociales y materiales que resulten de ello,”<sup>11</sup> ante esto, se necesita garantizar socialmente la acumulación.

De esta forma, la finalidad de la participación y del carácter de clase del Estado en la sociedad capitalista está dada por su origen y en las características de los factores que lo generaron. La necesidad de intervención del Estado no sólo surge sino que va desarrollándose crecientemente y en paralelo a la problemática que surge del desarrollo de la sociedad, cuyo éxito o fracaso depende, como ya dijimos, de la eficiencia de las medidas contratendenciales<sup>12</sup> que el Estado procura para permitir el proceso de acumulación capitalista.

Es de hacer notar que las acciones contratendenciales de las que se ha hablado, pueden ser entre otras: concentración, centralización, formación y/o consolidación de sistemas financieros; o estructuras de mercado así como sus potenciales reformas; el gran desarrollo de las fuerzas productivas; la revolución científico técnica y la internacionalización del capital, de donde se insiste, el manejo de todo lo anterior implica la actuación del Estado para el control del proceso capitalista dentro de ciertos límites.

El Estado ante las necesidades de la reproducción ampliada no puede conformarse con su papel de garante de las condiciones generales y externas de la acumulación y reproducción capitalista, sino que tiende a participar crecientemente y en forma directa en los procesos

---

<sup>9</sup> Alvaer Elmar. “Observaciones sobre algunos problemas planteados por el intervencionismo estatal” en el Estado Contemporáneo y el Marxismo. Pág. 202.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem. Pág. 177.

<sup>12</sup> La existencia de la ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia que Marx planteó en “El Capital” (El Capital, tomo III, sección 3, capítulo 13,14 y 15, FCE), también tiene la posibilidad de ser contrarrestada, el mismo autor puntualizó seis fuerzas compensatorias de este proceso. El aumento del grado de explotación (plusvalía absoluta obtenida a través de la intensificación o prolongación de la jornada de trabajo), la reducción del salario por debajo de su valor, el abaratamiento del capital constante (derivado de la depreciación del capital existente), la superpoblación relativa (abundancia del trabajo asalariado disponible para incrementar la explotación o reducir el salario), el comercio exterior (favorable a los países desarrollados mediante el abaratamiento de las materias primas y los bienes de consumo de los asalariados) y el aumento del capital por acciones (cuyos dividendos permiten ganancias extraordinarias). Marx destacó, además que el incremento de la capacidad productiva, del volumen de las ventas y de la masa total de ganancias contrarrestan, pero no revierten la caída de la tasa de beneficio.

de explotación de los capitales individuales, por lo que se le da una significación decisiva para el desarrollo.

Para que la labor del Estado tenga éxito en la estructura económica, debe realizar gastos en “capital social” que “... son los gastos requeridos para una acumulación privada rentable; es indirectamente productivo (en términos marxistas el capital social amplía indirectamente la plusvalía”<sup>13</sup> y logra también un mayor consenso en la sociedad.

Así pues, la participación del Estado en la supraestructura y estructura es posible gracias a la acumulación y legitimación que se materializan a través de gastos de capital y gasto social. Además, las funciones del Estado están enmarcadas en la lucha de clases por un lado y en la competencia de capitales individuales y el Estado, por el otro.

De aquí se desprende que la intervención del Estado es una necesidad histórica que debe ser permanente para garantizar la hegemonía en una formación social concreta. Para coadyuvar a esto la Administración Pública cumple un papel muy importante ya que enlaza a la sociedad y al Estado y es un centro de poder que “...participa en la organización y en el ejercicio de poder, participa en la organización y en el ejercicio del poder de las clases dominantes y por tanto una institución de clase: crea y reproduce las condiciones de la producción capitalista; pero también como institución estatal, la administración pública contribuye a la unidad de la sociedad, la tutela y le sirve a las clases dominadas.”<sup>14</sup>

Esta presencia estatal supone su aparente exención de dominación, como anteriormente quedó definido, pero esto es cierto hasta un límite marcado por lo fundamental de la sociedad capitalista, es decir, no puede poner en peligro la producción y reproducción del capital global y de la sociedad en general, sin cuestionarse a sí mismo.

La intervención del Estado confirma la imposibilidad de autorregulación del capitalismo y siendo su objetivo final confirma el carácter capitalista del Estado, se trata pues de un Estado al servicio del capital con la ilusión de ser un Estado social.

**2.1.1 La Intervención Estatal en la Economía.** Como observamos en el apartado anterior, el Estado es una relación social que cumple con las grandes funciones de acumulación y legitimación para permitir el mantenimiento de la Sociedad Capitalista. De este modo, el Estado a través de sus acciones o intervenciones permite la reproducción del capital en cuanto tal, pero además posibilita la existencia de vida de la clase trabajadora para permitir una reproducción global sin los efectos negativos de una reproducción particular.

El Estado en el capitalismo interviene activamente en cuatro áreas fundamentales que posibilitan la acumulación de capital y donde la Administración Pública interviene de manera por demás evidente: a) Creación de las condiciones materiales generales de producción; de acuerdo a lo que hemos visto, es el aprovisionamiento que hace el Estado de infraestructura y en general los gastos de capital que realizan los gobiernos a fin de apoyar

---

<sup>13</sup> O'Connor, James. Op. Cit. Pág. 16.

<sup>14</sup> Rosales Núñez, Juan. Gerencia Pública, Administración pública contemporánea. Edit. Gernika. Pág. 31

la estructura productiva de un país; b) La determinación y salvaguardia del sistema legal, con esto el Estado determina los preceptos jurídicos que permitirán la legitimación haciendo del Derecho una arma poderosa para educar el consenso; c) La regulación de los conflictos entre trabajadores y capitalistas, esto evidentemente se logra con lo anterior, con el manejo de la ideología o con la opresión militar (represión) sobre la masa trabajadora y d) Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial, lo que como veremos más adelante, es una condición de la internacionalización del capital donde el Estado juega un papel primordial.

En cuanto al primer inciso, se debe decir que el aprovisionamiento de infraestructura depende en su forma concreta del período histórico que se vive, es decir, que los procesos productivos onerosos para el capital en cada momento histórico deben ser tomados por el Estado a fin de contener la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

Esto es entendido en la medida en que se tiene en cuenta que la ganancia, el lucro, es el móvil de la producción capitalista y así como hay producciones redituables en términos de inversión, existen otras que no lo son o es muy lenta su recuperación, en esos procesos productivos, participa el Estado Capitalista a fin de proveer lo necesario para la reproducción ampliada del capital en su conjunto.

En cuanto a la segunda forma de intervención, el aparato legal tiene por objetivo garantizar el cumplimiento del orden político basado en la estructura económica. La función consiste en crear el marco para la libre competencia y evitar las fricciones generadas por la contradicción capital-trabajo.

Haciendo un paréntesis, tanto la parte económica y jurídica planteada hasta este momento tienen que ser realizadas mediante el accionar de la Administración Pública, la cual debe ser movilizadora a fin de cumplir con los compromisos que el Estado tiene con el proceso de acumulación.

Volviendo a lo normativo, el marco jurídico de una sociedad permite la organización de las relaciones de dominación, tales como las leyes penales y del trabajo entre otras. “Esta actividad del Estado tiene su origen directamente en la competencia, la cual obliga a las diferentes formaciones de capital a expresarse como relaciones privadas de capital. El Estado en tanto institución no sujeta a esa competencia, es el único capaz de realizar esta actividad reguladora”<sup>15</sup>. El Estado al no tener que producir valor, está capacitado para crear y cumplir las leyes. En la tercera forma de intervención, el Estado asume funciones que permiten la creación de condiciones de explotación y dominación, la regulación de los niveles de salarios y la supresión de las luchas de clases. Las funciones citadas al igual que otras que se han venido apuntando tienen un carácter histórico y mutable, responden a los niveles y formas que presenta la lucha de clases en cada lugar en particular.

---

<sup>15</sup> Altvater, Elmar. “Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado” en Sonntag y Valecillos. **El Estado en el Capitalismo Contemporáneo**. Edit. Siglo XXI. Pág. 98-99.

Por tal motivo, la burguesía de cualquier país ha instrumentado mecanismos de pacificación o represión pero que no son aplicados por ellos mismos, correspondiendo al aparato estatal tal obligación, lo que nuevamente forma parte del “gobierno en acción”, es decir la Administración Pública.

El Estado en el capitalismo actual representa un conjunto de capitales internos que se relacionan con otros Estados que son nacionales y que conforman el mercado mundial. Así como existen contradicciones entre capital y trabajo, existe competencia entre las naciones-Estado, con lo que dependiendo del tipo de país, el Estado adoptará diferentes funciones para garantizar la inserción del capital nacional en el mercado mundial, V.G. el mantenimiento de un tipo de cambio, relaciones políticas con otros países y las exportaciones a otros mercados.

Tratando de sintetizar lo que hasta aquí se ha expuesto, podríamos decir que el Estado al llevar a cabo la intervención mediante las funciones descritas y llevadas a cabo por la Administración Pública trata de salvaguardar al capitalismo de las contradicciones que les son inherentes en la búsqueda de la acumulación vía legitimación-represión-dominación. La intervención del Estado para solventar las contradicciones tiene campo propicio en las relaciones capital-trabajo; capital individual-capital global y capital nacional-capital mundial.

En la primera relación, existe una contradicción natural entre capital y trabajo, pero tal como hemos dicho, el Estado define las condiciones necesarias para la reproducción y productividad de los capitales privados pero garantizando la disponibilidad de mano de obra.

En la segunda relación, el Estado atento al movimiento del capital global a través de su gasto favorece la concentración y la dominación de un capital hacia otros en el proceso productor o favorece ramas específicas a través del servicio que presta a nivel de la circulación.

En la tercera relación, el Estado realiza diversos movimientos que posibilitan la acumulación a nivel mundial pero intentando salvaguardar los intereses de la burguesía nacional.

Todas estas acciones interventoras tienen que tener en cuenta por lo menos lo siguiente: a) La actividad del Estado es amplia pero con ciertos límites impuestos por los supuestos que dan vida al Estado; b) Las acciones públicas son posibles vía impuestos, por lo que se debe meditar sobre los efectos de los gravámenes y gasto; c) Que la orientación de la intervención del Estado está en función de la lucha de clases y de fracciones de clase en busca de la hegemonía; d) Que la intervención estatal en este período histórico no sólo debe tener en cuenta relaciones internas, sino externas también.

**2.1.2 La Internacionalización del Estado.** De acuerdo a Souza<sup>16</sup> la internacionalización del capital es un proceso productivo definido y articulado a escala mundial. La internacionalización en este sentido es producto del proceso de producción y no solamente del de circulación (como erróneamente se ha tratado) donde las empresas trasnacionales (ET) son la expresión más evidente del fenómeno.

La entrada de las ET a cualquier país significa la trasnacionalización de la Economía con lo que se asiste a la internacionalización del capital productivo y no sólo del capital mercancía o del capital dinero. Este mecanismo como bien se puede deducir, busca el objetivo de la maximización de la ganancia fuera de las fronteras nacionales, lo cual es factible gracias a la revolución científico técnica.

Ante este nuevo orden económico, se presentan también nuevos fenómenos en la amplia gama de posibilidades que da la supraestructura y la estructura misma, tales como. surgimiento de fracciones de la burguesía relacionados con el exterior, nuevas formas jurídico políticas, nuevas formas de cooperación e intercambio, disparidad entre los precios de materias primas y productos industrializados.

Ante esto, el Estado y la Administración Pública adquieren características y funciones completamente diferentes aunque no menos contradictorias, ya que la salvaguarda del proceso capitalista tiene que ser considerado como un proceso global, de ahí que los Estados creen acuerdos comerciales, protección aduanera, seguridad y estabilidad nacional, es decir, se presenta la internacionalización del Estado para responder a las necesidades planteadas por el proceso de trasnacionalización del capital.

El Estado en este proceso adecua la Administración Pública, es decir, su estructura organizativa y sus funciones pero sin dejar de ser por ello un Estado capitalista que cumple con las funciones de acumulación y legitimación que son convenientes para la fracción dominante de la burguesía y que en este caso está vinculada al capital mundial.

De lo anterior se presenta la posibilidad de una relación capital mundial, el Estado y el capital local como una contradicción más del sistema capitalista. Las empresas no sólo cumplen objetivos vinculados con el país en particular, sino que bastantes están combinadas con el capital mundial, especialmente en los sectores estratégicos de la economía. Pero debe entenderse que el Estado no sólo se “integra” con los monopolios nacionales y extranjeros, sino que gracias a sus alcances y limitaciones, garantiza la reproducción del modelo, así como las condiciones de acumulación y dominio político en una sociedad.

En términos generales, el proceso de internacionalización implica la incorporación y adaptación de las economías nacionales a las necesidades de la reproducción del capital mundial de una manera subordinada. Desde el punto de vista fiscal, la reducción del nivel de ingresos estatales y el creciente gasto, tanto en capital social como en gasto social ha

---

<sup>16</sup> Cfr. Souza, H. “Notas sobre el Capitalismo Mundial”. en Américo Saldívar (Seleccionador) **Capital Transnacional, Estado y Clases Sociales**. Edit Ediciones de Cultura Popular, México.

llevado por ejemplo, a los países latinoamericanos a incrementar su endeudamiento externo; su déficit fiscal y por ende al empeoramiento de la crisis fiscal.

El bajo nivel de ingresos corrientes se puede explicar por lo regresivo del sistema impositivo y por la creciente sustitución de impuestos directos por indirectos que descansan en reducidas bases impositivas deteriorando el ya de por sí bajo nivel de ingreso y consumo de los trabajadores.

Los sistemas impositivos regresivos, los impuestos indirectos, las exenciones y los subsidios benefician, desde luego, a la acumulación y reproducción tanto local como mundial. Así pues, pese a las diferencias existentes entre cada país latinoamericano, en base a su nivel de desarrollo y a sus formas específicas de dominación política, podemos encontrar en ellos un común denominador referido al proceso de internacionalización del capital y del Estado, cuya crónica crisis fiscal caracteriza su participación en las funciones sociales latinoamericanas.

**2.2 Otras concepciones acerca del Estado.** Aunado a lo anterior han existido diferentes interpretaciones al fenómeno del Estado que sería conveniente exponer para no dejar de lado concepciones que aún cuando no sean satisfactorias o no se esté de acuerdo con alguna no dejan de tener influencia sobre las políticas públicas de nuestros días, ya que la acción del Estado es determinante, “Una acción del Estado tiene repercusiones en la totalidad social. El ámbito jurídico puro o económico no existen. Lo jurídico, lo económico son abstracciones”<sup>17</sup>

Según algunos autores<sup>18</sup> existen dos troncos a partir de los cuales se despliegan las interpretaciones de la participación del Estado en la sociedad, estas fuentes principales son Hegel y Locke. Y no es que sean fuentes originarias de concepción sino más bien las que han permitido elaborar interpretaciones especialmente dirigidas a resolver el dilema de la participación del Estado en la Economía.

La intervención del Estado en la Economía ha sido tratada fundamentalmente por Locke y Hegel de manera diferente, la visión del primero es que el trabajo individual es el origen de la propiedad humana, “...la finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en Estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes; esa salvaguardia es muy incompleta en el estado de Naturaleza”<sup>19</sup> Esta concepción permeó en varias interpretaciones, especialmente en aquellas que han estado relacionadas con una visión netamente capitalista como la clásica y más recientemente la monetarista.

---

<sup>17</sup> Reyes Heróles Federico. Ensayos sobre los fundamentos políticos del Estado Contemporáneo. Edit UNAM, México D. F. 1983, Pág. 28

<sup>18</sup> Un estudio interesante de la participación del Estado en la Economía se encuentra en: Sancén Contreras Fernando. “El Estado Moderno y Economía: una relación dinámica de mutua dependencia que tiende a la entidad” en Jeannot Fernando, et. al **Estudios sobre Economía y Estado**. México, 1988, Págs. 15-56.

<sup>19</sup> Locke John. Ensayo sobre el gobierno civil, Edit. Aguilar, Madrid, España 1969. Pág. 93-94.

En el siglo XIX Hegel advirtió la antinomia entre una visión individualista y otra colectiva, entre el liberalismo y el socialismo, para tal efecto aplicando su método pretende explicar al individuo, a la sociedad y al Estado, a través de la IDEA. “ Esta idea, sin embargo, tiene varios momentos en su realización: la idea Subjetiva, que se realiza en los individuos, la idea Objetiva, que se realiza en el Estado, y la idea absoluta”<sup>20</sup>

Hegel diferencia la interpretación del Estado que hace Locke, al afirmar que el Estado no es creado para responder a las necesidades de seguridad de los individuos ya que esto sería limitado, el Estado es la expresión de la Idea Moral Objetiva. En este sentido, los individuos forman parte del Estado y alcanzan un grado más alto en la medida en que participan en él, alcanzando una libertad sustancial.

“...frente a las esferas del derecho privado y del interés particular, de la familia y de la sociedad civil, Estado es, por una parte, una necesidad externa y una potencia más elevada; a su naturaleza se subordinan sus leyes e intereses, de la cual dependen, pero por otra parte, él es su fin inmanente y tiene su fuerza en la unidad de su fin universal y de los intereses particulares del individuo, unidad que se expresa en el hecho de que ellos tienen deberes hacia él en la medida que tienen al mismo tiempo derechos.”<sup>21</sup>

En este sentido, el Estado hegeliano es diferente al liberal ya que plantea la intervención de él para garantizar el bienestar de la sociedad ya que en opinión de Hegel el Estado más perfecto es aquel que deja menos actividades individuales que se contrapongan con la visión universal.

Las perspectivas teóricas han estado aparejadas con la etapa histórica que el desarrollo económico y político ha tenido. El Estado moderno se puede ubicar con el Estado absolutista es decir con el término del modo de producción feudal y la irrupción revolucionaria del capitalismo.

El renacimiento trajo consigo una serie de ideas donde el individualismo es el hilo conductor de las acciones, en lo económico nuevas formas de producir se fueron imponiendo y en lo político el soberano fue teniendo mayor independencia en la política sin estar supeditado a un orden religioso fuera de este mundo.

Para los mercantilistas el origen de la riqueza estaba en el comercio internacional y en la acumulación de oro como fuente del poder económico. Esta corriente teórica de la Economía sirvió de sustento a la época de las grandes conquistas de territorios y el poder de países como España y Portugal, los cuales al final de este período tuvieron que ceder su puesto a otras naciones como Inglaterra, Francia y Holanda.

“El Mercantilismo propició el fortalecimiento del Estado al preocuparse por fusionar los intereses del Estado con las medidas económicas que favorecían las actividades productivas y la nueva clase en ascenso”<sup>22</sup>, esta nueva clase en ascenso se debe identificar como la

---

<sup>20</sup> Sancen Contreras, Fernando. Op. Cit. Pág. 21

<sup>21</sup> Hegel Georg W.F. Principios de Filosofía del Derecho. Citado por Sancen Fernando, pág. 22.

<sup>22</sup> Sancen Contreras, Fernando. Op. Cit. Pág. 26-27

burguesía comercial que tuvo en el soberano absoluto la garantía a sus intereses y consolidación como simiente de la nueva clase dominante.

Esta clase necesitó para el desarrollo de sus actividades la integración de las ciudades en un territorio bajo un sólo gobierno que aplicara políticas uniformes y permitiera el libre tránsito de los productos, agilizando tanto el comercio interior como exterior. Por tal motivo, los mercantilistas privilegiaron la presencia del Estado sin que estuviera por encima del individuo, la clase emergente contó con un Estado y una Administración Pública fuertes que tuvieron concentrados los ingresos provenientes de un aparato fiscal centralizado.

Otra corriente de pensamiento económico fue la de los fisiócratas, quienes pusieron a la naturaleza como fuente de las cosas (etimológicamente fisiocracia significa gobierno de la naturaleza), el origen de la riqueza se originaba en la producción agrícola y continuaban en un incesante círculo de flujos interminables. De esta manera para garantizar la eficiencia del sistema creado por los fisiócratas van surgiendo otras necesidades a fin de evitar que este flujo se interrumpa, por lo que las aduanas o los impuestos que impidan la circulación de las mercancías son nocivos para la actividad económica.

De lo anterior se desprende que los fisiócratas consideraban dañina la participación del Estado en tanto sus acciones chocaban con la individualidad y por tanto contra las decisiones de consumo, producción e inversión. Prácticamente ninguna actividad debería realizar el Estado, salvo la relacionada con la distribución de la renta, su filosofía queda resumida en la centenariamente famosa frase de *laissez faire, laissez passe*. (dejar hacer, dejar pasar).

En orden cronológico aparecieron los clásicos quienes son el sustento básico de la ciencia económica, cambiaron el objeto de estudio, buscando el origen de la riqueza en el trabajo y en la actividad de los hombres, los cuales al buscar el beneficio propio consiguen de manera automática y natural el beneficio de toda la sociedad.

Como se podrá comprender, no conceden un papel preeminente al Estado, pero por otro lado no suprimen totalmente su participación, considerando que algunas actividades de él son benéficas para el sistema, como por ejemplo la protección de las personas ante amenazas externas, el evitar en lo interno la generación de inequidades o de injusticias de algún miembro de la sociedad sobre otro, en general, el Estado debe crear un aparato de justicia, llevar a cabo las obras públicas necesarias para el desenvolvimiento económico y social, sobre todo si estas últimas obras no son del interés de los particulares.

A partir de que el desarrollo del capitalismo comenzó a generar notables desigualdades entre la población diversas voces se alzaron para cuestionar al sistema. Las primeras voces fueron de intelectuales que se les denominó socialistas (y los marxistas les pondrían el apellido de “utópicos”) y cuya propuesta era terminar con el Estado debido a la incapacidad para evitar el deterioro de las clases más necesitadas. A diferencia de los clásicos, se propusieron enfrentar la realidad del Estado desde el punto de vista económico, político y

hasta moral, no obstante, no pudieron distinguir que la desaparición del Estado no conllevaba la desaparición de la sociedad que le da origen.

Pese a lo anterior tuvieron un acierto enorme "... tuvieron el mérito de haber recuperado para la economía la dimensión histórica de la sociedad que había sido colocada en segundo plano por los liberales, quienes otorgaban la primacía a la idea de "orden natural" como algo eterno, inmutable e independiente de la acción humana"<sup>23</sup>.

La posición de los socialistas científicos con Carlos Marx y Federico Engels a la cabeza, basan la existencia del Estado a las condiciones materiales históricas de la sociedad y el origen de él se encuentra en la propiedad privada y su apropiación. El tipo de Estado depende de las relaciones sociales de producción imperantes en el modo de producción particular de cada estadio de la existencia humana.

Como señalamos en detalle líneas arriba, el Estado está insertado en la supraestructura y constituye un instrumento de una clase en particular para salvaguardar sus intereses. Para Marx, la desaparición del Estado se dará cuando no existan clases sociales y sus contradicciones.

Para enfrentar esta revolución, la burguesía de finales del siglo XIX generó una alternativa conocida como marginalista y que dio origen a una importante escuela económica. Jevons, Menger y Walras fueron los primeros autores que enfrentaron al marxismo a través de una teoría económica que privilegiaba la "utilidad" como fuente de la actividad económica.

Los marginalistas no obstante que propusieron una serie de participaciones concretas del Estado como León Walras quién "... propuso la nacionalización de la tierra y que el Estado administrara su renta a los individuos; Von Wiesser sostuvo que la utilidad social es el "valor natural" y puso al Estado al mismo nivel que el individuo en cuanto a sus respectivos papeles en la Economía e indicó que el Estado debía controlar precio, mercados y la misma producción a través de sus propias empresas, Pigou admitió la conveniencia de la intervención del Estado para igualar rentas..."<sup>24</sup>, jamás pensaron en cuestionar al Estado y las condiciones que lo engendran, todas las actividades que visualizaron eran mecanismos para garantizar la reproducción y fortalecimiento del capitalismo y el liberalismo económico.

La corriente marginalista sentó sus reales hasta la década de 1930, cuando las libres fuerzas del mercado no pudieron ordenar la crisis capitalista de 1929, por lo que surgió una alternativa de interpretación económica llamada keynesianismo, por su autor John M. Keynes quien en 1936 con su obra "Teoría General", derrumbo los principales supuestos de los neoclásicos, cuestionando la eficiencia automática del mercado y haciendo que el Estado tomará un papel protagónico para permitir el empleo y el crecimiento.

---

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 37

<sup>24</sup> Ibidem. Pág. 41

En realidad, esta propuesta no es revolucionaria desde el punto de vista de transformación ya que sus opiniones en torno al Estado, sólo eran para mantener el dinamismo de la actividad económica capitalista, la participación del Estado estaba llamada a ser una promotora de la empresa privada y el libre mercado.

Para el estudio de la Economía Pública en el capitalismo las ideas keynesianas tienen un peso importantísimo, ya que “... se plantea más claramente que la intervención del estado en la economía es más cuestión política que económica; en el fondo no se cuestiona el hecho de la intervención, sino que se establece una lucha política para determinar la dirección que adoptará la acción del Estado para beneficiarse más ampliamente de ella. Por ello puede decirse que las medidas económicas son medidas políticas y que se basan en la lógica del poder aún cuando involucran elementos técnicos, o más aún, criterios de carácter científico”<sup>25</sup>

Años después Keynes fue cuestionado por Milton Friedman el defensor del capitalismo y de la libertad de mercado de la última época, recuperando ideas en contra del Estado y llevando sus argumentos a un liberalismo extremista.

Desde el punto de vista de la teoría convencional en el siglo XX existieron estas dos posturas antagónicas, la neoclásica y la keynesiana. La primera determina que el mercado es un organismo eficiente y que el Estado distorsiona con su intervención, por el contrario los keynesianos afirman que el mercado tiene imperfecciones que el Estado debe solventar.

La visión Keynesiana que surge y tiene viabilidad debido al momento histórico de recesión de los años 30, plantea que el Estado tiene la responsabilidad de administrar la demanda y a partir de ahí no sólo el nivel de empleo sino el crecimiento económico.

A partir de la teoría keynesiana surgieron dos interpretaciones, una conservadora que pretende que la participación del Estado es transitoria y la otra en la cual se considera que la participación del Estado es permanente, la primera versión está asociada en lo teórico a la interpretación de la síntesis neoclásica y la segunda en lo político es la concepción de la social democracia.

Para los neoclásicos el Estado es racional y los burócratas buscan maximizar su utilidad, su intervención debe ser mínima su acción debe realizarse en el ámbito de los derechos de la propiedad, su participación debe propiciar la máxima eficiencia a partir de los intereses individuales.<sup>26</sup>

Existen versiones neoclásicas modernas del Estado como el Ofertismo, esta corriente económica relacionada con Friedman en lo teórico y con Reagan y Thatcher en lo político recupera las premisas del libre mercado rehabilitando la ley de Say determinando que los intereses públicos son opuestos a los intereses privados. El mercado regula todas las actividades y los problemas de la economía provienen fuera del mercado, el cual será

---

<sup>25</sup> Ibidem. Pág. 45

<sup>26</sup> Cfr. Ayala, José Luis. Op. Cit. Pág. 69.

eficiente cuando el Estado participe menos para conseguir la eficiencia en la asignación de los recursos.

“Los componentes básicos de la política económica ofertista son reducción de los impuestos, del gasto en bienestar y de la regulación estatal; aumento en las erogaciones en defensa y finalmente, restricción monetaria”<sup>27</sup>

Otra importante interpretación dentro de la explicación neoclásica moderna es el de las Expectativas Racionales, de acuerdo a Ayala los planteamientos de esta corriente son: El Estado irradia imperfecciones, existe un información completa y oportuna en todos los agentes económicos por lo que bien pueden adelantarse y “descontar” cualquier acción gubernamental y los agentes económicos excluido el Estado son racionales.

Una tercera opción es el Monetarismo que señala que las intervenciones del Estado no son capaces de impedir los ciclos económicos. Para Friedman, la economía debe estar en manos del individuo y alejada del Estado, el monetarismo, como también se conoce a su escuela, propugna que la principal área de atención debe estar en la esfera del dinero y le niega al gobierno la capacidad de crear dinero adicional y por tanto le niega cualquier participación en la economía, reivindicando el *laissez faire*.

“Los elementos comunes del ofertismo, las expectativas racionales y el monetarismo son:

- subrayar la necesidad de una política económica pasiva y de una reducida intervención estatal. Destacan las bondades del mecanismo de los precios para alcanzar el equilibrio macroeconómico.

- criticar al keynesianismo por las secuelas inflacionarias y desestabilizadoras, así como por la débil formalización matemática y econométrica de los modelos.

- reducir la importancia de cumplir metas orientadas al crecimiento, el desarrollo y el empleo y acentuar la importancia de las relativas a la estabilidad macroeconómica.”<sup>28</sup>

Otras corrientes de pensamiento se desarrollaron incorporando algunos argumentos como en el caso de la elección pública, la que nació como un desarrollo particular de la economía neoclásica, rodeado de un conjunto de ideas liberales para construir un orden político, muy diferente a los postulados por los distintos keynesianismos, desde una perspectiva que privilegió el papel de los contratos sociales y el orden constitucional. Se trata de un enfoque “racionalista-individualista” que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos hacia el bien común<sup>29</sup>

La teoría de la elección pública se basa en el racionalismo de los individuos y en su ímpetu maximizador no sólo desde el punto de vista individual sino que incorpora a los tomadores de decisiones, por lo que la intervención del Estado no está alejada de la teoría política.

---

<sup>27</sup> Ibidem. Pág. 73.

<sup>28</sup> Ibidem. Pág.75.

<sup>29</sup> Cfr. Ayala, José Luis. Op. Cit. Pág. 76.

La actividad del Estado provoca distribución de los recursos, limitando o ampliando su participación a lo largo de la actividad económica y otorgando subsidios, reconoce que la actividad de los agentes económicos responde a necesidades individuales pero también a influencias de otros agentes o del entorno económico en general.

No obstante, este enfoque teórico plantea que en la intervención del Estado existe un enorme desperdicio de recursos, genera clientelismo o rentismo y está en contra del presupuesto desbalanceado de Keynes.

Con este breve recorrido de las ideas de Estado en diferentes corrientes de pensamiento se aprecia que sigue persistiendo el debate entre los intervencionistas desde marxistas hasta neokeynesianos y no intervencionistas desde los liberales hasta los monetaristas. Faltaría finalmente, una interpretación que sin escapar a la esencia de la teoría destaque las particularidades del Estado actual, el cual se desenvuelve en condiciones de Globalización con un desarrollo científico y tecnológico que está perfilando nuevas formas de relaciones sociales de producción en una sociedad la que algunos autores califican de materialista y pragmática.

## **2.3 Legitimidad del Estado y Razón de Estado.**

**2.3.1 La Razón de Estado y la Administración Pública.** Para entender mejor los fenómenos asociados al Estado, éste tiene que verse desde dos puntos de vista "... a saber la política y la Administración, las cuáles se relacionan con su condición misma en cuanto a organización de poder"<sup>30</sup>.

En este sentido es conveniente mencionar a Ricardo Campos que señala que la Administración Pública es "...el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos. Es el patrón de ideas, aptitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la dirección de la sociedad por su grupo de gobernantes."<sup>31</sup>

Por tal motivo la Reforma del Estado está inmersa en las necesidades de conservar y ampliar el poder, tal como lo menciona Giovanni Botero: "El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y razón de Estado es el conocimiento de los medios para fundar, conservar y ampliar tal dominio".<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup>Uvalle Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Edit. Plaza y Valdés. México. 1993. Pág. 27.

<sup>31</sup> Campos, Ricardo. Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia. Edit. Géminis Editores e Impresores. Pág. 68

<sup>32</sup>Botero, Giovanni. La Razón de Estado, citado por Uvalle Ricardo. Lo Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Edit IAPEM. sin año.

El surgimiento de la Razón de Estado data de la época del Renacimiento y la principal característica es la secularización del Estado, conceptualmente aparece en El Príncipe de Maquiavelo y es el trasfondo de la idea que éste tiene sobre la política.

La Razón de Estado sirve para gobernar a los hombres, para conquistar el poder, ejercerlo y no perderlo. "La técnica de la manipulación política se encuentra contenida en la Razón de Estado. Se induce y practica atendiendo al cálculo. Importa el poder para hacer cosas; para conseguir los objetivos que permitan al Estado formarse a pesar de las fuerzas que no estaban a favor de él."<sup>33</sup>

De acuerdo al mismo autor, los elementos de la Razón de Estado son : 1) Secularización del Poder; 2) Comprensión y utilidad del cálculo; 3) La Valoración y utilidad de la Política ; 4) La articulación de los procedimientos y 5) Concebir al Estado como una organización.

La Razón de Estado implica sobre cualquier cosa la conservación del poder, por tanto es una técnica política "...contenida en sí misma, ajena a lo metapolítico, conducida por un fin rector: la formación, conservación y ampliación del Estado"<sup>34</sup>

La importancia de la Razón de Estado con la presente investigación estriba en ser un punto de apoyo para comprender la Reforma como una necesidad de Estado, además de esto se necesita encontrar la su vinculación con la Administración Pública y esta se encuentra en la Ciencia de la Policía.

"Si la Razón de Estado es una tecnología que enseña como utilizar la contundencia del Poder Estatal atendiendo al principio vital de conservación, la Ciencia de la Policía es la tecnología que orienta como la salud y el vigor del Estado dependen de la existencia de una sociedad fuerte"<sup>35</sup>

**2.3.2 Crisis de Legitimidad.** Una de las principales características del Estado contemporáneo es la presencia de una crisis de legitimidad producto de la lucha de clases y la falta de maniobrabilidad del propio aparato estatal para responder a las distintas expectativas de los grupos que conforman la sociedad.

Ricardo Campos se refiere a la legitimidad de la siguiente manera: "... la legitimidad es el proceso y resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad, del Estado y del gobierno que rige a la primera y encarna a este último"<sup>36</sup>

De tal suerte que la pérdida de legitimidad se refiere a la falta de credibilidad que la sociedad empieza a tener en la acción del Estado, se comienza a cuestionar acerca de la viabilidad que tienen sus propuestas y por ende de su efectividad en la acción de coordinar

---

<sup>33</sup>Uvalle Ricardo. Los Nuevos derroteros de la Vida Estatal, Op. Cit. Pág. 41.

<sup>34</sup>Reyes Heróles, Federico. En Busca de la Razón de Estado. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México. Pág. 49-50.

<sup>35</sup>Uvalle, Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Op. Cit. Pág. 43.

<sup>36</sup> Campos, Ricardo y Luis Miguel Martínez. Globalización y muerte del Estado Nación. Edit. Instituto Sonorense de Administración Pública. México. Pág 25.

los esfuerzos de la sociedad. Así las reformas que los grupos sociales impulsan están referidas a la pérdida de grupos que impulsan los cambios.

“El conjunto de cambios que en la región latinoamericana como en el resto de occidente se impulsa a través de esta reforma, parte de la crisis del Estado Intervencionista benefactor...”<sup>37</sup>

Esta crisis de legitimidad se hace más patente cuando las contradicciones son más agudas como en la actualidad cuando los empresarios y grupos afines propugnan por la instalación total del neoliberalismo y los obreros ven que esto va en contra de sus intereses y el Estado no es lo suficientemente eficaz para “mediar”.

Por este motivo diferentes grupos sociales que tratan de autogestionar sus problemas tratando de evitar la participación del Estado “... desde la perspectiva de estos grupos, (el Estado) contamina políticamente el sentido de las acciones, entorpece administrativamente su eficacia y desvirtúa su contenido”<sup>38</sup>.

Lo anterior implica que actualmente, dependiendo del grado de politización de los grupos sociales las nuevas formas de participación van más allá de la solicitud y se enfilan hacia el involucramiento en la solución de esas demandas. “Estamos por tanto frente a un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad o paradigma, que da coherencia, lógica y sustento al quehacer de los entes en una articulación social”<sup>39</sup>

El concepto de legitimidad es explicado por Romain Laufer como el sistema de símbolos culturales estructurados que es común al sistema social, lo que implica que los medios y fines de las organizaciones estén en armonía con los fines reconocidos por la sociedad, lo anterior significa que debe haber coherencia y expresa el acuerdo de los agentes sociales.

De acuerdo al autor, en el desarrollo histórico ha habido distintos acomodos para alcanzar lo anterior, primero un Estado gendarme sin participación en la economía, por su parte, la empresa privada se legitimó por su eficiencia en un mercado libre, sin embargo la gran crisis del 29 evidenció la necesidad de replantear esta situación. Posteriormente se menciona al Estado benefactor donde el Estado se legitima debido a las actividades de beneficio social, apareciendo la empresa pública como un instrumento importante de su actividad, la empresa privada adquiere legitimidad como contribuidora del desarrollo nacional.

Del mismo modo, después de un tiempo (lo podemos ubicar a partir de fines de 1970) la presencia del Estado devino en una serie de deficiencias por lo que su legitimidad también fue cuestionada. De tal modo la nueva configuración del Estado se sitúa ya no en los fines,

---

<sup>37</sup> Campos, Ricardo. Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia. Edit. Géminis Editores e Impresores. Pág. 11.

<sup>38</sup> Cabrero, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. Edit. INAP, México, Pág. 15

<sup>39</sup> Ibidem. Pág. 16. El autor refiere también a Laufer R y Burlaud A. en Management public, Gestion et legitimité y Laufer Robert. El Príncipe Burócrata. Edit Trillas .México.

sino en la eficiencia de su gestión y en una empresa privada que cumpla con las nuevas expectativas de la sociedad, una de ellas es la conservación del medio ambiente.

Ante esta nueva coyuntura, Cabrero cita a Michel Crozier determinando que la nueva situación histórica mundial podría bautizarse como el Estado Modesto o Estado Moderno<sup>40</sup>

De esta forma, la crisis de legitimidad del Estado Moderno es también la crisis de legitimidad de la Administración Pública ya que ésta es la responsable de la vinculación del Estado y la población. La crisis se debió fundamentalmente a la desvinculación de sus actividades con las necesidades de la población, su obesidad e ineficiencia estuvieron fuera de contexto con las expectativas de la población.

Finalmente, la dirección y configuración que adquiriera el Estado será producto del grupo social que oriente el descontento y tenga la capacidad de replantear la legitimidad.

**2.3.3 El Estado, la Administración Pública y la Globalización.** Dentro de este proceso de Globalización el Estado y la Administración necesitan replantearse porque la necesidad de instrumentar la gestión pública obliga a encauzar los cambios que se dan en otras esferas de la vida estatal, incorporarlos y adaptarlos.

“Así gobernar en la globalidad implica el desarrollo de habilidades y pericias que permitan la conducción eficaz de las instituciones para asegurar la estabilidad política y la dirección efectiva de la sociedad”<sup>41</sup>

En la Globalización se ponen en evidencia la múltiple interrelación de aspectos que la actividad pública tiene hacia adentro de la sociedad pero también las presiones que los factores externos ejercen sobre ella misma. Uno de los factores más visibles en la época actual es la opinión pública no sólo en el cuestionamiento de las políticas públicas sino en la demanda de participación en el diseño de ellas y por tanto obligan al Estado a reorganizarse.

De acuerdo a Uvalle<sup>42</sup> los Estados actuales deben ser organismos facilitadores, sin descuidar su papel de garantes y satisfacedores de las necesidades sociales, deben apoyar y coordinar las tareas sociales.

La situación actual obliga a los Estados a incorporar agendas no sólo nacionales sino también internacionales. La apertura comercial hace que las políticas económicas deben considerar tanto la dimensión interna como las aspiraciones y necesidades impuestas desde el exterior gracias a la interacción mundial.

El proceso de gobierno es influido por la nueva situación. “El proceso de gobierno es el camino para que la participación y representación de los ciudadanos sea efectivas en las

---

<sup>40</sup> Cfr. Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. Edit. F.C.E., México, 1989.

<sup>41</sup> Uvalle, Berrones Ricardo. La transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública IAPEM, Toluca Estado de México. Pág. 100.

<sup>42</sup> Ibidem.

decisiones y acciones que definen las autoridades públicas. Con la globalidad, los procesos de gobierno adquieren cada vez más un carácter abierto, es decir, son objeto de más visibilidad, motivo por el cual, la visión de los Estados y los gobernantes faraónicos no corresponde con el perfil de la sociedad contemporánea, ya que ha optado por la democratización del poder.”<sup>43</sup>

Por tanto las nuevas condiciones en las que se mueve el Estado son una mayor participación de la esfera privada, la intromisión del mercado que empujan a un cambio institucional y de la gestión pública.

La orientación actual del Estado evita la configuración característica omnipresente que hizo crisis en los años setenta del siglo pasado. Tal como se dijo líneas arriba la crisis de legitimidad producto de la situación crítica que presentó la Economía hizo que lo privado tuviera elementos para cuestionar la organización estatal y reclama una mayor participación en acciones que en otro momento eran exclusivas de del Estado.

La victoria del capitalismo ha impuesto al Mercado como factor importante en la toma decisiones, de hecho la Globalización prevé un único mercado y una gran fábrica mundial que producen, distribuyen y consumen independientemente de las fronteras, de ahí que los Estados hayan emprendido las privatizaciones, desregulaciones y liberalizaciones necesarias para permitir el libre tránsito del Mercado.

Esto desde luego tiene que ver con la Administración Pública, la cual se ha venido ajustando a estos nuevos procesos, las políticas públicas han adoptado características de apoyo al desarrollo de los mercados, enviando por todos los medios señales positivas que favorezcan la inversión.

Sin embargo, es necesario plantear que si bien es cierto que la Globalización y el nuevo orden económico mundial impone al Mercado, este no es garantía de solución a las necesidades sociales y el Estado tiene que adoptar su papel de garante de ellas fundamentalmente en el bienestar social y en una justa distribución de la riqueza.

Aquí se abre una nueva relación entre el gobierno y la participación ciudadana cada vez más creciente no sólo en las expresiones de la democracia participativa sino en la demanda de una mayor ingerencia en las decisiones públicas. Los gobiernos cada vez más se ven “obligados” a aceptar –no concesión- una mayor apertura, “Los gobiernos abiertos son una tendencia de las sociedades que han optado por el fortalecimiento de las relaciones de civilidad, el intercambio, Por el contrario la participación y la corresponsabilidad para evitar las estructuras rígidas”<sup>44</sup>.

Estas tendencias tal como lo menciona Uvalle conducen a una democratización del poder y tienen correlato el fortalecimiento de la acción pública. Esta actividad “... es la categoría central para situar la relación contemporánea de la sociedad y el gobierno...”<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Ibidem. Pág. 104

<sup>44</sup> Ibidem, Pág. 113

<sup>45</sup> Ibidem. Pág. 114

Y más aún, se debe reconocer que las políticas democráticas son el contrasentido de las políticas burocráticas en el entendido que éstas son aquellas que sin consultar la opinión de la sociedad se implantan. Por el contrario las políticas democráticas que son producto de la acción pública permiten la comunicación y la participación en procesos donde sociedad y gobierno confluyen en la agenda de gobierno.

Los cambios que se presentan en las sociedades modernas producen incertidumbre y cuestionan los instrumentos tradicionales de gestión gubernamental. Por tal motivo es necesario desarrollar habilidades que permitan contender con los cambios que se presentan en la sociedad y llevar a cabo un buen gobierno.

De acuerdo nuevamente con Uvalle, es en esta situación que puede encontrarse el origen de las Reformas, una de las cuales –la financiera- es objeto de este trabajo. El autor señala: “... es conveniente que desde los gobiernos se proceda a organizar e implementar las reformas institucionales que permitan la gobernación y administración de la sociedad, teniendo como referente central los cambios de la vida política y económica. Las reformas institucionales –definición negociada y factible de nuevas reglas del juego para garantizar la certidumbre y la eficacia de la sociedad y sus fuerzas productivas- son el paso dado por los Estados para asimilar los impactos, costos, ventajas y problemas que se generan en los procesos de innovación, los cuales son imparables de acuerdo a la lógica de la sociedad moderna, misma que sustenta su desarrollo en la transformación constante de las fuerzas productivas.”<sup>46</sup>

Las Reformas Institucionales aparecen como una condición para garantizar el buen gobierno ante la incertidumbre impuesta por el cambio. En este sentido las Reformas adaptadas por la Globalización tienen una respuesta en la Nueva Gestión Pública que “... se erige en respuesta a las fallas operativas y funcionales de la administración del bienestar estatizado, apunta por la senda de acelerar los procesos de innovación tecnológica en la organización administrativa del Estado...”<sup>47</sup>

De acuerdo a Michael Barzelay “La nueva gestión pública (New Public Management, NGP) es una fórmula sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para

---

<sup>46</sup> Ibidem. Pág. 118.

<sup>47</sup> Ibidem. Pág. 121. El planteamiento hecho por Uvalle es correcto desde el punto de vista del párrafo citado y de la idea de interrelacionar las decisiones del gobierno y de la sociedad en beneficio de todos, excluyendo las decisiones burocráticas, sin embargo, algunos nos pueden llevar a un planteamiento de aceptación total de criterios de administración privada en los de administración pública, lo cual no comparto. Por el contrario Ricardo Campos y Luís Martínez señalan: “La adopción de instrumentos y herramientas de origen empresarial en la Administración Pública viene a dar al traste con una concepción de servicio, ahora el gobierno y el Estado se manejarán con esquemas clientelares y de lucro” (Campos Ricardo y Luís Martínez, Globalización y la muerte del Estado Nación. Op. Cit. Pág. 30. El mismo Ricardo Uvalle distingue el papel que debe tener la gerencia pública: “...se le debe entender como una tecnología de gobierno, comprometida e integrada plenamente en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta; es una gerencia comprometida con los fines públicos y los fines sociales que el gobierno debe llevar a cabo” (Uvalle Berrones Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal, Pág. 119; Citado por Cabello, Alejandra y Edgar Ortiz, Op. Cit. Pág.19).

referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública que tomaron la delantera durante las dos últimas décadas especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. El término apareció primero en la literatura académica de los tempranos noventa y cundió rápidamente.”<sup>48</sup> “La literatura sobre NGP enfatiza la gran atención que especialistas de muchas disciplinas académicas y profesionales están prestando a las cuestiones de la gestión pública al nivel de las políticas.”<sup>49</sup>

Las Reformas impulsadas y recomendadas por el banco Mundial tuvieron como elemento aglutinador el modelo de la Nueva Gerencia Pública en reemplazo al anterior modelo jerárquico y como lo mencionan Carrillo y Campero: “En resumen, durante la década de los años noventa América Latina se vio envuelta en intentos de reformas del Estado con miras a la democratización, la desburocratización, la reducción del ámbito de intervención del Estado, la privatización y la mercadización (United Nations, 2001). El papel central del gobierno se orientó a mantener la estabilidad macroeconómica, a la desregulación y la liberalización del comercio, además de reducir el tamaño de la Administración Pública. Estos cambios y reformas obedecían a un claro intento de ajustarse y responder a las condiciones de una economía globalizada. Adelgazar la gerencia era el mejor remedio y el mercado el mejor camino. Sin embargo, tales enfoques no tendrán todo el éxito esperado porque no siempre tomaron en cuenta la historia, las instituciones locales y las variables culturales del país.”<sup>50</sup>

#### **2.4. La necesidad de reformar al Estado.**

De acuerdo a lo antes visto, el origen de la Reforma está en una serie de elementos que van unidos y se expresan en una crisis de legitimidad impulsada por la Globalización y la lucha ideológica vinculada a este proceso y un tercer elemento que corre en paralelo, la crisis del sistema económico mexicano.

Luís Aguilar describe muy bien las actitudes que se presentaron con la irrupción de la tendencia reduccionista del Estado: “Fue sorprendente ver la rapidez del desmantelamiento de la visión estatista de la sociedad. Pocas, tímidas y ambiguas fueron las voces de sus defensores.”<sup>51</sup>

De tal manera, las características particulares de la crisis económica que impulsan la Reforma se asocian a las fallas que el Estado comenzó a evidenciar en materia de justicia social, a la ineficiencia en su accionar en virtud de los múltiples compromisos que fue adquiriendo en el transcurso del tiempo y que se reflejó en graves problemas

---

<sup>48</sup> Barzelay Michael. La nueva Gestión Pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Edit. FCE. Pág. 9

<sup>49</sup> Ibidem. Pág. 9

<sup>50</sup> Carrillo Castro Alejandro y Gildardo Héctor Campero Cárdenas. “La Reforma de la Administración Pública en México” en Uvalle Berrones Ricardo **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública**. Edit. IAPEM. Toluca, México, 2005 Pág. 138.

<sup>51</sup> Aguilar Villanueva, Luís F. El estudio de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Angel Porrúa. Pág. 20.

presupuestales<sup>52</sup> que empujó al país a grandes déficits y endeudamiento, abonando un campo fértil para las ideas neoliberales y la apertura económica.

“En un sentido amplio la reforma del Estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones y cambiar la política e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales”.<sup>53</sup>

Los cambios que se desatan con los esfuerzos reformistas afectan múltiples áreas de la organización y ataca las concepciones de lo público y de lo privado. “Las administraciones Públicas en los procesos de integración y globalización económica-política han entrado en una dinámica de cambio y llevado al cabo un conjunto de transformaciones en el ámbito de sus respectivos países, regiones y localidades, así como con relación a los países circunvecinos e incluso con otros más distantes. Tales transformaciones han adoptado formas específicas y se han concebido y expresado fundamentalmente como reformas del Estado y de la Administración que les es inherente; desde luego, las modificaciones están en estrecha relación con los procesos de cambio económicos y políticos, y más específicamente se traducen en ajustes en dichas esferas que en algunos casos tienen impactos sociales de tintes críticos.”<sup>54</sup>

Desde luego se podrían citar algunas de estas áreas como son: el sistema político que debe habituarse a una nueva forma de negociación, el sector paraestatal y en general la Administración Pública que debe modificarse sustancialmente y en algunos casos el cuestionamiento sobre el pacto constitucional.

Los cambios que se generan con la Reforma tienen que ver con las nuevas relaciones que se desarrollan entre el Estado y la Sociedad, ya que si la Reforma responde a la búsqueda de legitimidad grandes cambios tendrán que operarse para encontrar el consenso entre la sociedad que permita al Estado reformado representar de manera adecuada a los diversos y probablemente nuevos grupos de interés.

Como se podrá inferir, esto también se relaciona con una nueva asignación de recursos, lo que desde luego se refleja en el gasto y en una lucha por el presupuesto, lo que a su vez quiere decir que se dinamiza la lucha de clases o entre fracciones de clase.

La Reforma económica del Estado se desenvuelve en dos niveles, el macroeconómico, donde se trata de encontrar un equilibrio ya que normalmente junto con la crisis de legitimidad aparece la crisis económica que requiere de una pronta solución que obstaculice los siguientes pasos de la Reforma. En este aspecto, el principal instrumento que se tiene

---

<sup>52</sup> Esta situación no fue privativa de México o de los países subdesarrollados al final de la década de los 70, sino que cualquier país capitalista al respaldar la acumulación va creando una brecha entre ingresos y gastos que le van restando movilidad. Esta situación se torna estructural y permanente y James O'Connor le denominó la Crisis Fiscal.

<sup>53</sup> Ayala, José Luis. Op Cit. Pág. 144

<sup>54</sup> Moreno Espinosa Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México.. Pág 119.

para lograr la estabilidad es la Política Económica la que en la mayor parte de las experiencias modernas se caracteriza por su simpatía por el neoliberalismo.

El segundo nivel se ubica en la esfera microeconómica con la finalidad de adaptar los cambios a las condiciones de la empresa, tratando de que la oferta de productos y servicios no se detenga provocando descontento. En este nivel, las medidas de desregulación y todos los instrumentos directos e indirectos para garantizar el aprovisionamiento de productos tendrán que ser utilizados.

En términos generales el marco global de la Reforma del Estado se compone de varios factores que tienen que tomar en cuenta un tratamiento casuístico y gradual para, aplicando la desregulación, privatización y liberalización se logre la reforma del Estado. Una Reforma que genere nuevas formas de gestión y de organización económica y política.

**2.4.1 La Modernización del Estado.** La Reforma del Estado en la que se ha empeñado el gobierno, está relacionada con el concepto de modernización, por lo que se pretende en este apartado presentar una idea acerca de los alcances del mismo en relación al Estado.

Omar Guerrero señala: “Hay concepciones que aducen que la modernización es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que encierra ciertos aspectos específicos, tales como la modernización social, la modernización económica y la modernización política”<sup>55</sup>.

Así, la modernización se entiende como un proceso que continuamente se está generando en las sociedades con lo que va diferenciando a las sociedades modernas de las no modernas, entendiéndose las primeras como aquellas que tienen un desarrollo tecnológico superior a las segundas. “La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los estados para evitar el colapso”<sup>56</sup>.

La modernización desde el punto de vista conceptual (teórico) surge cuando Maquiavelo introduce la Razón de Estado y en términos prácticos la modernización se da con el surgimiento del absolutismo, un ejemplo concreto de esto es, según Omar Guerrero, Fernando de Aragón.

Para algunos autores<sup>57</sup>, existen dos fases de la modernización, la primera fase se encuentra en el siglo XVIII y parte del XIX comprendiendo Europa y Estados Unidos y algunos países latinoamericanos como México. La segunda fase de la modernización se caracteriza por su masificación, alcanzando diversas esferas de la sociedad, lo que implicó el

---

<sup>55</sup> Guerrero. Omar. El Estado en la era de la Modernización. Edit. Plaza y Valdés, México, Pág. 12

<sup>56</sup> Ibidem. Pág. 15

<sup>57</sup> Eisenstadt, S. N. “Burocracia y Desarrollo Político” en Lapalobara J. Burocracia y Desarrollo Político. Buenos Aires, 1970

desarrollo de grupos especiales, la expansión de mercados y el incremento de la urbanización y la comunicación social.

En este sentido, para el caso europeo la modernización se ubica a partir de hechos concretos y determinantes en la historia de la humanidad, pero en forma general el renacimiento en Europa, va ser el parteaguas de este proceso. El desarrollo mercantil en Holanda, la revolución industrial en Inglaterra, son otros dos ejemplos particulares de asimilación de la modernización.

Aunque en la obra citada se menciona que la verdadera modernización se dio sólo en Europa y en Estados Unidos no quiere decir que haya sido un fenómeno homogéneo, además tampoco la modernización significa crecimiento económico, de acuerdo a Leonard Binder la modernización corresponde a un conjunto de relaciones únicas que tienen como escenario la sociedad civil y que requieren de elementos como "...el eslabonamiento económico de toda la humanidad bajo el signo de una economía dominante, la sujeción de los hombres a una organización política específica: el Estado; y la representación de la organización humana en la sociedad civil como escenario histórico fundamental"<sup>58</sup>

Siguiendo este orden de ideas no obstante el ímpetu del renacimiento y la modernización en el siglo XVII no toda la humanidad se regía por el modo de producción capitalista y el ejemplo fehaciente lo fueron España y Portugal,

Para lograr la modernización en esos países y en otros como Alemania, lo que ejemplifica también la inmanente mancuerna teoría-práctica, se hecho mano de esfuerzos teórico-prácticos como: "... el Cameralismo en Alemania y la implantación del Estado de policía en España y Portugal y sus amplios dominios americanos, contribuyen a la consumación de su papel preponderante en estos países y como aceleradores de la modernización"<sup>59</sup>

Lo anterior nos lleva al planteamiento de las múltiples interpretaciones del concepto de modernización, algunos de los cuales son llevados a terrenos filosóficos. En este sentido hay quien ve a la modernización como un designio humano de controlar el cambio, como desarrollo de capacidades, como la decisión humana de asumir la conducción de su destino y la aplicación de la razón a los asuntos humanos.

David Apter, señala que la modernización tiene un signo económico producto de la comercialización y la industrialización, como factores determinantes de su surgimiento, distingue además que en los países no industrializados es producto de la comercialización y de la burocracia, no de la industrialización. "Consiste en la habilidad de desarrollar capacidades: la modernización es un caso particular del desarrollo que requiere tres condiciones: un sistema social capaz de desarrollar innovaciones constantes sin desfallecer y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesario para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado."<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Guerrero, Omar. Op. Cit. Pág. 35

<sup>59</sup> Ibidem. Pág. 35

<sup>60</sup> Ibidem. Pág. 20

La modernización se puede apreciar en tres esferas importantes de la actividad humana en lo económico como la diferenciación plena de las actividades y la división del trabajo (cooperación y gran industria, los importantes temas desarrollados por Carlos Marx en el primer tomo del Capital)<sup>61</sup>; en la esfera social con el desarrollo de la urbanización, pero la contribución más importante se hace a partir de la esfera política ya que la modernización trajo una estructura altamente diferenciada con instituciones y papeles concretos, con un cuerpo político centralizado y con metas y orientaciones concretas.

De este modo la modernización como ya dijimos, se formó con el surgimiento del Estado “moderno” y es un proceso continuo que debe garantizar satisfactores económicos pero fundamentalmente tiene que tener un aparato político capaz de generar y absorber los cambios con el mínimo de conflicto, por ello el desarrollo político en los países subdesarrollados se convierte en el elemento esencial de cualquier esfuerzo de modernización.

La modernización ha hecho que la Administración Pública se embarque en un proceso de cambios para adaptarse a las nuevas condiciones. “Tal cambio de orientación responde a lo que también se conoce como modernización, se pretende adaptarse a los cambios de entorno existentes en la sociedad contemporánea. El nuevo paradigma en la gestión pública es la modernización. Una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y como se materializará”<sup>62</sup>

El modelo de crecimiento aplicado en la economía nacional necesita de una modernización de muchos aspectos tal como lo señala Moreno Espinosa: “Las transformaciones que se han venido promoviendo en el ámbito federal corresponden a una reforma radical que va desde el ajuste en el tamaño del Estado, derivado de la desincorporación de las entidades paraestatales; la disminución del déficit fiscal que puede identificarse con una modernización de las finanzas públicas...”<sup>63</sup>

**2.4.2 Carácter y Alcance de la Reforma Económica.** El concepto de Reforma Económica es entendido como un proceso dentro de la esfera del capitalismo, no obstante que en muchos casos se menciona como una reforma estructural, es preciso señalar que el concepto no es ni por mucho la idea de cambio radical de estructuras. De tal manera que la Reforma del Estado, su carácter y por tanto sus alcances está referida a la oleada de neoliberalismo que en los últimos años se ha convertido en el patrón de desarrollo económico mundial.

---

<sup>61</sup> Por cierto se señala que también Carlos Marx tuvo indirectamente una teoría de la modernización relacionada con las concepciones del cambio de modo de producción y avance histórico de la humanidad, especialmente en el último estadio, el capitalismo. Nuevamente en la multicitada obra de Omar Guerrero se menciona a Shlomo Avineri: “En suma, la teoría de la modernización de Marx supone tres condiciones: propiedad privada de la tierra, comercialización del suelo y existencia de los individuos orientados hacia una cultura burguesa. Estas condiciones sólo estuvieron presentes en Europa”. Pag. 34

<sup>62</sup> Campos y Martínez Op. Cit. Pág. 38

<sup>63</sup> Moreno Espinosa Roberto. Op. Cit. Pág 123.

De este modo, en este apartado nos referiremos a las concepciones actuales de la Reforma, ya que no necesariamente se mantiene una sola posición.

En este sentido, existen dos enfoques básicos reformistas, tal como lo propone Ayala<sup>64</sup>, el enfoque neoliberal y el enfoque neointervencionista. El primero de ellos representa una solución del Mercado, por lo que uno de los objetivos es reducir la presencia del Estado y dejar en la “mano invisible” todo el proceso antes, durante y después de la Reforma, lo cual impone un reto a la Administración Pública.

Por el otro lado, el segundo enfoque surge de la propia élite política, que pretende corregir las fallas del accionar del Estado a través de la promoción de una Reforma desde el Estado que debe mantenerse fuerte ya que es la única manera de dirigir el rumbo de la reforma.

Esta última posición poco a poco ha ido ganando espacios de tal suerte que autores como Callaghy, señalan la importancia que ha tenido el Estado en el desarrollo económico, argumentando que las posiciones antiestadistas tienen poco futuro ya que no ofrecen una teoría de la Reforma Estatal. En concreto el autor señala que “En suma la tarea principal no es la de “echar afuera al estado” -en la medida implicada por el Fondo (FMI), el Banco (Mundial) y la retórica de los países occidentales- sino en encontrar el papel apropiado del estado para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo por la vía, a la vez del estado y del sector privado”<sup>65</sup>.

Y esto debido a que la primera etapa del neoliberalismo arrojó pocos resultados positivos por lo que posteriormente a ésta, se comenzó a visualizar la necesidad de desarrollar una reforma de largo plazo, en virtud de que los programas de ajuste no habían logrado la estabilidad y el crecimiento no se habían dado como se suponía.

“Además del disgusto y el pesimismo provocados por la postura internacional, la combinación de una austeridad prolongada y de la liberalización económica ha generado un conflicto político interno mucho más persistente de lo que se preveía en el entorno del ajuste rápido”.<sup>66</sup>

La salida de la crisis evitando el alargamiento de medidas poco exitosas son necesarias para poder llevar a cabo una reforma de largo impulso ya que “... como el proceso se alarga existen amplias oportunidades para los que están en posición de perdedores, dentro y fuera del gobierno, para organizarse y formar coaliciones contra el cambio”.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Cfr. Ayala, José Luis. Op. Cit

<sup>65</sup> Callaghy, Thomas M. “Estado Eficiente y absorción del liberalismo en el tercer mundo: lecciones para el ajuste” en Nelson Joan., et al **Coaliciones Frágiles: La Política del ajuste económico**. Edit CEMLA, Pág. 151.

<sup>66</sup> Nelson, Joan. “Las Políticas de reforma económica de largo impulso”. en Nelson Joan et al **Coaliciones Frágiles: La Política del ajuste económico**. Op. Cit. Pág. 8.

La política del ajuste económico

<sup>67</sup> Ibidem. Pág. 11.

Así, incluso para organismos multinacionales las recomendaciones se empiezan a orientar hacia evitar la condicionalidad como factor de la Reforma y procurar que el ajuste económico necesario para la Reforma se haga con base a la capacidad burocrática y tecnocrática del aparato estatal y de la capacidad política de los dirigentes para hacer uso de estas capacidades, es decir de la Administración Pública en acción. “Esto significa tomar parte de unos complejos juegos de negociación de dos niveles -juegos económicos y políticos- que tienen lugar simultáneamente a dos niveles: el nivel interno y el internacional”<sup>68</sup>

Esta situación es ejemplificada por el autor con el período de gobierno militar en Chile cuando pese al férreo control y altas capacidades tecnocráticas del gobierno de Pinochet, en 1982, la presión política obligó al dictador a permitir mayor participación del Estado y constreñir a los tecnócratas para salvaguardar el régimen.

Durante este período se llevan a cabo medidas proteccionistas y se otorgaron subsidios, elementos que chocaban con la más pura y tradicional ortodoxia económica, la economía tuvo un buen desempeño y en 1985 fue nombrado como nuevo ministro de Hacienda Hernán Büchi que relajó las presiones tecnocráticas y teniendo una actitud más activa logró manejar las coaliciones para garantizar el éxito de las medidas económicas.

En lo que se refiere al análisis de la experiencia nacional un estudio de casos menciona que las reformas emprendidas en varios países se caracterizan por un ambiente en el cual se presentan líderes fuertes, aceptación del cambio, períodos de estancamiento, gobiernos con autoridad centralizada y poca oposición.

Para este estudio, el caso de México no presenta un período largo de estancamiento, pero sí una crisis de la deuda muy importante en 1982 y un grupo político que accede al poder con una clara percepción de la posibilidad del cambio hacia el neoliberalismo. “Una vez desatada la crisis de la deuda, el formidable control estatal del establecido partido dominante, y su mezcla de mutua acción y supresión de los grupos disidentes y así como las grandes uniones sindicales, permitieron los draconianos esfuerzos de ajuste del gobierno de De la Madrid. Un consenso público más angosto fue compensado, con mucho, por un mayor poder central”.<sup>69</sup>

Un elemento importante que se añade a lo anterior es el papel que juegan los organismos internacionales. La reforma en la mayoría de los casos se ha realizado en mayor o menor medida a la participación de organismos internacionales o a condiciones externas como en el caso de México y Jamaica. El mecanismo a través del cual los organismos internacionales participan en los asuntos de los países es a través de la conocida condicionalidad expresada en los conocidos créditos stand by del FMI, que fueron diseñados para atender problemas coyunturales, sin embargo, la permanencia de la crisis ha

---

<sup>68</sup> Putnam, Robert “Diplomacy and domestic Politics: The logic of two level games, International Organization, Vol. 42., No. 3 (verano de 1988). Pág. 427-460., citado por Callaghy, Thomas. Op. Cit. Pág 153. Vease también: Goldstein Morris y Peter Montiel. “Evaluating Fund Stabilization programs with Multycountry Data: some methodological Pitfalls”, IMF staff Papers, vol. 33, No. 2 junio de 1986, Pág. 310

<sup>69</sup> Nelson, Joan. Op. Cit. Pág. 15

mantenido casi permanente esta clase de programas, existiendo algunas otras alternativas que hacen que la intromisión del FMI continúe por más tiempo a través de programas como el Servicio Ampliado del Fondo (SAF) y los Servicios de Ajuste Estructural (SAE) y Servicios de Ajuste Estructural Ampliado (SAEA).

Debido a lo anterior, los alcances de la Reforma del Estado estarán dados por una serie de factores condicionantes:

La necesaria creación de un nuevo paradigma en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Como hemos descrito líneas arriba, la necesidad de Reforma surge debido a la imposibilidad de congeniar los intereses de ambas instancias, lo que arroja un problema de legitimidad que para ser salvado necesita de una adecuación de las relaciones que por otro lado deberán estar basadas en el consenso. De este resultado dependerá la continuidad del modelo de acumulación.

Dado que las Reformas ya no pueden pensarse eliminando al Estado y ya que el grupo gobernante concibe también la necesidad de ella se requiere de voluntad política avanzando por el camino de la Reforma, pero con la sensibilidad política para conciliar intereses las más de las veces encontrados.

Otro elemento amarrado al anterior es el grado de maniobra que deberán tener los dirigentes para ir moldeando las nuevas relaciones con los distintos grupos tanto ganadores como perdedores de la Reforma. Las necesidades de la reforma han surgido por la coyuntura de la crisis económica y a veces se piensa que las principales medidas que deben aplicarse son de esta naturaleza, sin embargo, el éxito y rapidez del cambio está en la política.

La Reforma se pone en evidencia con el ajuste económico, pero no sólo es necesario contar con una serie de medidas que garanticen la estabilidad y el crecimiento, sino para fortaleza de la misma Reforma se deberá tomar en consideración la distribución del ingreso. Por esta razón habrá que tomar muy en serio las políticas sectoriales para garantizar la eficiencia a las nuevas condiciones internas y dentro de la globalización.

Habrà ocasiones en las que habrá necesidad de compensar a los grupos perdedores pero que potencialmente puedan generar problemas para la continuidad de la Reforma. “La clave está en evitar el añejamiento de muchos grupos a la vez y mantener a los potenciales grupos de oposición aislados los unos de los otros”<sup>70</sup>

“El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, a medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diversos grupos o actores sociales y se priva de los beneficios de la actividad del Estado”<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Ibidem. Pág. 16

<sup>71</sup> Campos Ricardo. Op Cit. Pág 13

Este manejo de la política implica la capacidad de los dirigentes para la creación de nuevos esquemas de negociación política, reasignando recursos también hacia sectores prometedores dentro del nuevo contexto internacional, pero representando globalmente a los diversos grupos de interés.

También es necesario que los gobernantes tengan grado de maniobra hacia el exterior, demostrando capacidad tecnocrática para manejar la Reforma evitando las solícitas recomendaciones de los organismos internacionales que como siempre se reflejan en condicionalidad política y el monitoreo de la aplicación de las medida impuestas.

Aunado a lo anterior se necesita disminuir la dependencia económica para aplicar la Reforma de manera más racional y flexible, aplicándola al ritmo de lo que más convenga a la nación manteniendo al margen, en la medida de lo posible a estos organismos multinacionales.

Finalmente, los alcances y las consecuencias de la Reforma están dadas por el redimensionamiento del Estado (no precisamente a su tamaño, sino al grado de penetración y liderazgo que debe tener) hacia una nueva forma de relación y participación en la Economía. Además, es necesario un nuevo acuerdo entre las partes para garantizar el funcionamiento y eficiencia de las áreas pública y privada.

**2.4.3 Reforma Financiera.** Una parte importante de la Reforma del Estado se aprecia en el sector financiero, a partir de la década de los 80, en diversos fenómenos, “inflación de más de tres dígitos, procesos agudos de desintermediación financiera, cuantiosos déficit del sector público que resultaron en incrementos de la demanda de financiamiento interno y externo lo que propició un desplazamiento casi total del sector privado del crédito bancario y del mercado de capitales domésticos y; un agudo sobreendeudamiento externo, tanto del sector público como privado.”<sup>72</sup>

Es en esta época cuando también se comenzó a visualizar la necesidad de desarrollar una reforma de largo plazo, en virtud de que los programas de ajuste no habían logrado la estabilidad y el crecimiento que se suponía.

“Además del disgusto y el pesimismo provocados por la postura internacional, la combinación de una austeridad prolongada y de la liberalización económica ha generado un conflicto político interno mucho más persistente de lo que se preveía en el entorno del ajuste rápido”<sup>73</sup>

La Reforma Financiera como parte de la Reforma total trata de hacer más eficiente al sistema, en este sentido las medidas aplicadas han procurado liberalizar el régimen de tasas

---

<sup>72</sup> Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. “Reflexiones sobre las Reformas Financieras” en **Reformas y reestructuración de los Sistemas Financieros en los Países de América Latina** . Edit. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, D. F. 1994. Pág. 4.

<sup>73</sup> Nelson, Joan. Op. Cit.. Pág. 8

de interés con apoyo de procedimientos de control monetario, con base en el mercado y el desarrollo de mercados de efectivo.

La Reforma del Sistema Financiero han tendido también a presentar modificaciones a las regulaciones prudenciales y del sistema de supervisión, procurando que la autorregulación sea un mecanismo a través del cual se le de seguridad y transparencia al mercado.

La Reforma Financiera en la mayoría de los países en los cuales se ha instrumentado ha tenido que ver con recapitalización y reestructuración de instituciones financieras débiles y además se ha procurado elaborar medidas para robustecer la competencia entre bancos (relajación de restricciones de acceso, unificación de regulaciones de cartera, otorgamiento de autonomía a los bancos de los Estados, revelación de información, etc);

Finalmente, dentro del “paquete” de reformas se ha llevado a cabo regulaciones selectivas del crédito y se ha procurado el desarrollo de mercado de capital que coadyuven en el financiamiento a largo plazo.

Lo más importante en la Reforma Financiera es asegurar la asignación de recursos y garantizar el ahorro reduciendo el costo del dinero ya que el crecimiento y el bienestar dependen de la eficiencia de los mercados.

Para la consecución de la Reforma Financiera, es necesaria la consecución de una serie de antecedentes que para el caso particular de México se han venido dando de manera puntual tal como ha ocurrido en otros países. “La conclusión general es que la estabilización macroeconómica es un prerrequisito para afortunados ajustes estructurales, y que el ajuste fiscal debe completarse antes de embarcarse uno en reformas del sector financiero. Entiéndese así mismo que es mejor liberalizar los mercados financieros internos antes de remover los controles sobre los flujos internacionales de capital”<sup>74</sup>.

Del mismo modo, la puesta en marcha de la reforma ha seguido pasos más o menos homogéneos en varios países, seguramente por la activa participación de los organismos financiero internacionales, quienes debido a su política de condicionalidad han influido tanto en el diseño como en el ritmo de aplicación de las reformas.

De acuerdo a estudios del CEMLA,<sup>75</sup> los pasos característicos de la reforma financiera han tenido que ver al menos con las siguientes etapas:

En casi todos los países estudiados hubo un período de represión financiera, acompañado de medidas de Política Monetaria alejadas de los mecanismos de mercado, de tal suerte que

---

<sup>74</sup> Johnston, Barry “Relación secuencial de la reforma financiera” en Mansell, Catherine **Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina**. Edit. Cemla, México, D.F. 1995. Pág.176.

<sup>75</sup> Estos estudios son comentados en Johnston, Barry. Op. Cit. y se refieren a las reformas financieras en Argentina (1976-81); Chile (1974-80); Indonesia (1983-88); Corea del Sur (1980-88) y Filipinas (1980-81).

las tasas de interés o el crédito eran realizados más bien por decreto que por instrumentos indirectos. Por tal motivo, las primeras medidas de Reforma estuvieron enfocadas a un proceso de liberalización de las tasas de interés y en los controles de crédito.

Después se inició una serie de políticas para elevar la competencia del sector financiero incluyendo la ruptura en segmentación entre diferentes tipos de instituciones y la disminución de barreras de acceso. Las reformas como es de suponerse variaron de acuerdo a cada país, tuvieron poco impacto en Argentina y Chile, una gradual introducción en Corea; en Filipinas e Indonesia la liberación de barreras de entrada incrementó la competencia pero introdujo vulnerabilidad al sistema.

La liberalización de la cuenta de capital trajo también diferentes repercusiones en los países estudiados, en Indonesia y Filipinas, la liberalización de los flujos externos trajo cierta inestabilidad pero a la vez dio mayor competitividad al impulsar la creación de instrumentos de control indirecto. Por su parte Argentina y Chile liberaron su control de cambios, pero mantuvieron controles de su sistema financiero y Corea mantuvo controles de cambio por un buen tiempo, pero fue el único país que promovió activamente el mercado de capitales como parte de su reforma financiera.

Otros elementos importantes son, la regulación prudencial que no fue tomada muy a fondo por la mayoría de los países y la supervisión bancaria.

En Argentina, Chile y Filipinas la liberalización financiera fue seguida por una crisis financiera, una contracción del PIB y una disminución en la profundización financiera.

Desde otro punto de vista, los obstáculos al buen funcionamiento de la Reforma Financiera están dados por una constante y elevada inflación, ya que distorsiona al mercado y desajusta la estructura de precios relativos de una economía. Otro obstáculo importante es la falta de información suficiente y oportuna acerca de los mercados y sus participantes

El éxito de la Reforma ha enfrentado problemas fuertes como los anteriores pero además la resistencia al cambio ha sido particularmente alta, de acuerdo a Fry<sup>76</sup>, las reformas en los países de Asia han enfrentado diversos obstáculos como la estructura oligopólica de sus mercados financieros, el alto poder político de los bancos y el deseo de los gobiernos de manipular a los grandes bancos.

En general, en los países en desarrollo las reformas financieras se han retrasado debido diversas prácticas discriminatorias que se encuentran relacionadas con una participación enorme del gobierno sobre la actividad económica, tal como el encaje legal, créditos selectivos, tasa de interés selectivas o con topes máximos.

Particularmente, los topes máximos a las tasas de interés distorsionan la economía entre otras cosas porque estimulan el consumo, reduciendo las posibilidades de por sí ya mínimas

---

<sup>76</sup> Véase: Fry, Maxwell. "Políticas para el desarrollo financiero" en Mansell, Catherine. **Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina**. Edit. CEMLA,

de ahorro. Los topes máximos hacen que los prestamistas potenciales puedan optar por inversiones de rendimiento bajo, en lugar de financiar inversiones de alto rendimiento, además se opta por la inversión intensiva en capital.

Por esto mismo, los topes máximos a las tasas de interés según algunos autores empeoran la distribución del ingreso. Cuando las tasas se encuentran por debajo de su nivel de equilibrio la renta económica va a manos de los grandes prestatarios y no de ahorradores y pequeños prestamistas, el mayor deterioro se da en las empresas prestatarias de carácter familiar, ya que se privilegia la inversión en capital, en detrimento de los salarios.

Para solucionar esta problemática, durante algún tiempo se pensó que era necesario liberar las tasas de interés, sin embargo, esta práctica elevó sustancialmente las tasas reales, por lo que ahora se piensa que previo a esta liberalización es necesario la estabilidad de precios y una buena supervisión bancaria.

Por su parte los efectos negativos de los créditos selectivos estriban en la capacidad de reducir la flexibilidad del sistema financiero, acrecentando con ello su fragilidad y deteriorando la eficiente asignación de recursos.

El éxito de la Reforma Financiera depende de un profundo tratamiento en el cual deben de tomarse en cuenta la necesidad de generar un mercado de dinero y capital sólido que permita un adecuado canal de ahorro y financiamiento. Además, las tasas de interés reales juegan un papel de ordenador del sistema, por lo que deben ser consecuentes con las decisiones del mercado y su determinación debe estar alejada de decisiones administrativas.

Se deben manejar en torno a premisas de mercado, a lo cual se debe sumar un control sobre los flujos financieros con el exterior a través de un manejo responsable del tipo de cambio, pero sin restringir el libre movimiento de capitales.

Finalmente, no olvidar que la premisa de todo este esfuerzo reformista es el ajuste macroeconómico, lo cual implica un estabilidad de precios, disciplina fiscal, congruencia en la política monetaria y cambiaria y la reforma de la Administración Pública.

Es necesaria también una Reforma institucional que permita dar credibilidad política a las acciones que se emprendan para lograrla y por último consolidar el marco regulatorio y la supervisión bancaria.

# **CAPÍTULO 3**

## **La Reforma Económica en México en la Práctica.**

### III. La Reforma Económica en México en la práctica.

#### 3. La Reforma Económica del Estado en México.

La Reforma Financiera es producto de un largo proceso económico, político y social que conformó las condiciones necesarias para su instrumentación. En este capítulo plantaremos en forma general la evolución económica de México en los últimos años que generaron las condiciones para la Reforma, sus consecuencias en diversas áreas de la vida nacional

**3.1 Evolución Económica de México. Antecedentes.** Diversos autores han escrito acerca de historia económica de México bajo diversas interpretaciones pero casi todos coinciden en que durante la década de 1940 se sitúa el inicio del México moderno.

A partir de esta fecha se comienza a aplicar un modelo de crecimiento hacia adentro<sup>1</sup> basado en la sustitución de importaciones, durante el cual se privilegió el crecimiento económico a través de la industrialización y de políticas proteccionistas que apoyaron el desarrollo de las empresas nacionales.

Este modelo tiene dos períodos perfectamente definidos, el primero que va desde 1934 hasta 1954 que puede ser caracterizado como una etapa de devaluación-inflación y el segundo período de estabilidad cambiaria y de precios a la cual se le denominó desarrollo estabilizador y que abarcó el período de 1954 a 1970 aproximadamente.

Durante el primer período, la Política Económica favoreció el ahorro forzoso a través de la inflación. El proceso de inflación según algunos autores<sup>2</sup> se debió a que la segunda guerra mundial jugó un papel importante en las principales variables económicas como la oferta monetaria, la cual durante el período 1940-1945 creció 135% mientras que el PIB lo hizo en 91% y este aumento de la oferta monetaria se reflejó en aumentos de precios mucho más altos que en Estados Unidos, mientras que el índice de precios al mayoreo “aumentó 66%, de 1940 a 1945 el aumento en correspondiente en el deflactor implícito del PIB fue 62%, los precios al mayoreo en los Estados Unidos durante ese mismo período, aumentaron sólo 41%”<sup>3</sup>.

Como se puede apreciar esta situación permitió que se presentara un desajuste entre México y su principal socio comercial por lo que el peso se fue sobrevaluando poco a poco dando la oportunidad a las mencionadas devaluaciones del período.

Después de la devaluación de 1954 se aplicó una política de estabilización que coincidió con tasas de crecimiento relativamente altas, de hecho si se toma en cuenta el crecimiento

---

<sup>1</sup> Se dice hacia adentro para diferenciar la orientación que la economía mexicana había tenido hasta las primeras tres décadas del siglo pasado y que se caracterizaba por una estructura productiva dedicada básicamente a la exportación de productos del sector primario.

<sup>2</sup> Véase, Gómez Oliver, Antonio. Políticas Monetaria y Fiscal de México, la experiencia desde la posguerra: 1946-1976. México

<sup>3</sup> Ibidem. Pág. 15

de la década de 1950-1960 el incremento en el PIB fue de 66.57% en términos reales. El período del desarrollo estabilizador tuvo una tasa anual de crecimiento de 6.5%, de lo más alto en el mundo.

No obstante que no se logró modificar favorablemente para el total de la población la distribución del ingreso, el período mencionado se apreció como de un mejoramiento del bienestar de la población. En cuanto a la inflación, el promedio del período se ubicó en 4%.

“Entre las características más importantes de la Política económica del período destaca, por un lado, la fuerte interdependencia de las diferentes variables de política (la monetaria, financiera, fiscal, de comercio exterior) y, por el otro, la fuerte disciplina o elevado grado de control ejercido sobre las variables de política monetaria y fiscal”<sup>4</sup>

Gómez Oliver señala que fueron dos factores los que posibilitaron el éxito de la política monetaria en este período, en primer lugar, la ausencia de disturbios económicos del exterior y la presencia de una política económica flexible. Aunado a lo anterior, el país encontró fuentes de financiamiento fundamentalmente de instituciones oficiales lo que facilitó el manejo de la Política Económica.

A finales de los 60, los desajustes estructurales comenzaron a hacerse presentes y algunas condiciones internacionales como la crisis del dólar en 1971 hicieron ver que existían notables deficiencias y se habló de un agotamiento del modelo.

---

<sup>4</sup> Ibid. Pág 61

### 3.2 Las primeras crisis del Sistema Económico de México.

**La política económica de México 1970-1982.** Una de las características del período fue la aparición de la inflación como un fenómeno omnipresente en la historia cotidiana de México. Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre 1970 y 1982 el PIB creció 99.37% en términos reales, el gasto público en inversión se elevó 236% mientras que el privado lo hizo en 116%, la ocupación se incrementó 55.8% y las exportaciones lo hicieron en 136%.<sup>5</sup>

**Cuadro 1**  
**Indicadores Económicos de México**  
**1970-1982**

<b>Año</b>	<b>Inflación</b>	<b>PIB Variación %</b>	<b>Tipo de Cambio</b>
1970	5.20	6.92	12.50
1971	5.40	3.40	12.50
1972	5.00	7.20	12.50
1973	12.10	7.60	12.50
1974	23.70	5.90	12.50
1975	15.00	4.20	12.50
1976	27.20	1.70	19.95
1977	20.70	3.20	22.73
1978	16.20	7.30	22.72
1979	20.00	8.00	22.80
1980	29.80	8.30	23.25
1981	28.70	8.10	26.22
1982	98.80	(0.50)	148.50

Fuente: Banco de México.

Durante el primer período sexenal, de 1970 a 1976, la Política Económica cuestionó el desarrollo estabilizador, propuso como alternativa el desarrollo compartido que buscaba no sólo el crecimiento económico sino otros objetivos como el aumento del empleo, mejor distribución del ingreso, mejor aprovechamiento de los recursos naturales y defender la soberanía de acuerdo al discurso oficial de aquel entonces.

No obstante, la estructura productiva continuó privilegiando el consumo de bienes de consumo suntuario con costos elevados y precios no competitivos para el exterior, elementos que se consideran fueron lo peores productos del anterior modelo de desarrollo. Esta situación se agudizó porque durante este período se eliminó la Regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

<sup>5</sup> Ruiz Durán, Clemente. 90 días de política monetaria y crediticia independiente. Edit. UNAM/UAP

Durante el sexenio de Luis Echeverría se puso en evidencia lo cerrado del modelo, lo que se manifestó en un sector externo incapaz de proporcionar ingresos para el desarrollo, además, el sector agrario agudizó su crisis, motivando elevadas importaciones de alimentos. Ambos elementos, además de otros hicieron mella en la balanza de pagos, haciendo claro el déficit y por tanto el desequilibrio estructural de la economía mexicana.

Una característica muy comentada de este período fue la aplicación de una estrategia de “pare y arranque” en la Política Económica lo cual trajo incertidumbre entre los agentes económicos, lo que aunado a las devaluaciones, inflación y un clima social inestable generó fugas de capitales muy importantes tanto que en 1976 representaron el 3.6% del PIB y en 1981 el 3.4%.

Para evitar esta circunstancia se procuró brindar alternativas a los inversionistas lo que dolarizó el sistema, elevó las tasas de interés y provocó un círculo vicioso de inflación. Además de lo anterior, la ineficiencia bancaria hizo que los diferenciales entre las tasas pasiva y activas se ensancharan fuertemente, de 5 puntos durante la década de los 70, se elevó en 1981 hasta 14 puntos porcentuales, por lo que, las utilidades de los bancos se elevaron en 241%.<sup>6</sup>

A finales de este período se descubrieron y explotaron yacimientos petrolíferos que hicieron de México un fuerte productor a nivel mundial, prácticamente de 1977 a 1982 la economía mexicana estuvo sustentada en la producción de este crudo en detrimento de otra clase de productos por lo que se definió a la economía como petrolizada.

También durante estos años se elevó de manera importante el endeudamiento, motivado por la liquidez existente a nivel mundial producto de la primera crisis del petróleo en 1973, cuando los precios subieron fuertemente y los ingresos crecientes de los países de la OPEP fueron canalizados a los principales centros financieros del mundo creándose lo que coloquialmente se llamó petrodólares. Para 1976 el monto total de la deuda externa se elevó a 19,600 millones de dólares que representaron 32.8% del PIB y para 1982 cerca de los 81,000 millones de dólares que significó el 66.7%.

Los intermediarios financieros tuvieron la oportunidad de tomar estos recursos y ofrecer en préstamo a los países en desarrollo a tasas bajas pero flotantes, lo que generó después el gran problema de la deuda, especialmente para México a partir de la segunda crisis del petróleo en 1979.

El período además se puede caracterizar por las dos crisis de final de cada sexenio que tuvieron la consabida devaluación y fuga de capitales pero en ambos casos con un origen de desequilibrio financiero. En el caso particular de 1976, Carlos Tello menciona que no se hizo una reforma financiera y crediticia acorde con la Política Económica que se había generado durante el sexenio con lo que se hubiera dado solución a los múltiples problemas que desembocaron en la crisis de agosto de 1976. “ El no haber entrado a reformarlo (se refiere al sistema financiero) constituye el sistema de privilegios y de protección desmedida

---

<sup>6</sup> Ibidem.

al sistema de financiamiento, es decir; el no haber tocado al capital financiero (junto con los problemas estructurales y de coyuntura) fue lo que provocó en realidad la crisis de 1976”<sup>7</sup>.

En términos generales el modelo aplicado durante el sexenio “... no tuvo éxito porque además de sus debilidades intrínsecas que exacerbaron los problemas internos, a nivel internacional primero colapsó el sistema financiero internacional y posteriormente se suscito la crisis petrolera internacional. Además, con el fin de sostener las políticas económicas, se incurrió en un fuerte endeudamiento externo. Todo esto culminó con la crisis de 1976”<sup>8</sup>

Para el caso del sexenio de José López-Portillo la deuda continuó siendo el talón de Aquiles, ya que a fines de 1982 se elevó a poco más de 65 mil millones de dólares, lo que aunado a la crisis del petróleo comentada dos párrafos atrás hizo que el desequilibrio externo viniera nuevamente a tomar su papel central. La apuesta que se hizo al petróleo y las crecientes importaciones hicieron que el déficit en la balanza de pagos se elevara fuertemente, por ejemplo en 1981 su monto fue de aproximadamente 16,000 millones de dólares y un déficit comercial de 4,510 millones de dólares al final del sexenio (ver cuadro siguiente).

**Cuadro 2**  
**Balanza Comercial**  
**(Millones de Dólares)**

<b>Año</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Saldo</b>
1976	3,655.50	6,299.90	(2,644.40)
1977	4,649.80	5,704.40	(1,054.60)
1978	6,063.10	7,917.50	(1,854.40)
1979	8,817.70	11,979.70	(3,162.00)
1980	14,952.20	18,832.40	(3,880.20)
1981	19,419.60	23,929.60	(4,510.00)
1982	21,229.70	14,437.00	6,792.70

Fuente: Banco de México.

Aunado a lo anterior se presentó una aguda fuga de capitales y la caída del precio del petróleo hizo que el PIB creciera apenas 0.5% y la inflación alcanzara casi el 100%, presentándose así la primera crisis de la década. El déficit comercial acumulado en el período 1976-1981 fue de más de 15 mil millones de dólares, que pudo ser mayor ya que el déficit comercial no petrolero ascendió a 45,545 millones de dólares, es decir, que el superávit en la balanza petrolera, que fue de 28,594 millones de dólares, atenuó el desequilibrio externo.

<sup>7</sup> Tello, Carlos. La política económica de México, 1970-1976. Edit F.C.E. Pág. 208.

<sup>8</sup> Ortiz, Edgar. Finanzas y Productos Derivados, contratos adelantados, futuros, opciones, swaps. Documento de trabajo.

Los pagos por concepto de servicio de la deuda externa (intereses más amortizaciones), que fueron de 46,119 millones de dólares, además de la fuga de capitales por 20,188 millones de dólares), explican en gran parte el desequilibrio externo y la crisis de 1981-1982.

En fin, que la crisis de 1982 tuvo múltiples causas de orden interno y externo que bien pudiéramos enumerar como los siguientes: la terminación del modelo de crecimiento puso en evidencia la tendencia natural de concentración del capitalismo, desapareciendo pequeñas empresas y consolidando los grandes consorcios, orientación de la producción hacia las directrices del capital externo debido a su penetración y vínculo con los sectores nacionales más avanzados, el desarrollo tecnológico que se desencadenó en la década de 1970 empujándonos a una inserción internacional, sin la consabida preparación, la elevación de la tasa de interés que contribuyó al crecimiento del déficit fiscal, las continuas devaluaciones que provocaron el incremento de la deuda externa la fuga de capitales y la petrolización de la economía.

En este aspecto la petrolización de la economía fue un error que no tomó en cuenta el riesgo en la alteración de los precios del petróleo y se confió en el endeudamiento externo, además como señala Edgar Ortiz se desconoció "... las posibles tendencias en los mercados financieros internacionales, ya globalizados para entonces. La fuerte caída en los precios del petróleo y el alza desmedida en las tasas de interés internacionales, sumieron a México en una profunda y larga crisis durante la década de los 1980." <sup>9</sup>

Las necesidades crecientes de financiamiento crearon las condiciones para el endeudamiento externo e interno, el desarrollo del mercado de valores, la aparición de nuevos títulos de deuda como los CETES que cubrirían más tarde objetivos de regulación monetaria. Finalmente, otro elemento más fue el sempiterno desequilibrio de la balanza de pagos

### **3.3 El choque de los modelos económicos en 1982 y las necesidades de la Reforma.**

Dadas estas circunstancias, se registra en México un drástico cambio en las directrices de la Política Económica y prácticamente en toda la concepción del Estado y de sus funciones. Es en este año cuando se registra un enfrentamiento entre las concepciones que imperaban en el país y las nuevas interpretaciones que poco a poco habían venido cobrando fuerza tanto a nivel de la teoría económica como de la política.

Como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, la década de los 70 es conocida como la época en la que la Globalización se desencadenó con mayor fuerza, las diferentes crisis que se sucedieron desde 1971 cuando la "crisis del dólar" se generó, originaron una situación económica a nivel mundial caracterizada por lento crecimiento, constantes desequilibrios externos de los países, tipos de cambio flexibles y la incontrolable inflación.

---

<sup>9</sup> Ortiz, Edgar. Finanzas y Productos Derivados, contratos adelantados, futuros, opciones, swaps. Documento de trabajo.

En estos años se acuñó la palabra estanflación que representó la palabra que sintetizaba las condiciones económicas imperantes en esos años. De tal suerte se comenzó a impugnar las políticas económicas que hasta ese momento funcionaban y que no tenían rápida respuesta para la solución de los problemas mencionados.

Rápidamente se volvieron los ojos a los planteamientos neoclásicos que en forma general como ya se mencionó líneas arriba, destacan la necesidad de una política económica pasiva y de una reducida intervención estatal, teniendo como objetivo fundamental el equilibrio macroeconómico. Se desarrolló una crítica al keynesianismo y en general al Estado del Bienestar por que se consideró que era el causante de la inflación y la desestabilización a nivel mundial y se orientaron las recomendaciones de Política Económica hacia el control de la inflación por encima de las metas de crecimiento y el empleo.

La interpretación teórica encontró rápidamente las condiciones económicas de aplicación práctica, las más famosas y trascendentes fueron, en Chile, después del golpe de Estado y la irrupción de los “Chicago Boys”. En Gran Bretaña, a la subida al poder de Margaret Thatcher y en Estados Unidos al arribo a la presidencia de Ronald Reagan.

Con este panorama y cercana la sucesión presidencial se habló de una lucha entre dos proyectos alternativos de gobierno que estaban en disputa por la nación, finalmente como sabemos eventos internos y externos definieron esta disputa a favor del liberalismo económico. “La primera de estas opciones, que hemos llamado “neoliberal”, traería consigo el predominio pleno de las fuerzas sociales y las formas de organización económica que de modo creciente han dominado la evolución del país a partir de la posguerra. La segunda vía, que llamamos “nacionalista”, supondría la reactualización del proyecto nacional de desarrollo esbozado de manera embrionaria en la constitución de 1917 y que en los años treinta fue llevado adelante...”<sup>10</sup> y que se supone fue continuado hasta el final del sexenio de José López Portillo.

Es conveniente decir en este momento que el debate fue muy intenso desde el sexenio de Luis Echeverría pero el auge petrolero creó la “ilusión” de que los problemas estructurales del país habían por fin hallado solución, dando un periodo gubernamental más con el modelo “nacionalista”. La crisis de la deuda finalmente ofreció la posibilidad de abrir el debate y la posterior sustitución del modelo. (Agradezco este atinado comentario al Dr. Edgar Ortiz durante la discusión de este trabajo).

El año de 1982 va significar el parteaguas de la historia económica reciente de México y no sólo eso, sino que a partir de esta circunstancia se transformó el modelo de país entero. De tal suerte que si quisiéramos ubicar el origen de la reforma su inicio queda aquí tal como afirma Juan Rebolledo al decir: “Desde la toma de posesión del nuevo gobierno se propuso una nueva cultura de responsabilidades compartidas entre el Estado y el resto de la sociedad para enfrentar el reto económico del país. El Estado, al recuperar para la sociedad espacios económicos, recupera para sí la capacidad de cumplir con sus responsabilidades como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión privada, proveedor de

---

<sup>10</sup> Cordera Rolando y Carlos Tello. México, La disputa por la Nación. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1983, páginas 10 y 11.

infraestructura y garante de programas sociales. De esta manera, recuperando espacios para la sociedad, también reconquista los espacios fundamentales del Estado y, con ello, abre a la nación a nuevas posibilidades de desarrollo. Hacerlo así implica una amplia reforma del Estado.”<sup>11</sup> .

Desde luego esta opinión carece de una sólida argumentación académica ya que no evidencia el cómo la sociedad recupera espacios económicos, sin embargo se cita porque fueron las afirmaciones ideologizadas como ésta las que dieron vida al cambio iniciado en 1982.

### **3.4 La Política Económica durante el período 1982-1994 y sus repercusiones.**

**3.4.1 El sexenio 1982-1988, el período previo a la Reforma Financiera.** Para resolver la crisis con la que tomó el gobierno federal, Miguel de la Madrid firmó la segunda carta de intención que fue impuesta por el FMI a nuestro país. El sexenio del presidente de la Madrid fue un sexenio que se puede caracterizar como de alta inflación y estancamiento económico, donde los compromisos en el pago de la deuda externa siempre fueron prioridad frente a otros grandes problemas nacionales.

Para tal efecto, se ofreció un paquete de medidas restrictivas que consideraron la reducción de la inversión y gasto público programable, además de la privatización de las muchas empresas públicas existentes y de la desaparición de múltiples programas de fomento económico que los gobiernos anteriores a este período de prerreforma. Los ingresos se intentaron compensar con alzas constantes de precios y tarifas del sector público, lo que atizó la inflación y la pérdida del poder de compra de la población.

En este orden de ideas, en materia de Administración Pública el gobierno de Miguel de la Madrid lanzó varias modificaciones a las reglas en varias áreas modificando la visión hasta entonces dominante. “Se presentaron ideas importantes como aquella en la cual se señaló que el gobierno podría no ser el único motor del desarrollo. Privatizando empresas públicas, desmantelando un gobierno gordo, balanceando las finanzas públicas y transformando la economía hacia la apertura de los mercados”.

En términos de la administración pública, la descentralización de instituciones y recursos fue uno de los objetivos aunque en la práctica fueron limitados en la práctica por resistencias políticas y administrativas... Otra importante meta fue la ‘renovación moral’ donde la corrupción de los funcionarios fue el blanco”<sup>12</sup>

La política monetaria se restringió grandemente y se utilizó la subvaluación del tipo de cambio con protección comercial, la cual se abandonó definitivamente en 1986 cuando

---

<sup>11</sup> Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Edit. Fondo de Cultura Económica. Págs. 117-118. Desde luego que esta visión es “oficial”, es puesta aquí como una evidencia del sustento ideológico que inspiró la Reforma.

<sup>12</sup> Arellano David y Pablo Guerrero. Stalled Administrative Reforms of the Mexican State. Documento de trabajo. Pág 8.

México firmó el acuerdo general de aranceles (GATT). No obstante esto, al final del sexenio la inflación alcanzó el máximo histórico de 160% y la deuda externa rebasó fácilmente los 100 mil millones de dólares. (ver cuadro 3)

**Cuadro 3**  
**Deuda Externa de México**  
**1982-1988**

<b>Año</b>	<b>Deuda externa (000,000 Dls.)</b>	<b>Tasa de Inflación Anual</b>
1982	80,967.2	98.8
1983	84,719.2	80.8
1984	95,263.9	59.2
1985	96,566.1	63.7
1986	100,990.9	105.8
1987	107,469.8	159.2
1988	100,914.2	51.7

Fuente: Banco de México.

El gobierno de Miguel de la Madrid aplicó diversos programas económicos tendientes a controlar los desequilibrios, no obstante, durante la primera parte del sexenio la persistencia de la inflación hizo que variables económicas como el déficit fiscal permanecieran sustancialmente altas, además el país pasó de ser un importador de capitales a un franco exportador debido a una salida de capitales que algunos analistas estiman en \$US 10,000 millones de dólares.

La inflación durante el sexenio de José López Portillo se llevó a niveles nunca vistos, en 1982 la tasa de crecimiento del Índice de Precios al Consumidor se ubicó en 98.8% y en 1987 se situó en 159.2% para un promedio en los seis años de 86.7%. Por su parte, el crecimiento del Producto Interno Bruto presentó niveles de crecimiento negativos algo no visto hasta ese momento.

**Cuadro 4**  
**Crecimiento e Inflación en México.**  
**1983-1988**

<b>Año</b>	<b>Inflación</b>	<b>PIB Variación %</b>	<b>Tipo de Cambio</b>
1983	80.80	(5.30)	161.35
1984	59.20	3.50	209.97
1985	63.70	2.70	447.50
1986	105.70	(3.50)	922.00
1987	159.20	1.70	2,278.00
1988	51.60	1.30	2,285.00

Fuente: Banco de México.

El sexenio de Miguel de la Madrid enfrentó la necesidad de modificar su actividad frente al exterior, debido fundamentalmente a que la política de tipo de cambio para controlar la inflación puso en evidencia las debilidades del sector externo afectando las exportaciones de manufactura especialmente en 1985. En este año se dieron los terremotos de 1985 y en 1986 se presentó una caída importante en los precios del petróleo, “La disminución en la demanda por hidrocarburos y la posterior caída de sus precios mermaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente al valor total de la producción agrícola de ese período”<sup>13</sup>

Esto complicó la lucha contra la inflación ya que con la anterior situación, la caída en los ingresos fiscales y el nulo acceso a los mercados internacionales de capital los precios de la economía se dispararon conjuntamente con una recesión.

Por su parte, la situación de los trabajadores se tornó especialmente difícil ya que el salario real se deterioró con la aplicación de las medidas de Política Económica. La caída del salario real tuvo el efecto positivo de elevar la competitividad de las exportaciones con alto componente de mano de obra, pero también hizo que la demanda interna se contrajera haciendo aún más complicada la permanente crisis en la que se desarrolló el país durante ese período gubernamental.

Finalmente, en este sexenio se presentó una gran crisis financiera en 1987 como resultado del desplome de las principales bolsas de valores del mundo y en particular de la Bolsa Mexicana de Valores para finalmente presentarse una fuerte devaluación que agudizó el proceso inflacionario ya crónico de la economía.

Por tal motivo, a fines de 1987 se implantó el Pacto de Solidaridad Económica, un programa ortodoxo al que muchos le dieron el calificativo de heterodoxo y cuyos principales objetivos fueron: corregir la inflación, reconociendo el alto componente inercial, además se impuso el control de precios y salarios de manera consensual. La corrección de la economía se basó en un saneamiento de las finanzas públicas, la introducción del concepto de cambio estructural que implicó entre otras cosas el comienzo del redimensionamiento del Estado y la reprivatización de las empresas públicas.

<sup>13</sup> Aspe, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Edit F.C.E. Pág. 24.

Mucho se habló de que México había tomado un camino heterodoxo de corrección de la inflación similar a los programas aplicados en diversos países como Argentina, Brasil, e Israel, no obstante esto no fue así ya que si bien es cierto, las políticas para el control de la inflación reconocieron el efecto inercial, el centro de la Política Económica siguió considerando al déficit fiscal como el causante primario de la inflación y los instrumentos de Política Fiscal y Monetaria fueron eminentemente restrictivos tal como lo mandan los cánones monetaristas.

De los resultados positivos del sexenio se destaca la eliminación del déficit comercial que durante el sexenio de José López Portillo había alcanzado cerca de ocho mil millones de dólares, alcanzando superávits comerciales tan importante como el de 1983 cuando se alcanzaron los catorce mil millones de dólares.

**Cuadro 5**  
**Balanza Comercial de México\***  
**1983-1988.**

<b>Año</b>	<b>Exportaciones (000,000 Dls.)</b>	<b>Importaciones (000,000 Dls.)</b>	<b>Saldo (000,000 Dls.)</b>
1983	25,953.1	11,848.3	14,104.8
1984	29,100.4	15,916.2	13,184.2
1985	26,757.3	18,359.1	8,398.2
1986	21,803.6	16,783.9	5,019.7
1987	27,599.5	18,812.4	8,787.1
1988	30,691.5	28,082.0	2,609.5

\* Incluye maquiladoras.

Fuente: Banco de México.

El costo de estos resultados fue como ya se dijo; la inestabilidad de precios que durante el sexenio promedió 103%, la pérdida importante del poder de compra de la población, la baja en la demanda y la falta de incentivos para la inversión que condujo aun crecimiento negativo.

**3.4.2 La Política Económica durante el sexenio de 1988-1994, la Reforma en acción.** El gobierno de Carlos Salinas tuvo en materia económica dos premisas fundamentales, la estabilidad y el crecimiento en torno a las cuales se construyó la Política Económica de ese período. La estabilidad se entendió como el control de la inflación mediante varias opciones entre las que destacaron la concertación (acuerdos denominados Pactos de Estabilidad y Crecimiento [PECE]) que procuraba arreglos entre los sectores obrero, patronal y gobierno a fin de regular los ascensos en los precios.

**Cuadro 6**  
**Crecimiento e Inflación en México.**

### 1989-1997

<b>Año</b>	<b>Inflación (%)</b>	<b>PIB Variación %</b>	<b>Tipo de Cambio (Peso/Dólar)</b>
1989	19.7	4.2	2.69
1990	29.9	5.1	2.95
1991	19.8	4.2	3.07
1992	11.9	3.6	3.12
1993	8.0	2.0	3.11
1994	7.1	4.4	4.94
1995	52.2	(6.2)	7.68
1996	27.7	5.2	7.85
1997	15.7	7.0	8.08

Fuente: Banco de México.

Durante este sexenio se realizó un esfuerzo para integrar la reforma de la Economía con el resto de áreas del aparato estatal. Bajo la administración de Carlos Salinas, las reformas económicas y la transformación se profundizaron. “En términos políticos, la administración de Salinas negoció tres reformas políticas, principalmente el sistema para la organización, administración y control de elecciones. Estas reformas ganaron credibilidad en el sistema político que había sido ampliamente cuestionado en las elecciones presidenciales de 1988”<sup>14</sup>

Se mantuvieron los esfuerzos de descentralización, se buscaron nuevas formas de control en el uso de los recursos, “... se modificaron normas y leyes con la meta de reducir el déficit fiscal y se centralizó el presupuesto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”<sup>15</sup>

En este sentido, se trató de contener el déficit público al considerársele el principal causante de la inflación a través del saneamiento de las Finanzas Públicas, reduciendo el gasto e incrementando los ingresos a través de la privatización y de la reestructuración del sistema tributario.

En cuanto a las privatizaciones, fue un programa que continuó la tendencia iniciada un sexenio antes. Un total de 1,011 desincorporaciones fueron realizadas en estos dos períodos de gobierno. Durante el sexenio de Salinas se efectuaron alrededor de 260 procesos de venta por un monto superior a los 75 mil millones de pesos.

De este monto, el 31% correspondió a la venta de Teléfonos de México y cerca del 52% fue por la venta de los 18 bancos que fueron subastados en esos años.

<sup>14</sup> Arellano y Guerrero Op. Cit. Pág. 8

<sup>15</sup> Ibidem.

Durante el sexenio de Carlos Salinas se procuró reducir las tasas impositivas a las empresas y personas, pasando de 42 a 35% para las empresas y de 50 a 35% a las personas. Junto con estas reducciones se introdujo un impuesto del 2% sobre los activos de las empresas, con excepción de las empresas financieras.

Para las pequeñas empresas se retiró el anterior impuesto fijo y se determinó un régimen simplificado que impuso un tributo de acuerdo a los flujos de la empresa (el límite máximo para estar en esta categoría se fijó en 600 millones de pesos de ventas al año).

En cuanto a la administración fiscal, garantía importante de la eficiencia en la recaudación, se hicieron modificaciones como permitir el pago a través de las sucursales bancarias. Se incrementó tanto en cantidad como en calidad las auditorías y los mecanismos de control, mediante mecanismos aleatorios o revisiones anuales de acuerdo al tamaño del contribuyente.

Se redujo la tasa del IVA de 20 y 15% a 10% y se homogeneizó las tasas fronterizas de 6, 15 y 20% por una de 10%. Se permitió la repatriación de capitales a través del timbre fiscal, que fue un mecanismo mediante el que se pagaba 1% del monto repatriado en forma anónima y se evitaba cualquier tipo de investigación fiscal, si por algún otro motivo la persona era auditada, presentaba sus estampillas justificando la repatriación<sup>16</sup>.

Por el lado del crecimiento también se procuró la modernización del sector financiero, a través de dos acciones fundamentales, la primera, mejorar la asignación de recursos, para lo cual se llevó a cabo la privatización bancaria que tuvo otras finalidades como el aumento de los ingresos fiscales y la inyección de mayores recursos y tecnología a la banca.

La obtención de los ingresos tuvo un impulso importante mediante los fondos recabados por la privatización, especialmente la bancaria que posibilitó un fondo de 1,757 millones de pesos y de las ganancias por el incremento de los precios del petróleo, así como, por los

---

<sup>16</sup> Estas medidas Pedro Aspe las relaciona con sus 10 ideas en torno a la reforma fiscal:

1. Las tasas impositivas excesivas legitiman el fraude y la evasión fiscales y debilitan los esfuerzos de supervisión.
2. Los impuestos al comercio exterior y los internos se administran mejor si dependen de una sola autoridad.
3. Cambios administrativos con bajos costos y que ahorran tiempo pueden tener efectos muy considerables sobre los ingresos fiscales.
4. Una base de datos actualizada es fundamental.
5. La ejecución justa de las sanciones penales ha tenido un efecto importante en el cumplimiento de la ley.
6. El cumplimiento estricto de la ley no ha tenido ningún efecto negativo en la confianza de los inversionistas ni en la repatriación de capitales.
7. Los regímenes fiscales especiales no valen las distorsiones que provocan.
8. Las reformas fiscales especiales no sólo deben revisar las tasas o la definición de la base sino también mejorar la redacción de la ley.
9. Las reformas fiscales pueden beneficiarse con la cooperación internacional.
10. Una reforma fiscal es, además de un asunto de eficiencia económica, un compromiso con la justicia social.

En Aspe, Pedro. Op. Cit, Edit. FCE, Pág. 103-105.

recursos provenientes de la venta de TELMEX. Para 1993 este fondo llegó a tener 65 mil millones de pesos.

Otra acción importante fue la disminución de las transferencias al exterior mediante la reducción del saldo de la deuda mediante un acuerdo a largo plazo. La renegociación de la deuda implicó un monto de 48 mil millones de pesos o sea el 63% de la deuda externa de ese momento.

La modernización financiera como expresión de la Reforma se dio en varios frentes más, entre ellos destacó la liberalización del crédito. El esquema tradicional mexicano implicaba restricciones cuantitativas al crédito y tasas reguladas, la Reforma Financiera dedicó sus esfuerzos por institucionalizar las operaciones de mercado abierto para permitir que las tasas se adaptaran a las influencias externas e internas. El inicio de la transformación se dio en 1978 cuando se emitieron los Certificados de la Tesorería de la Federación y se complementó en 1982 cuando se permitió a los participantes en las subastas presentar ofertas en términos de montos y rendimientos con lo que el mercado primario y secundario se fue consolidando.

En 1988 se eliminaron los cajones de crédito en forma general, sólo dejando porcentajes de los saldos de las cuentas de ahorro y de cheques en sectores de alta prioridad. El resto de las obligaciones bancarias fueron eximidas del requisito y la reserva mínima para créditos al gobierno fue sustituida por un coeficiente liquidez del 30% que poco tiempo después también fue eliminado.

Paralelamente a estas innovaciones se modificó la normatividad, destacando en este aspecto las realizadas en la Ley de Instituciones de crédito, en la ley del mercado de valores, la emisión del Decreto de desincorporación bancaria y la creación del Reglamento de Grupos Financieros y la Ley que dio autonomía a Banco de México.

La Reforma modificó el esquema de financiamiento del gobierno federal y el uso del mercado de dinero como fuente de financiamiento quitó presión a la inflación. “Lo importante en el fondo es que el crédito del banco central al sector público no financiero ha descendido en términos reales, a una tasa promedio de 14.1% anual desde 1982. Esto confirma la transición hacia un financiamiento no inflacionario del déficit a través del mercado, a la vez que otorga una mayor independencia al banco central en la conducción de la política monetaria”<sup>17</sup>

La reforma financiera es explicada por Pedro Aspe en lo que él llamó las diez lecciones que se han aprendido de la liberalización financiera. Y que a saber sirvieron de decálogo durante el sexenio:

1. La necesidad de estabilizar la economía antes de efectuar la liberalización financiera.
2. La liberalización financiera debe ir más allá que la liberalización de las tasas de interés
3. La calendarización y la secuencia son importantes

---

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 85.

4. No es válida la experimentación con el sistema financiero.
5. La liberalización y la innovación debe ir acompañada de mecanismos eficaces de supervisión.
6. El sistema debe ser financieramente sano antes de la liberalización
7. Los intermediarios financieros deben estar separados de sus clientes industriales y comerciales.
8. Antes de abrir el sistema a la competencia externa favorecer las condiciones de competencia interna.
9. La tendencia es hacia la banca universal.
10. La reforma de las instituciones financiera debe tener impacto social.

La siguiente acción fue brindar todas las facilidades para convertir al Mercado de Valores en una fuente real de financiamiento, creándose nuevos instrumentos tales como ajustabonos, tesobonos, certificados de participación ordinarios amortizables y bonos de infraestructura entre otros y modificando la normatividad para que el ahorro interno y externo tuvieran campo propicio para su canalización.

La importancia alcanzada por el Mercado de Valores mexicano se puede apreciar de varias maneras, una de ellas se relaciona con sus dimensiones. El tamaño de un mercado de valores se mide por el valor de capitalización el que comúnmente es relacionado con el Producto Interno Bruto de la nación, en este caso, en 1988 la relación era de 8.83% y para 1994 se colocó en 54.96%, algo relevante si se considera el crecimiento en puntos porcentuales y si se toma en consideración que el promedio para los mercados iberoamericano no rebasa el 24%.

Del mismo modo los participantes incrementaron su participación durante este período, especialmente por la consolidación del proceso de institucionalización del Mercado ya que de 25 casas de bolsa que había en 1988, el número se elevó a 33 en 1994. En cuanto a operatividad, el mercado de valores negoció en 1988, 8.1 millones de acciones y en 1994 el total se elevó a 23.8 millones para un crecimiento de 194%, este número de acciones representó para 1988, 13 mil millones de pesos y en 1994, 84 mil millones de pesos lo que significa un crecimiento de 546%.

En otro elemento importante para la economía mexicana, el ahorro externo alcanzó niveles históricos, promediando 5.1% del PIB, no obstante este crecimiento, el PIB no creció de manera proporcional ya que para el mismo período 1989-1994 su tasa de crecimiento fue de 3%.

El ahorro interno decreció de un máximo de 19.2% en 1990 a 15% en 1994, promediando 17.1%. El ahorro más importante fue el realizado por el gobierno que llegó a ser del 10.8% en 1992, pero el ahorro interno no estuvo a la altura de las circunstancias cayendo drásticamente de 18% en 1989 a 6.3% en 1994. Esta situación no deja de llamar la atención toda vez que en años anteriores, incluso en 1987 el ahorro interno alcanzó niveles de 29.1%

## **Cuadro 7**

**Ahorro en México  
(Participación con respecto al PIB)**

<b>Año</b>	<b>Ahorro Privado</b>	<b>Ahorro Público</b>	<b>Ahorro Total Interno</b>	<b>Ahorro Externo</b>	<b>Ahorro Total</b>	<b>Crecimiento del PIB %</b>
1994	6.3	8.7	15.0	7.2	22.2	4.4
1993	7.2	8.6	15.8	6.2	22.0	2.0
1992	5.3	10.8	16.1	7.2	23.3	3.6
1991	7.9	9.9	17.8	4.6	22.4	4.2
1990	15.5	3.7	19.2	2.7	21.9	5.1
1989	17.9	0.9	18.8	2.6	21.4	4.2

Fuente: INEGI

Otro mecanismo en el que se apoyó la Política Económica del periodo fue la apertura comercial que procuró tener un efecto tanto en la estabilidad como en el crecimiento. En el primer caso expuso a los productores nacionales a una fuerte competencia con el exterior lo que colaboró en la contención de los precios, en el segundo caso, tuvo por objetivo generar áreas exportadoras que proveyeran al país de divisas necesarias para el crecimiento. La liberalización del comercio exterior comenzó en 1986 mediante el ingreso al GATT cuando el arancel promedio se encontraba alrededor del 50%, para 1988 el arancel promedio se había reducido al 10% y sólo el 23% del valor de la importaciones estaba sujeta a permisos.

Para 1994, año de elecciones fue significativamente alterado por circunstancias no vistas hacía mucho tiempo en el país, las crisis económicas que se habían presentado en periodos similares estuvieron acompañadas de una estabilidad política singular, sin embargo el último año del gobierno de Salinas será recordado por el levantamiento armado de Chiapas que mostró que en el país pese a las reformas para ubicarlo en la “modernidad” seguía existiendo un México en condiciones de tercero o cuarto mundo.

Aunado a lo anterior se dibujó una crisis al interior del Partido en el poder que tuvo como puntos críticos el asesinato del candidato a la presidencia –Luis Donald Colosio- trayendo como consecuencia fricciones entre los grupos contendientes del PRI y que finalmente se resolvió a favor del Dr. Ernesto Zedillo. En septiembre del mismo año, el secretario general del mismo partido fue también asesinado con lo que el desequilibrio político siguió y definió directrices no contempladas hasta ese momento.

La toma de posesión del nuevo presidente Ernesto Zedillo se vio envuelta en un serie de presiones sobre la economía, especialmente por desequilibrios externo y el tipo de cambio al cual finalmente el 20 de diciembre se le amplió su banda de flotación llevando el tipo de cambio de 3.44 a 4.00, hecho que no contuvo la especulación por lo que el día 22 se le dejó flotar libremente, cerrando el año en 4.94 por dólar.

Esta situación fue el detonante de la crisis de 1995 tan conocida ya, a principios de este año el peso se ubicó en cerca de 7.00 pesos por dólar y las tasas de interés llegaron a situarse en

120% y el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) registro el día 27 de febrero una caída de cerca de 50% con respecto a su máximo hasta ese momento.

Las soluciones a los “errores de diciembre” provinieron rápidamente del exterior vía Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos que comprometieron fondos por alrededor de 50 mil millones de dólares, por los cuales México tuvo que aceptar las condiciones de un programa de austeridad económica para restablecer la estabilidad financiera.

**3.4.3 La Política Económica durante el sexenio de 1994-2000.** Este período y los años recientes del presente sexenio podrían calificarse como la segunda fase de la Reforma estructural que se ha venido dando desde 1989. Durante este lapso se ha apostado básicamente a la mayor participación de la inversión extranjera, a las bondades de la vinculación al comercio internacional y al capital foráneo.

En materia de Administración Pública durante el gobierno de Ernesto Zedillo se lanzó el Programa de Modernización de la Administración Pública, el Sistema Integral de la Administración Financiera, la Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

El Programa de Modernización de la Administración Pública se propuso dos objetivos:

- Transformar a la Administración Pública en una organización que actuara de manera eficaz y eficientemente a través de una nueva cultura del servicio.
- Luchar contra la corrupción y la impunidad, mediante mecanismos de control y la promoción de recursos humanos.

El Programa propuso cuatro subprogramas: Participación ciudadana y servicio, Descentralización administrativa, Evaluación y medición de la gerencia pública y Profesionalización y ética de los servidores públicos.

Destacó en este esfuerzo la importancia que tienen los mecanismos de información, evaluación y participación ciudadana. Los otros programas se enfocaron a desarrollar mecanismos de desempeño, con independencia y manejo del presupuesto diferente al tradicional, evitando el uso discrecional de los recursos en beneficio de los funcionarios de alto nivel.

En lo económico durante el gobierno Zedillo se profundizó la dependencia de México con respecto al exterior de tal suerte que autores como Armando Labra han opinado: “En materia económica, las reformas han construido una senda de dependencia exacerbada no respecto de la economía global sino de la estadounidense y la asunción de políticas procíclicas que han acentuado el decaimiento de la economía mexicana y limitan su capacidad de recuperación”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Labra, Armando. “Reformar las reformas: consenso a debate” en Economía UNAM, número 1, enero-abril de 2004, Pág. 149.

El crecimiento económico de los años 1995 al 2000 tuvo una tasa anual de 3.8% pese a la brutal caída de 6.2% registrada en 1995. El retorno de los flujos externos de capital hizo posible una recuperación cíclica la cual perdió fuerza con la crisis asiática de 1997 y con la recesión estadounidense de 2002.

**Cuadro 8**  
**Producto Interno Bruto de México**  
**1995-2000**

<b>Año</b>	<b>Precios corrientes (\$ 000,000)</b>	<b>Precios constantes* (\$ 000,000)</b>	<b>Variación Anual %</b>
1995	1,837,019.1	1,230,771.1	-6.2
1996	2,525,575.0	1,294,196.6	5.2
1997	3,174,275.2	1,381,839.2	6.8
1998	3,846,349.9	1,451,350.9	5.0
1999	4,593,685.2	1,503,930.0	3.6
2000	5,491,372.8	1,602,640.4	6.7

\* Precios de 1993.

Fuente: Banco de México.

El crecimiento de la economía estuvo basado en el comercio exterior el cual avanzó fuertemente durante el sexenio de Zedillo. Durante estos años, la participación de los intercambios comerciales con el exterior representaron el 69% del PIB, cifra no alcanzada hasta ese momento en la historia económica de México. Las exportaciones representaron el 33.5% y las importaciones el 35.7% del producto.

La tasa anual de inflación de 1995-2000 fue de 22.5%, superior a la del sexenio anterior aunque sensiblemente más baja que la del periodo de la prerreforma de 1982-1988.

La tendencia a la estabilización de precios tuvo un elemento muy importante pero socialmente nocivo, la caída del poder adquisitivo de los trabajadores. Durante el periodo 1995-2000, la tasa de crecimiento real del salario mínimo general promedio fue de -4% anual, lo que significa que el salario real de enero de 1995 a diciembre de 2000, disminuyó en 25.22%

**Cuadro 9**  
**Salario Mínimo General**  
**Índice Real**

1994=100

<b>Año</b>	<b>Salario Real</b>
1995 (enero)	99.85
1996	86.77
1997	74.99
1998	83.02
1999	73.92
2000 (diciembre)	74.66

Fuente: Banco de México

Los flujos externos de inversión directa alcanzaron el 3.7% del PIB, cifra relativamente más baja que la del sexenio precedente, pero sensiblemente más alta a la del periodo de prerreforma (1982-1988) que fue de 1.2%. Desde luego hay que considerar que durante estos últimos años, la posición de México como deudor problema impidió no sólo la llegada de inversión sino de créditos también. La ligera baja con respecto al gobierno de Salinas tuvo su explicación en la crisis particular de México en 1995 y en general el brote crítico del sureste asiático de 1997.

**Cuadro 10**  
**Inversión Extranjera por Sectores**  
**Millones de Dólares**

<b>Año</b>	<b>Agropecuario</b>	<b>Extractivo</b>	<b>Industrial</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>	<b>Total</b>
1995	11	79	4,811	1,007	1,468	7,376
1996	32	84	4,703	726	1,699	7,244
1997	10	130	7,280	1,865	1,926	11,211
1998	29	42	4,994	880	1,465	7,410
1999	80	127	8,707	1,126	2,141	12,181
2000	88	181	8,656	2,087	6,219	17,231

Fuente: Secretaría de Economía.

En lo que respecta a la Deuda, ésta fue un área que representó una característica importante del gobierno de Zedillo. La Deuda Interna neta representó el 10.6% del PIB y la externa el 24.9%. El endeudamiento externo pasó de 134,999.4 millones de dólares en 1994 a 149,151.6 millones de dólares en 2000, lo que significó un crecimiento de 10.5%.

La deuda interna por su parte se ubicó en el año 2000 en 606,182 millones de pesos, creciendo durante el sexenio 2.7 veces. Este notable crecimiento se debió fundamentalmente al costo del programa de salvamento de la banca privada posterior a la crisis de 1995.

### 3.5 Repercusiones de la Reforma.

**3.5.1 En lo Económico.** Como se sabe, las acciones emprendidas durante los años de la Reforma respondieron al llamado Consenso de Washington (Se denomina Consenso de Washington a la síntesis de políticas recomendadas por los más importantes organismos financieros internacionales que realizó John Williamson en 1990 en un libro denominado *The Progress of policy reform in Latin America* ) que propuso: Disciplina Fiscal, prioridad de gastos públicos en educación y salud, reforma tributaria, positivas pero moderadas tasas de interés de mercado, tipos de cambio competitivos, políticas de comercio liberales, apertura a la inversión extranjera, privatización y protección a los derechos de propiedad.

Esta nueva interpretación de la Economía fue producto del “triumfo” de un modelo que vino a sustituir al llamado nacionalista revolucionario que impuso la política económica en el país por más de cuarenta años. Las características principales de este cambio son: la orientación primordial a los mercados de exportación, la privatización como medio de eficientar la economía, complementándola con la desregulación, la disciplina fiscal entendida como el equilibrio del ingreso y del gasto no mediante el aumento de los ingresos sino mediante el ajuste severo del gasto con lo que además se le quitó el poder regulador al Estado, las “reformas tributarias” que buscaron relajar la imposición a los ingresos altos y se acudió a los impuestos indirectos y la ampliación de la base de contribuyentes como fuentes para sostener los ingresos.

Las consecuencias de la Reforma en el crecimiento económico del país fueron poco significativas para el sacrificio generado en la mayoría de la población. Si ubicamos al período de la Reforma (1988-1994) el crecimiento fue menor a cualquier otro periodo sexenal de los llamados nacionalista revolucionarios con apenas 3.9% como tasa de crecimiento anual. Si a este periodo le agregamos el sexenio de transición de Miguel de la Madrid y los mandatos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, el crecimiento es de apenas 2.3% de crecimiento anual.

La Reforma como mecanismo para resolver la gran crisis de 1982 tuvo dos áreas muy importantes: a) La Reforma Económica y la b) Reforma Financiera que entre otras cosas enfiló a México a la dependencia de recursos externos para estabilizar y hacer crecer la economía.

La aplicación de la Reforma Económica estuvo basada en el apoyo brindado por el Plan Brady y por la aplicación y puesta en marcha de la liberalización financiera y comercial que como vimos fueron las alternativas que se antepusieron a la gran crisis de la década de los ochenta.

El Plan Brady permitió la renegociación de la deuda externa, la apertura comercial y la liberalización financiera que a su vez hicieron factible la canalización de ahorro e inversión extranjera, los que se convirtieron en pilares de la estabilización y desarrollo.

El gobierno de Salinas con la renegociación de la deuda quiso evitar la dependencia del ahorro externo que fue la gran crítica al anterior modelo, sin embargo, “... los pasivos

externos de México crecieron significativamente, sobre todo bajo la administración de Carlos Salinas, a partir de 66.7% del PIB al cierre de 1982 a 95% en 1994, cuando estalló el más grave colapso financiero de la historia mexicana; pese a esto todavía en 2002 se ubicó en 87.6% del PIB."<sup>19</sup>

Para reducir el endeudamiento interno y externo, así como generar ingresos que dieran cierto margen de maniobra al gobierno, se aplicó un programa de venta de activos del sector público que permitió una mayor participación del sector privado nacional y extranjero en la vida económica nacional. La desregulación financiera permitió a los grandes bancos acceder a fuentes de financiamiento externo que permitió la dotación de crédito hacia el interior del país que después fue una de las causas de la crisis de 1995, ya que no dinamizó lo suficiente a la economía mexicana, dedicándose gran parte de este financiamiento al sector servicios y a financiar importaciones (lo que hizo que el déficit en cuenta corriente alcanzara los niveles críticos de 1994). Además, el efecto multiplicador que el gasto público había tenido anteriormente disminuyó considerablemente al retirarse el Estado de las actividades económicas.

En este aspecto, según José Luis Calva<sup>20</sup> la inversión pública federal se redujo de 10.4% del PIB en 1982 a 4.9% en 1988 y a 2.5% en 2002. El mayor crecimiento de las importaciones durante el período 1989-1994, la apreciación cambiaria (que era una ancla de la inflación), la desaparición del encaje legal, la reducción de la inversión pública mencionada se tradujeron en un menor ahorro e inversión productiva, trasladándose hacia el sector financiero que contó en esos años con variadas alternativas de inversión altamente atractivas para los inversionistas nacionales y extranjeros.

La sobrevaluación del tipo de cambio distorsionó en gran medida a la Economía y "...obstruyó la reestructuración ordenada de la planta productiva ante la creciente competitividad y frente a la nueva de precios establecida por la apertura comercial. La política dual de sobrevaluación del tipo de cambio y apertura comercial, toda vez que operó en el marco de una economía que había estado sometida a prolongados choques de demanda recesivos, produjo simultáneamente una desindustrialización prematura y un patrón de crecimiento lento."<sup>21</sup>

La desregulación permitió el acceso a los mercados financieros internacionales, pero también logró que el capital extranjero fuera el fiel de la balanza de la política monetaria y en general de la política económica del país.

El crecimiento económico logrado durante ese periodo elevó el déficit externo porque financió importación de bienes de consumo e intermedios. Durante esos años se comentó

---

<sup>19</sup> Calva, José Luis. "La economía mexicana en perspectiva" en Economía UNAM, número 1, enero-abril de 2004, Edit. UNAM, Pág. 69.

<sup>20</sup> Ibidem. pág. 65

<sup>21</sup> Perrotini, Ignacio. "Restricciones Estructurales del crecimiento en México, 1980-2003", en **Economía UNAM**, número 1, enero-abril 2004. Edit. UNAM, Págs. 88 y 89.

que la elevación de las importaciones de bienes intermedios era positiva porque se señalaba que era signo de crecimiento posterior, sin embargo, gran parte de esta situación estuvo dada por el particular crecimiento del sector maquilador que hizo crecer unas exportaciones con alto componente importado.

La sobrevaluación de la moneda atrajo capitales de manera muy importante, sin embargo, obligó al gobierno a la esterilización de gran parte de estos recursos a fin de evitar la elevación de la inflación. Esta medida hizo que la deuda interna comenzara a elevarse de manera notoria e impactara negativamente en el crecimiento de la economía.

A partir de esta situación, se presentó un periodo de incertidumbre cambiaria, se elevaron las tasas de interés y una paulatina pero firme salida de capitales del país durante 1994. La crisis de 1995 trajo para el país una fuerte recesión que se intentó combatir con una devaluación y alzas en las tasas de interés, acelerándola más que controlándola.

El gobierno durante el período de 1996 a 2001 continuó con una política de apreciación cambiaria a través de medidas para incrementar la oferta de divisas y aumentando el endeudamiento externo. El endeudamiento interno se incrementó por los pagarés de FOBAPROA, la esterilización de divisas y altas tasas de interés reales.

El país cayó en franca dependencia del capital externo, el cual llegó gracias a la sobrevaluación de nuestra moneda pero sin ser canalizado a áreas detonadoras de crecimiento ni produciendo encadenamientos productivos ya que estas cadenas fueron desapareciendo desde que el país se abrió a la competencia mundial.

“La apertura comercial fue realizada con asombroso celo y dinamismo. Durante el desarrollo estabilizador (1958-1970), 57.2% de las importaciones –en valor-estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que pasó a 74.1% en el período 1971-1980; en 1989 sólo el 14.1% de las importaciones –en valor- estaban sujetas a licencias de importación y pasó a 6% en 2002. Asimismo, el arancel promedio ponderado que en 1981 fue de 18.3%, se redujo a 6.1% en 1988 y a 3.1% en 2002”<sup>22</sup>

El principal objetivo de la menor participación del Estado en la economía es permitir una mayor inversión privada, la cual desafortunadamente no se logró en estos años. En la época de aplicación de la reforma económica, la estabilidad de las finanzas públicas se logró a costa del desequilibrio en el sector externo.

El gasto público disminuyó de 26.4% a 15.5% de 1998 a 1994, manteniéndose estancado el gasto de capital en 13% durante el período y el gasto en intereses promedio en el mismo lapso 30.5% (Cuadro)

La esterilización de los flujos de capital que llegaron al país se hizo a través de la emisión de bonos, aumentando la circulación total de valores públicos 2.7 veces durante el sexenio de Carlos Salinas. Este mayor endeudamiento se orientó especialmente al final del sexenio

---

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 64

en Tesobonos que en 1994 representó 54.6% del total de valores colocados, mientras que CETES se ubicó en 23% para el mismo año.

El saneamiento de las finanzas públicas sirvió para liberar recursos financieros para la iniciativa privada, además de la entrada de capitales, el mayor endeudamiento externo, la privatización del sector público, reducción del gasto y las entradas de capital a corto plazo.

Aunado a lo anterior, las expectativas de crecimiento y la desaparición del encaje legal permitieron una gran flexibilización del crédito comercial al sector privado creciendo 24.6% promedio anual entre 1988-1994 contra los niveles de decrecimiento que se dieron en el sexenio anterior.

Esta flexibilización, generó un aumento de la inversión y el consumo privado que crecieron en promedio 9.1% y 3.8% respectivamente dirigidos preponderantemente al sector financiero y a las grandes empresas.

El ahorro interno fue desplazado por el ahorro externo. Aunque siempre ha sido un problema en la historia económica de México, durante el periodo de la liberalización financiera el ahorro interno disminuyó su participación en el PIB de 21.3% en 1988 a 15% en 1994 (en el período 1982-1987 fue de 20.3%). El ahorro externo pasó de 1.3% del PIB en 1987 a 6.7% en 1994.

El ahorro interno tampoco fue un éxito del los sexenios de la neoliberales impulsores de la Reforma, mientras que de 1977 a 1982 el ahorro interno bruto se situó en 20.7% del PIB, durante el lapso de 1983 a 2002, éste se ubicó en 19.7% del PIB.<sup>23</sup>

Como se puede apreciar, la Reforma Financiera permitió la modernización del sistema, flexibilizó el crédito lo que permitió recuperar el crecimiento (cualquier signo positivo representaba elevación de la actividad económica después de los desastrosos números del gobierno de transición de Miguel de la Madrid). Sin embargo, la liberalización del crédito tuvo altas tasa de interés activas y márgenes financieros muy altos, afectando la rentabilidad de la inversión y la ganancia, lo que aunado a la mala asignación de los créditos bancarios desarticuló la economía del país.

### **Cuadro 11** **Tasas de Interés\*** **1996-2001**

---

<sup>23</sup> Ver José Luis Calva. Op. Cit. Pág. 71.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tasa de interés nominal (Mex)	31.30	19.80	24.10	21.30	15.4	11.5
Tasa de interés real	2.80	3.80	4.60	4.60	5.80	6.50
Tasa de interés nominal (EUA)	5.46	5.58	5.47	5.470	6.38	5.10
Tasa de interés real	1.90	3.60	3.80	3.80	2.90	2.10

\*Promedio anual

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos

Las repercusiones del segundo período, 1995-2003. La crisis de 1994 producto de la apertura comercial indiscriminada, el sobreendeudamiento interno y externo así como la dependencia de la inversión externa fue enfrentada por el gobierno de Ernesto Zedillo con un plan de choque, basado en más contracción del gasto e inversión públicos, reducción del poder de compra de los salarios, política monetaria restrictiva y subvaluación de la moneda.

Esta última fue abandonada después de 1995, regresando al esquema de la primera etapa de la Reforma, donde como vimos, el tipo de cambio sirvió de ancla para la inflación, mediante un sistema de libre flotación con intervenciones directas del Banco de México.

El programa de choque buscó contraer la economía, liberando recursos para afrontar los compromisos internacionales, tratando a la vez de estabilizar el mercado financiero, mediante endeudamiento y elevación de la tasa de interés, lo que sumado a la contracción del gasto y del crédito explica la recesión, insolvencia de muchas empresas y la consecuente crisis bancaria suscitada.

Estos resultado demuestran la incapacidad de la Reforma para fincar el crecimiento económico sostenido ya que no se contó con condiciones endógenas para lograrlo, dejando por tanto a la liberalización financiera y a la apertura comercial como el único expediente capaz de conseguir la expansión de la economía, cosa que no se ha logrado hasta el momento.

La dependencia externa que se ha logrado con la Reforma ha necesitado garantizar la rentabilidad para el capital externo por lo que el país ha sido comprometido a nuevas y más profundas reformas con “orientación al mercado”. Esto de algún modo para el modelo actual ha significado un cierto éxito ya que se tiene acceso a los mercados de crédito externos en mejores condiciones debido al descenso del riesgo-país.

No obstante, esto se convirtió al capital externo en la variable que reguló la estabilidad del tipo de cambio, por tanto de la inflación y del crédito interno y de ahí las importaciones. La entrada de capital propició el incremento del endeudamiento interno debido a la necesidad de emitir bonos que esterilizaran la entrada de divisas para controlar el incremento de los precios compromiso de vida o muerte del modelo neoliberal.

Esto ha provocado que el ahorro sea canalizado a las esferas financiera y de servicios, lo que sumado a la menor inversión en el sector productivo ha hecho mella en las empresas

orientadas al mercado interno y se han elevado las importaciones y el déficit externo se ha convertido en un peligro constante.

De hecho la dependencia externa propiciada por la Reforma se muestra claramente a partir de 1996, cuando la recuperación que se da en ese año está totalmente explicada por el paquete de rescate internacional, la continua expansión de la economía norteamericana y el crédito externo.

Ahora bien, la recuperación mostrada entre 1996 y 2000 tuvo como principal beneficiario al sector exportador de la economía, al de servicios y de la construcción, mientras que las pequeñas y medianas empresas manufactureras y vinculadas al sector externo continuaron en el rezago.

Esta estrategia ha hecho que el mercado interno pierda fuerza, se presente una inestabilidad bancaria y financiera ya que la entrada de capitales ha favorecido a estos sectores en detrimento a los “tradicionales” que no están integrados a la economía norteamericana, que les impacta fuertemente el alza de las tasas de interés reales, la entrada de importaciones y las dificultades para adquirir créditos internos.

### **3.5.2 En lo Político.**

Las reformas instrumentadas desde 1982 y especialmente en la época de la “Reforma del Estado” se debieron fundamentalmente a que el grupo que condujo la economía y la administración provino de las áreas financieras y presupuestales con una ideología homogénea claramente neoliberal.

La homogeneidad en las reformas instrumentadas desde 1982 y especialmente en la época de la “Reforma del Estado” se debió fundamentalmente a que el grupo que condujo la economía y la administración provino de las áreas financieras y presupuestales con una ideología homogénea claramente neoliberal.

De acuerdo al discurso del momento la Reforma Económica tenía que ir más allá de este campo y abría camino para la Reforma total del Estado, una Reforma que desde la perspectiva del grupo en el poder debía hacerse desde la esfera misma del gobierno.

La Reforma del Estado según este mismo argumento tenía su origen en la incapacidad que mostraba ya el Estado para responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidente a lo largo de los años setenta y principios de los ochenta.

“Sólo un Estado reformado que combina ordenadamente, prudencia con audacia, puede afrontar necesidades internas y defender los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Rebolledo, Juan. Op. Cit. Pág. 20.

La Reforma del Estado también se da en dos momentos históricos relacionados con los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, para éste, el hilo conductor fue el llamado liberalismo social, el cual se entendía como una filosofía que según él realizaba las libertades individuales pero a la vez rechazaba el individualismo excluyente, tratando de vincular los derechos individuales con los de la familia y de la comunidad. El liberalismo social distingue así, dentro de una escala de libertades a aquellas que se consideran libertades mayores, por lo que es posible a veces restringir algunas libertades en relación a otras.

De esta manera, la Reforma del Estado para el gobierno de Salinas implicaba cambios pero con respeto a la soberanía, libertad, democracia y justicia social, que también según él, continuaban vigentes pero insatisfechos, para lo cual era necesario realizar modificaciones en los medios para alcanzarlos, ya que el criterio para la pertinencia de las medidas está dada por su aportación al cumplimiento de los objetivos nacionales.

En lo Político, la convivencia social se acotó diciendo que ya era el momento para alejarse de viejas visiones como: “a) los argumentos de la tradición por sí mismos, **b) las demandas que ignoran el contexto de la escasez** y c) los intereses, sean cuales fueren, que no son parte del contenido de la negociación. Sobre estas bases, viejos y nuevos actores participaron en la reforma política”<sup>25</sup>.

Los nuevos objetivos se centraron en la lucha contra la impunidad, el respeto a los derechos humanos y reformas constitucionales que garantizarán el camino del proyecto de Reforma.

Desde el punto de vista de los dos primeros se creó en una primera instancia la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y posteriormente en junio de 1990 por decreto presidencial se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos que en 1992 fue elevada a rango constitucional. Se modificaron el Código Penal y la Ley de Procesos para evitar en la medida de lo posible la tortura como medio para obtener declaraciones penales.

El sistema electoral fue reformado a través de modificaciones realizadas en 1990 y 1993. Lo distintivo de la reforma de 1990 fue que por primera vez desde 1946 se necesitó una mayoría coaligada para reformar la constitución. Las modificaciones constitucionales se refirieron a la organización electoral, a la calificación de las elecciones y a la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes.

En cuanto a la organización electoral, se determinó que debería hacerse a través de un organismo público, dotado con personalidad y recursos propios. Las actividades de organización electoral, se reconoce, deben ser realizadas por personal profesional y de carrera, sin descuidar actividades gratuitas como se acostumbra especialmente en el día de las elecciones.

---

<sup>25</sup> Ibidem. Pág. 83

La calificación de las elecciones que hasta 1986 se habían realizado a través de colegios electorales compuestos por senadores y diputados y en el caso de la elección de presidente, la cámara de diputados era erigida como colegio electoral, fue modificada en ese año para crear el Tribunal de lo Contencioso Electoral y para 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral, compuesto de un pleno y 5 salas regionales, dentro de un sistema mixto de calificación.

**La reforma político-electoral de 1993.** Las modificaciones más importantes de la reforma fueron la apertura del Senado para permitir la participación de la primera minoría en cada Estado en la conformación de la Cámara alta y se modificó la representación proporcional de la Cámara de Diputados.

Se propuso desaparecer los colegios electorales de diputados y senadores para calificar las elecciones de los mismos, se fijaron límites a los gastos de campaña. Para tal efecto se reformaron los artículos 41,54,56,60,63,73,74 fracción I, 82 y 100 entre otros.

En junio de 1993 se presentó una propuesta para reformar el gobierno de la ciudad, creando órganos de gobierno específicos para el Distrito Federal regulados por una ley del congreso. La reforma fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

Dentro de la promoción de la democracia directa se creó el Programa Nacional de Solidaridad que a través de comités propuso la participación de la ciudadanía en eventos no electorales.

Otra reforma importante fue la de las relaciones Iglesia-Estado. Con la finalidad de ampliar las libertades se redefinió la situación política y los derechos de las organizaciones religiosas, además de que con ello se transparentaban las relaciones con el Estado. La reforma en materia religiosa modificó los artículos 130,5,24 y 27, suponiendo que la religión es algo privado pero que las manifestaciones públicas son asunto de regulación en apego al orden público, manteniendo la separación Iglesia-Estado y la educación laica.

Es innegable que ésta área del devenir histórico de México ha tenido avances muy importantes, cristalizados incluso con la alternancia en el poder. De acuerdo a al Índice de Democracia Electoral de la ONU<sup>26</sup> México ha mejorado en su democracia electoral dado que desde 1995 mantiene un índice de 1.00, mientras que en 1985 era de 0.75 y en 1960 0.56.

En lo político, un éxito ha sido la evolución democrática a partir de la ciudadanización de los procesos electorales mediante el IFE y la creciente participación del poder legislativo en las decisiones, no obstante la partidización que se hizo en 2003 pone en riesgo este proceso.

---

<sup>26</sup> El IDE es una escala de 0.00 a 1.00 en la cual 0.00 indica un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0.00 un grado de democracia, siendo los puntajes más altos indicativos de una mayor democracia. La fórmula para calcular el IDE es: índice de democracia electoral = sufragio \* elecciones limpias \* elecciones libres \* cargos públicos electos.

Sin embargo en lo político, no se llegó a las profundidades de cambio que como vimos líneas arriba se realzaron. “La reforma política aparentemente no ha sido una parte integral de las intenciones de los reformadores, al menos no al mismo nivel que la reforma económica. Tal vez la política reforma ha sido una táctica defensiva, buscando mantener el control sobre el sistema político y los recursos gubernamentales tanto como sea posible mientras se mantiene la legitimidad para profundizar en el proceso de democratización.”<sup>27</sup>

**3.5.3 En lo Social.** La Política emprendida según Rebolledo estuvo orientada hacia tres objetivos: a) Las reformas estructurales de largo plazo, b) La ampliación de la red de servicios y c) La reforma de solidaridad.

Dentro del primer apartado, la reforma del campo fue uno de los principales problemas a resolver. La historia reciente del campo mexicano lo presenta en descenso, los años posteriores a la segunda guerra mundial y hasta la década de los sesenta el crecimiento del PIB agrícola fue de 6% anual, sin embargo, no se capitalizó lo suficiente, durante la década de lo setenta y la tasa de crecimiento fue de 3%; en los ochenta disminuyó aún más, lo cual aunado al crecimiento de la población, a la sobreexplotación de la tierra y a la pobreza generada hizo crítica la situación.

“... para el inicio de la década de los noventa había más de cuatro millones de campesinos sin tierra, alrededor del 40% de los ejidos no tenía acceso a créditos y 52% tenía cartera vencida, que en conjunto representaba mas de 2.5 miles de millones de nuevos pesos. Por otra parte, se calculaba que en más de 50% de los ejidos se rentaban tierras y que en más de la mitad se vendían parcelas bajo el disfraz de cesión de derechos”<sup>28</sup>.

Estos fueron las argumentos por los cuales se promovió la reforma al artículo 27 constitucional, que permitió entre otras cosas la libertad para que los ejidatarios mediante decisión mayoritaria pudieran incluso enajenar la tierra o realizar asociaciones. Se crearon tribunales agrarios y una procuraduría agraria con la finalidad de resolver controversias y en general para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los principales cambios en materia de educación se dieron a través del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, en este acuerdo se transfirieron a los estados la responsabilidad de la dirección y operación de los centros educativos, así como sus recursos financieros. Se declaró obligatoria la educación secundaria.

Particular importancia dentro del rubro de atención a servicios tuvo el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que procuró no sólo atender las necesidades básicas de la población, sino desencadenar una cultura de organización participativa.

Además de esta organización, se procuró la responsabilidad conjunta y la transparencia en el uso de los fondos públicos.

---

<sup>27</sup> Arellano y Guerrero. Op. Cit. Pág. 10.

<sup>28</sup> Ibidem. Pag. 149

No obstante lo anterior, el resultado de la Reforma no parece ser del todo atractivo ya precisamente en lo social es donde el modelo neoliberal tiene sus saldos negativos. El principal problema tiene sus orígenes en la falta de crecimiento económico, el viejo lema de “antes de distribuir la riqueza hay que crearla” no aplica por que de ella bien poco se ha hecho.

Como se argumentó líneas arriba el crecimiento de los últimos veinte años ha tenido una tasa de crecimiento anual de 2.2% muy baja si se le compara con el 6.8% del período 1960-1981<sup>29</sup>

El modelo de crecimiento aplicado en México se ha apoyado en el desarrollo del sector externo, basándose principalmente en las ventajas comparativas de los bajos salarios de los trabajadores.

De acuerdo a datos de Banco de México, el salario mínimo (índice real) en el país ha sufrido un notable deterioro en los últimos años, especialmente durante el periodo de la reforma. Mientras que el nivel era de 292.82 en enero de 1982 para diciembre de 1994 el índice se ubicó en 96.81 y para diciembre de 2000 en 74.66.

**Cuadro 12**  
**Salario Mínimo General**  
**Índice Real**  
**1994=100**

<b>Fecha</b>	<b>Índice Real</b>
Diciembre de 1964	169.75
Diciembre de 1970	226.34
Diciembre de 1976	291.95
Diciembre de 1982	200.95
Diciembre de 1988	120.19
Diciembre de 1994	96.81
Diciembre de 2000	74.66
Julio de 2004	78.73

Fuente: Banco de México.

Desde luego que esta sostenida caída del salario real de los trabajadores mexicanos va en detrimento de la calidad de vida. Lo anterior se refleja no sólo con indicadores producidos internamente, la ONU en su informe de Desarrollo Humano 2003 coloca a México en el lugar 53 por debajo de países como Bahamas y Cuba.

Comparado con ésta última, México tiene una esperanza de vida al nacer de 73 años mientras que en Cuba es de 77 años; la tasa de alfabetización de adulto reporta para México 90.5% y para la isla, 96.9%.

<sup>29</sup> Labra, Armando, Op. Cit. Pág. 52.

Esto ha significado un retroceso social importante. De acuerdo a INEGI el 27% de la población ocupada se desempeña en la economía informal, a los que se agregan 17.5 millones de personas que se dedican a las labores domésticas, lo cual los aparta del sector formal de la economía por muchas razones, entre ellas, el tipo de habilidades solicitadas por empresas más tecnificadas y orientadas al sector externo.

Según Boltvinik<sup>30</sup> el ingreso per capita de los trabajadores durante la década de los ochenta disminuyó 37%, debido a la reducción del salario en el PIB y el aumento del número de dependientes económicos.

Esta situación no es privativa de México, de acuerdo al PNUD 2003 hubo retrocesos en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio. “En 54 países la pobreza es mayor ahora que en 1990”. Los países mejor librados son China, India y algunos del sudeste asiático, en cambio América Latina, el Caribe y los países ex-socialistas se han estancado.

Las cifras de empleo tampoco han demostrado ser evidencia de un mejoramiento con la aplicación de la Reforma en México. De acuerdo a cifras del IMSS los asegurados han aumentado en 24% de 1997 a 2003, pasando de 12.7 a 15.7 millones de empleados, destaca el crecimiento de los asegurados eventuales que han aumentado a un ritmo de 85% durante este lapso, mientras que los permanentes sólo lo han hecho en 19%. No obstante esto, la tasa de desempleo ha promediado durante los años del modelo neoliberal 3.5% según INEGI.

Como se puede apreciar, en lo social, los resultados no han sido del todo benévolos y los alcances logrados han sido más bien inerciales, por lo que se requiere volver los ojos a las nuevas tendencias mundiales que dan a las políticas sociales y a los Estados un nuevo papel crucial, los gastos sociales que al comienzo de la década de los 80 se consideraban excesivos e indeseables poco a poco van teniendo presencia como estabilizadores del orden político nacional por lo que la Reforma y el modelo neoliberal deben ser reexaminados a la luz de los magros resultados mostrados.

Además los reclamos sociales que pueda haber serán exacerbados por el conocimiento que tiene la población del entorno mundial en donde se desenvuelve, por lo que para cumplir estas expectativas se requiere de un Estado fuerte para legitimar su presencia frente a esa sociedad. El no cumplimiento de las expectativas pone en peligro la formación de la democracia política que tanto trabajo ha costado construir.

---

<sup>30</sup> Ver Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, Pobreza y Distribución del Ingreso, México, Siglo XXI editores, 1998, Pág. 26.

# **CAPÍTULO 4**

## **La Reforma Financiera en México.**

## IV. La Reforma Financiera en México

**4.1. Estrategia de la Reforma.** La Reforma Financiera emprendida en México tiene sus fundamentos en la Reforma del Estado de corte neoliberal. Es indudable que las formas de organización política siempre han respondido a las formas de organización económica que la sociedad va creando. La crisis del modelo keynesiano puso en entredicho al Estado Benefactor y la reinterpretación neoliberal necesitó de un Estado acorde a sus principios “En el ámbito público el estado se achicó, es decir, se perdió el espacio público heredado de la revolución mexicana y la administración pública perdió su papel de promotora del desarrollo pasando a ser promotora del mercado y aún más, en este achicamiento las reducidas decisiones públicas se llevaron a cabo usando modelos de mercado- la elección pública”<sup>1</sup>

La justificación ideológica estuvo basada en el llamado “Liberalismo Social”, que surgía de las raíces históricas del país siendo nacionalista y social y manejado como instrumento para la transformación del Estado, dejando atrás los elementos burocráticos, clientelistas y populistas de los gobiernos de la revolución mexicana. René Villareal definió al liberalismo social como el “... marco doctrinario e ideológico y (qué) está en marcha como programa de reformas económicas, sociales y del Estado, abriendo camino para la construcción de un nuevo modelo de largo plazo; el desarrollo sustentable con equidad y liderazgo social.”<sup>2</sup>

La Reforma Financiera en México fue una más de todas las que se generaron desde finales de los años 70 y 80 del siglo pasado. Podría decirse incluso que las medidas de política tendientes a impulsarla no fueron más que la reproducción de las ya aplicadas en otros países del orbe.

La estrategia se desarrolló en varios países de América Latina tal como lo menciona Rogelio Arellano<sup>3</sup>, teniendo como primeros pasos para lograr la Reforma: la liberación, la privatización y la desregulación financiera.

La reforma financiera chilena planteó libertad absoluta para los intermediarios a fin de determinar la tasa y la asignación del crédito, ampliando con ello la intermediación, sin embargo, se adoleció de una regulación preventiva. Las etapas de la liberalización financiera fueron: en enero de 1974, cuando se redujeron los requerimientos de reserva, en mayo del mismo año se permitió a las instituciones financieras plantear sus propias tasas de interés, en abril de 1975 se inició el proceso de privatización bancaria, en octubre de 1975, se liberalizaron las tasas de interés activas y pasivas de los bancos comerciales. Un año después comenzó la desnacionalización de la banca mediante subasta, con grandes apoyos de préstamo y normalmente por debajo de su valor contable.

---

<sup>1</sup> Cabello, Alejandra. Op. Cit. Pág. 31

<sup>2</sup> Villareal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del Capitalismo Posmoderno, Edit. F.C.E., México 1993 Págs. 36-38

<sup>3</sup> Arellano, Rogelio. “Las Reformas Estructurales de Chile, México y Colombia” en Banda Ariel, et al, **Lecciones de la crisis: los programas de ajuste en América Latina.** Edit Cemla.

Los efectos de este proceso según el propio autor se reflejaron en un aumento de la tasa real y en un incremento en la inversión. Además de ello, otras características importantes, fueron la falta de regulación y la estrecha vinculación del capital industrial y el financiero, lo que trajo como consecuencia un manejo poco responsable del crédito y un aumento de préstamos de alto riesgo.

Por su parte, en Colombia las medidas de reforma financiera fueron conservadoras y poco definidas en cuanto a la desregulación y liberación. La liberación de la tasa de interés no redujo el margen financiero. La causa de este comportamiento estuvo dada por la estructura oligopólica de la banca colombiana. En el país sudamericano también se aplicó un programa de privatizaciones, sin embargo, dado el bajo número de empresas públicas y su baja participación en la generación del producto y del empleo, esto no fue representativo.

La Reforma Financiera tuvo como puntos de apoyo la privatización y la regulación. En Chile se privatizó lo expropiado, devolviendo a los dueños y subastando los bancos y empresas adquiridas por Salvador Allende. La subasta se dio con un amplio apoyo crediticio del gobierno, se calcula que se financió entre el 30 y 40% del capital.

En otra zona alejada para nosotros, Nigeria, Ortiz cita a Edo<sup>4</sup> para destacar que el fortalecimiento del Mercado de Capitales se convirtió en un canal adecuado para la canalización del ahorro y la inversión.

En cuanto a la desregulación, se modificaron las leyes del trabajo, de la seguridad social, educación y salud. Destaca la reforma laboral, ya que permitió el despido temporal de los trabajadores, fomentó la adhesión voluntaria de los trabajadores a un sindicato y restringió la existencia de los sindicatos patronales. En cuanto a seguridad social, se permitió que empresas privadas administraran los fondos de pensiones. En lo educativo, se descentralizó la enseñanza primaria y se redujeron los subsidios.

En México, al contrario de lo sucedido en Chile, la privatización se dio por encima del valor en libros de las empresas y sin una clara determinación de principios para la asignación de los bancos, otorgándolos de esta manera al mejor postor. Los sectores más afectados por las privatizaciones fueron la banca, el transporte, telecomunicaciones y petroquímica. Se hicieron modificaciones a la ley de inversiones extranjeras que permitió un desarrollo potenciado del Mercado de Valores.

En México, la estrategia para llevar a cabo la modernización se llevó a cabo a través de: desregular las operaciones del sistema bancario y reformar las leyes que regían a los intermediarios. Los objetivos de la Reforma financiera según la versión oficial fueron:

- Incrementar el ahorro financiero
- Aumentar la disponibilidad de crédito para todos los sectores
- Reducir el costo de los servicios financieros
- Impulsar el mercado de valores
- Mejorar la supervisión y capitalización del sistema bancario
- Apoyar el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios

---

<sup>4</sup> Véase. Ortiz, Edgar, et al. Stock Market Performance and Long Run Economic Growth in Mexico. Documento de Trabajo.

- Desarrollar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

En cuanto a la desregulación, se dio en cuatro aspectos: Desregulación Operativa, Adecuación del Marco Legal, Desincorporación bancaria y apertura de mercados, teniendo como propósito:

- Incrementar la eficiencia del sector financiero
- Dar mayor autonomía y promover a los intermediarios no bancarios
- Promover la complementariedad de los servicios financieros.
- Incrementar el crédito y beneficio social de la banca
- Modificar la Ley de Mercado de Valores para dar mayor flexibilidad a los intermediarios bursátiles.
- Reforzar la labor de inspección y vigilancia

La desregulación operativa consistió en la liberalización de las tasas de interés pasivas en la eliminación de la canalización obligatoria de recursos y en la sustitución y posterior eliminación del encaje legal y el coeficiente de liquidez. Dos elementos propiciaron la liberalización de las tasas de interés: la inflación y el surgimiento de un mercado de dinero paralelo.

Estos mecanismos sirvieron de apoyo al desarrollo del Mercado de Capitales dada la conciencia que se tiene de la importancia que tiene sobre el desarrollo económico, la liquidez, el riesgo y la liquidez<sup>5</sup>

En cuanto a la adecuación al marco legal se dieron tres momentos, las reformas legales de 1989 y 1993 y las reformas constitucionales de 1990. En el paquete de reformas de 1989 se modificó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, La Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Sociedades de Inversión.

La reforma constitucional de 1990 tuvo por objetivo reducir la participación del Estado y la liberalización de los Mercados, en ese mismo año se crea la legislación para permitir la estructuración de los Grupos Financieros.

La medida más radical fue la privatización de la banca promoviendo la participación del capital nacional e internacional, esta iniciativa tuvo como antecedente la modificación a la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito, creando los CAPs, que permitieron la inversión privada hasta por el 34% del capital de la banca y se autorizó a los bancos a hacer asociaciones con otras instituciones no bancarias o participar en ellas. Las reformas de 1993 tienen como mayor producto la autonomía de Banco de México.

Para desregular operativamente a la banca se estimuló el crecimiento del mercado de valores. Esto debido a que de no existir un mercado desarrollado, el financiamiento gubernamental continuaría siendo vía bancos.

---

<sup>5</sup> Véase. Ortiz, Edgar, et al. Op. Cit.

Las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores permitieron introducir una gama importante de otros mecanismos de inversión y con ello logró elevar su financiamiento y además generó un crecimiento importante del negocio bursátil.

Además, la Reforma Financiera impulsó la internacionalización del sector que prácticamente era terreno vedado para el capital externo. En 1990, se previó incrementar la participación de las oficinas de representación y gracias al cambio en el reglamento de inversión extranjera. Desde 1989 se amplió sustancialmente la participación del capital extranjero en casi todos los ámbitos de la actividad económica, especialmente en áreas anteriormente exclusivas del capital nacional, como el medio financiero. Esta situación se aceleró después de la firma del Tratado de Libre Comercio.

La instrumentación, aprobación y puesta en marcha del TLC impulsó a la apertura del sector financiero que se dio de manera gradual a fin de evitar el debilitamiento de las instituciones financieras ante la necesaria apertura.

Se negoció que cada uno de los tres países mantuviera sus estructuras organizativas. El capítulo 14 del acuerdo se refiere a los servicios financieros y destacan de él, el trato no discriminatorio entre los tres países, ya que cada uno de ellos deberá otorgar a los dos restantes el carácter de “nación más favorecida”, obligando al mismo trato que a los nacionales, a los intermediarios, proveedores de servicios e inversionistas extranjeros.

La firma del TLC implicó que las naciones firmantes autorizarían las actividades financieras a lo largo de su territorio, manteniendo el derecho de permitir sólo la operación de filiales y de que Estados Unidos permita la operación de las instituciones financieras a lo largo de su territorio, cosa que en este momento no es posible.

Las operaciones transfronterizas serán de alguna manera respetadas ya que en el TLC los países firmantes se comprometieron a no aumentar restricciones. El TLC también señaló que todos las compañías de lo signatarios recibirán los beneficios de la apertura, así mismo, las filiales de empresas de otras naciones que se encuentren operando en alguno de las tres naciones firmante también, salvo en el caso de Canadá que se reservó el derecho de marcar como restricción el hecho de que dará esta garantía a empresas que tengan control sólo de personas pertenecientes a México y Estados Unidos.

Se permitió proporcionar servicios financieros, debiendo resolver en un plazo no mayor a 120 días las solicitudes para proveer dichos servicios. El TLC evita todo tipo de expropiaciones, permite la transferencia de pagos y posibilita la resolución de disputas a través de paneles que deben según exigencias de una de las partes ser especialistas en materia financiera. Las disputas financieras pueden ser iniciadas por cualquier individuo o compañía, los gobiernos podrán alegar que la medida objeto del reclamo es parte de una política monetaria o un ordenamiento de orden prudencial, en ese caso, el conflicto es trasladado al Comité de Servicios Financieros, si este no puede llegar a una decisión el caso se manejará como una disputa Estado-Estado.

Los compromisos de apertura llevados a cabo por México implicaron la autorización de la operación de instituciones financieras externas a través de oficinas filiales o subsidiarias, limitadas por su participación en el mercado durante un período de transición de seis años posteriores a la firma del tratado.

Canadá exige a través del TLC, a los inversionistas mexicanos del límite máximo de 25% que se aplica a la inversión extranjera en algunos intermediarios. Adicionalmente las instituciones financieras filiales de mexicanas estarán exentas del requisito de aprobación ministerial previos a la apertura de nuevas sucursales. Estados Unidos dará una exención temporal por 5 años de la Ley Glass-Steagal que impide la asociación de bancos y casas de bolsa.

Por su parte, los bancos mexicanos en el extranjero han ido en aumento, como se sabe por la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito de 1974, la actividad externa de los bancos mexicanos estaba restringida a la autorización que debía extender la SHyCP. Para 1979, se eliminaron varias restricciones permitiendo a la banca mexicana en el exterior, operar con tan sólo la observancia de las leyes en donde se encontraran establecidos.

En el caso del mercado de valores, la internacionalización fue acelerada desde 1989. A partir de ese año la participación de los extranjeros aumentó sustancialmente y la gama de instrumentos a disposición del capital internacional fue en aumento. Actualmente incluso, además de la inversión extranjera en Bolsa que con más detalle veremos líneas adelante, existe el denominado Sistema Internacional de Cotizaciones que permite negociar acciones extranjeras en México, así como comprar y vender deuda mexicana colocada en el extranjero.

Como se puede notar, la Reforma Financiera fue parte indisoluble de la Reforma de Estado, y así lo sostiene Guillermo Ortiz al mencionar que: “En primer término, el sistema financiero mexicano, cualquiera que sean sus modalidades, instrumentos e instituciones, debe acrecentar la generación del ahorro nacional, lo que significa ampliar el monto de los recursos disponibles en cantidad suficiente, y canalizarlos de manera eficaz y oportuna hacia aquellas actividades productivas más dinámicas, que permitan alcanzar los niveles de crecimiento deseados. En segundo lugar, nuestro sistema financiero, debe ser amplio, diversificado y, sobre todo, moderno; de forma tal que sea capaz de apoyar y promover la productividad y competitividad de la economía nacional, para que su inserción a la economía internacional sea de manera eficiente y programada y no impuesta por las circunstancias externas”<sup>6</sup>.

La Reforma Financiera intentó aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca, con el fin de dotar a cada una de las instituciones de la banca múltiple de la eficacia necesaria para hacer frente al nuevo reto que representa un entorno financiero más competitivo.

Además se pretendió garantizar el sano y eficaz funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, dando una mayor autonomía de gestión y de flexibilidad, para adaptarse a las nuevas condiciones económico-financieras, para lo cual era imperativo examinar rigurosamente las disposiciones que regulan a los diversos intermediarios y llevar a cabo un control que sobre ellos deben tener las autoridades competentes, lo cual como se pudo apreciar en la crisis de 1995 no fue del todo cumplida.

En el mercado bursátil, se hicieron reformas a la Ley del Mercado de Valores para dar flexibilidad a los intermediarios, dentro de un marco de inspección más eficiente que en la banca y se logró consolidar a la Bolsa como mecanismo de financiamiento,

---

<sup>6</sup> Ortiz Guillermo. La Reforma Financiera y la desincorporación bancaria. Edit. F.C.E. Pág 36-37.

desafortunadamente, esta importante función ha ido perdiendo relevancia especialmente desde 1995.

Un elemento más en la Reforma Financiera fue la autonomía del Banco de México que se gestó para darle al instituto central todas las libertades para poder plantear la política monetaria del país. Para llevar a cabo esta modificación hubo de reformar tres artículos de la Constitución federal, el 28, 73 y 123 donde se plasmó la idea de que el Banco fuera autónomo para determinar el monto y manejo de su propio crédito, darle independencia a las personas encargadas del gobierno del Banco, que aunque son designadas por el ejecutivo, necesitan la aprobación del Senado o en su caso, de la Comisión Permanente.

Además se propuso que el nombramiento y el tiempo de funciones del gobernador y subgobernadores se diera de manera escalonada con lo que se evita que algún gobierno pueda sustituir fácilmente a estos funcionarios. Y finalmente se dotó de autonomía al Banco para llevar a cabo su administración.

De acuerdo a Guillermo Ortiz<sup>7</sup>, los resultados en la instrumentación de la Reforma fueron positivos, de acuerdo a los objetivos siguientes:

1. Incrementar el ahorro financiero
2. Aumentar la disponibilidad de crédito para todos los sectores
3. Reducir el costo de los servicios financieros
4. Impulsar el mercado de valores
5. Mejorar la supervisión y capitalización del sistema bancario
6. Apoyar el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios
7. Desarrollar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Los resultados por lo menos desde el punto de vista cuantitativo arrojan lo siguiente: En cuanto al primer objetivo el crecimiento del ahorro financiero de 1989 a 1993 fue de 94%, la proporción de la deuda pública en el ahorro financiero disminuyó de 29.1% a 21% y la deuda interna como proporción del PIB disminuyó de 27.9 a 10.9% durante el mismo período.

El punto dos implicó tres condiciones: fomentar el ahorro interno, el saneamiento de las finanzas públicas y la eliminación del crédito selectivo. En este sentido, Guillermo Ortiz señala que la diversificación alcanzada por la asignación del crédito. “Mientras que en diciembre de 1988, las proporciones de crédito eran de 7.3% a actividades agropecuarias y mineras, 32.8% a la industria, 6.7% a vivienda, 21.7% a diversos servicios y 13% a comercio, siendo el 18.5% restante a gobierno, las proporciones a julio de 1993 eran de 7.6% a actividades agropecuarias y minera, 28.8% a la industria, 13.8% a la vivienda, 28.7% a diversos servicios y 18.8% a comercio, con sólo 2.3% al gobierno.”<sup>8</sup>

La reducción del costo de los servicios se mide en lo macroeconómico por el nivel de las tasas reales y en lo microeconómico por el margen de intermediación. En cuanto a las tasa reales la disminución en el período 1989-1993 fue notable pasando la tasa de

---

<sup>7</sup> Ibidem. Pág. 189

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 193

interés promedio de Cetes de 28 días de 25.9% a 7.7%. Por el lado del margen la disminución fue poco apreciable, pasando de 7.69 a 5.13%.<sup>9</sup>

En relación al impulso al mercado de valores, se tiene la convicción de la necesidad de fomentar la compra-venta de valores frente a deuda, ya que la primera significa financiamiento y compartir riesgo. El valor de capitalización pasó de 26 mil millones de dólares a 200 mil millones de dólares de 1989 a 1993. La participación del mismo valor de mercado pasó en el mismo período de 8.9 a 44.2% del PIB. El éxito del mercado de valores se puede medir por la canalización de recursos hacia el financiamiento de empresas, durante el período 1989-1994 se financió a través de ofertas públicas accionarias un monto de 7,213 millones de dólares, disminuyendo sensiblemente en el período 1995-1999 cuando el monto financiado por la Bolsa alcanzó los 2,213 millones de dólares.

Por su parte, como se detallará líneas adelante también se incrementó la participación de la inversión extranjera en la operación del mercado, lo cual se puede medir mediante la proporción que los extranjeros tienen de valores nacionales. En este caso, la cifra que muestra la proporción de inversión extranjera sobre el total del valor de capitalización del Mercado fue de 4.2%, para 1988; alcanzando casi el 35% en 1993 y 46.12% en diciembre de 2003.

En cuanto a la capitalización del sistema bancario, hasta 1993 fue de 13,499 millones de pesos, lo que equivalió a un crecimiento de 125.9% con respecto a 1989. La proporción de capital a activos riesgosos creció de 7.6% en 1988 a 9.8% en 1993.

No obstante lo anterior, el aumento del crédito al sector privado generó desde esos años un problema fuerte de cartera vencida como proporción del crédito total, aumentando de 1.27% en 1988 a 7.54% en 1993.<sup>10</sup>

Otra idea permanente en la estrategia de la Reforma Financiera fue la promoción para la creación de nuevos intermediarios financieros no bancarios, los cuáles crecieron significativamente. En el caso de Seguros sus recursos aumentaron 60% entre 1988 y 1993, las empresas de factoraje crecieron 50% de 1990 a 1993, las arrendadoras tuvieron un incremento explosivo en sus recursos, alcanzando 327.7% en el período 1989-1993.

Finalmente, merece un comentario especial la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, en el cual se han cifrado múltiples expectativas, dentro de las que se pueden destacar la posibilidad de aumentar de manera considerable el ahorro interno y tener a disposición recursos financieros de largo plazo para la inversión.

En conclusión, la estrategia de la Reforma privilegió al mercado de capitales, recomendando la liberalización de las tasas de interés después de años de represión financiera, impulsando la profundización financiera, la desregulación.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ibidem. Ver Págs. 196-200

<sup>10</sup> Cfr. Ortiz, Guillermo. OpCit

<sup>11</sup> Ortiz, Edgar. Op. Cit.

**4.2 Privatización Bancaria.** La Privatización Bancaria forma parte del gran proceso de desincorporación que comenzó desde el gobierno de Miguel de la Madrid, continuado y profundizado en el sexenio de Carlos Salinas.

El Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994 señaló las áreas estratégicas y prioritarias que quedaron definidas las primeras como aquellas en las que la participación del Estado es exclusiva, dado que el rendimiento y desarrollo afectan de manera decisiva la soberanía de la nación. Las áreas estratégicas de acuerdo al artículo 28 de la Constitución son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

Las áreas prioritarias son las que otorgan beneficio social y no están definidas constitucionalmente por lo que son dinámicas y cambiantes de acuerdo al momento histórico y por tanto al arbitrio de los gobiernos en turno, que para el caso de Salinas viabilizó la privatización como elemento importante de la Reforma Económica.

“La desincorporación de entidades públicas forma parte de un conjunto de reformas económicas que unidas a la reforma fiscal, la financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la desregulación, entre otras, conforman lo que se ha denominado la reforma del Estado. Este aspecto es importante porque, en el caso de México, la desincorporación de paraestatales es un instrumento de política económica y no un fin en si mismo”<sup>12</sup>.

Los objetivos de la Privatización estuvieron relacionados con el estratégico fortalecimiento de las Finanzas Públicas, con la necesidad de canalizar recursos a áreas estratégicas y prioritarias, a la eliminación de gastos y subsidios no justificables desde el punto de vista social y económico.

En el esquema reformador de Salinas, con la privatización se posibilitaría la promoción de la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado y se mejoraría la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.

De 1982 a 1994 se llevaron a cabo más de 1,000 procesos de desincorporación, de los cuales, en el sexenio de Salinas se llevaron a cabo 269 que reportaron un ingreso de mas de 75 mil millones de pesos. De estos, el 31% correspondió a la venta de Telmex y 51% a la desincorporación de 18 bancos.

---

<sup>12</sup> Rogozinski, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales. Págs.38-39

La privatización bancaria se presenta en el siguiente cuadro.

**Privatización Bancaria.**

<b>Bancos Privatizados</b>	<b>Fecha de venta</b>	<b>Monto (\$ 000,000)</b>	<b>Monto (\$000,000 Dólares)</b>
Multibanco Mercantil de México	14-Jun-1991	611	203
Banpaís	21-Jun-1991	545	180
Banca Cremi	28-Jun-1991	748	247
Banca Confía	9-Ago-1991	892	293
Banco de Oriente	16-Ago-1991	223	73
Bancrecer	23-Ago-1991	425	139
Banco Nacional de México	30-Ago-1991	9,745	3,194
Bancomer	8-Nov-1991	8,564	2,783
BCH	18-Nov-1991	878	286
Banca Serfin	3-Feb-1992	2,828	922
Banca Serfin (oferta pública)	8-Dic-1993	218	70
Banca Serfin (oferta privada)	4-Jul-1994	504	148
Multibanco Comermex	17-Feb-1992	2,706	883
Banco Mexicano Somex	11-Mar-1992	1,877	613
Banco del Atlántico	6-Abr-1992	1,469	480
Banca Promex	13-Abr-1992	1,074	350
Banoro	28-Abr-1992	1,138	370
Banco Mercantil del Norte	22-Jun-1992	1,776	570
Banco Internacional	6-Jul-1992	1,487	477
Banco del Centro	13-Jul-1992	869	279
<b>Total</b>		<b>38,578</b>	<b>12,562</b>

Fuente: SHyCP

Es casi indudable que el proceso de privatización de la banca mexicana tuvo como referente la ola de desincorporaciones que se dieron en todo el mundo y que el referente ideológico más cercano está en las “experiencias” que algunos autores<sup>13</sup> destacaron como enseñanzas importantes y que a saber son:

- El gobierno debe buscar el mejor precio por sus compañías, sin proporcionar ningún tipo de beneficio.
- No se deben usar los recursos para el gasto corriente sino aplicarse para elevar el ahorro y reducir el costo del dinero.
- Reglas claras.
- Propiciar la participación del mayor número posible de inversionistas.

Las primeras medidas que se tomaron en consideración para lograr la privatización bancaria fueron las modificaciones al artículo 28 y el 123 ya que al dejar de ser los bancos entidades públicas, fue necesario que los trabajadores dejaran de ser considerados empleados al servicio del Estado.

Se formó un Comité Técnico de Desincorporación Bancaria a raíz del acuerdo presidencial del 5 de septiembre de 1990 que estableció las bases y principios del proceso de privatización de la banca nacional. El Comité estuvo conformado por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, que fungió como presidente, por el Director General de Banco de México, los presidentes de las entonces separadas Comisión Nacional Bancaria y de Valores; además por el jefe de la unidad de desincorporación, el Director General de Crédito Público y el de Banca Múltiple, así como personalidades de reconocido prestigio.

Se plantearon tres etapas para la privatización: el registro y autorización de los principales adquirientes, valuación de las instituciones y la enajenación de la participación accionaria. La primera etapa recibió solicitudes formales de 44 grupos financieros, la segunda se llevó a cabo con dos valuaciones, una contable y la otra económica, con esto se pretendió homogeneizar la presentación de la información de los libros financieros de los bancos.

La evaluación económica se hizo en dos formas, la primera realizada por la propia institución apoyada por consultorías externas y la otra externa también realizada por empresas consultoras independientes y con experiencia en el sector bancario. Con ambas evaluaciones, la contable y la económica se obtuvo un valor de referencia que fue el factor ponderador cuando se recibieron las propuestas.

La enajenación se realizó a través del mecanismo de subasta, que se convocó en todos los casos a través de una convocatoria donde se señalaron las bases y las etapas para la asignación. Los participantes realizaron un pago o depósito de garantía que les dio derecho a revisar información financiera de la institución involucrada y realizar visitas técnicas para comprobar la situación manifestada en los respectivos prospectos de venta.

Una vez terminado este proceso, los interesados presentaron sus propuestas y el Comité analizó y determinó al grupo ganador, quién a su vez se comprometió a que en el momento de la adjudicación realizaría el primer pago parcial. El gobierno brindó la

---

<sup>13</sup> Friedland, Jonathan. “La Venta del Siglo” informe especial de The Wall Street Journal en **Reforma**, 20 de octubre de 1995. Pág. 1-8. Ver cuadro anexo al final de este capítulo.

posibilidad de que en un lapso de 170 días los ganadores de la subasta realizaran auditorías y en su caso presentaran reclamaciones.

Los pagos correspondientes por la venta fueron recibidos en distintos plazos, pero fueron 180 días lo que pasaron en promedio para que el gobierno recibiera el dinero correspondiente. La venta fue realizada en promedio también a 3.09 veces valor en libros de las instituciones y se recibieron en total 38 mil millones de pesos como se mencionó líneas arriba.

Las modificaciones regulatorias que ocurrieron previas a la privatización, así como, durante y posterior a este proceso permitió la formación de Grupos Financieros con una visión de servicio universal para el cliente.

Los Grupos Financieros se organizaron como compañías tenedoras, representadas por una controladora que tiene la propiedad del 51% de al menos tres subsidiarias cuyo objeto sean los servicios financieros o al menos un Banco o Casa de Bolsa en asociación con una aseguradora. El Grupo puede estar formado por Almacenes de depósito, Arrendadoras, Empresas de Factoraje, Casas de Cambio, Afianzadoras, Casas de Bolsa y Bancos.

Otra forma de asociación fue el permitir a los Bancos ser cabeza de Grupo permitiendo la propiedad de las subsidiarias participantes a excepción de Casa de Bolsa, Afianzadora y Aseguradoras. Y finalmente, también una Casa de Bolsa puede ser tenedora y dueña de los integrantes del Grupo a excepción del Banco participante.

A partir de este momento, fue un hecho la convivencia de Grupos Financieros, Bancos, Casas de Bolsa, Aseguradoras, Afianzadoras, Subsidiarias Financieras Extranjeras y Bancos de Desarrollo lo que en su momento representó la alternativa que el sector financiero mostró para contender en la competencia que el Tratado de Libre Comercio representó, sin embargo la falta de supervisión adecuada empujó al sector y a México en una de las peores crisis de que se tenga memoria.

**4.3 La Desregulación del Sistema Financiero.** La etapa de la Reforma Financiera fue pródiga en modificaciones a la regulación que controlaba al sector, tal como se desprende de lo descrito en las páginas anteriores.

La modernización y eficiencia fueron los elementos que giraron en torno a las desregulaciones que desde diciembre de 1989 comenzó a hacer el gobierno de Carlos Salinas, desde luego este énfasis tendió a privilegiar al mercado e incrementar la participación de la iniciativa privada en el sector financiero.

Las modificaciones más importantes tuvieron impacto sobre la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores lo que aunado a la creación de la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, pretendió dotar de flexibilidad y dinamismo al sector para convertirlo en una fuente de financiamiento real. También se modificaron las Leyes de Instituciones de Seguros de Fianzas, de Organizaciones Auxiliares de Crédito y de Sociedades de Inversión.

La privatización bancaria comentada anteriormente, fue otro acontecimiento que no sólo modificó la configuración del Sistema Financiero Mexicano al involucrar cambios

constitucionales que generaron una gran discusión en la arena política nacional, sino también una enorme modificación al marco regulatorio del sector.

Otra modificación importante fue la fusión de las Comisiones Nacionales de Valores y la Bancaria en un solo organismo que también dio origen a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. La fusión y creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tuvo entre otros objetivos garantizar una más eficiente labor de supervisión que en realidad no lo fue del todo, si se le analiza a través de la experiencia de la crisis bancaria de 1994-1995.

Nuevamente, en el rubro de las desregulaciones durante el periodo de la Reforma se hicieron modificaciones a la Ley del Mercado de Valores tendientes a permitir la competencia y una mayor participación de la Inversión Extranjera en el mercado bursátil. De hecho, esto último no fue sino la consecuencia de modificaciones ya planteadas anteriormente en el Reglamento de Inversiones Extranjeras que permitieron la aparición de las llamadas “inversiones neutras” uno de los detonantes del “boom” de la Bolsa.<sup>14</sup>

La mayor participación de la inversión extranjera fue uno de los mecanismos fundamentales que el gobierno de CSG propuso en su estrategia de estabilidad y crecimiento, era necesaria la fortaleza de un mercado que permitiera el financiamiento tanto a la iniciativa privada como a la pública y estaba visto que el mercado bursátil mexicano no tenía los alcances para que por su propio peso brindara respuesta a las necesidades crecientes de inversión.

En julio de 1993, nuevamente la Ley del Mercado de Valores sufrió modificaciones para continuar brindando opciones a la internacionalización del sector al permitir la creación del Sistema Internacional de Cotizaciones que tiene por objetivo la intermediación de valores extranjeros en la Bolsa Mexicana de Valores con un resultado discreto en más de diez años de operación.

Siguiendo las tendencias mundiales, las modificaciones a la ley comprometieron a la Bolsa a incorporar conceptos que garantizan tanto al inversionista mexicano como al extranjero las seguridades de una operación institucionalizada, se propuso la automatización del mercado, lo que finalmente se logró en la práctica en 1998, se creó el Fondo de apoyo y garantía del Mercado de Valores, se dio pauta a la aparición de las calificadoras de valores como soporte de las decisiones de inversión en el mercado de deuda y se pusieron restricciones al uso de información privilegiada, todo esto dentro de la filosofía de la autorregulación.

En este sentido las reformas a la Ley del Mercado de Valores de julio de 1993 indujeron a la participación en el consejo de administración de la Bolsa a individuos que no necesariamente estuvieran ligados a una institución financiera, se trató de incorporar a personajes de la iniciativa privada con prestigio a fin de evitar que sólo los intereses económicos de los intermediarios prevalecieran en las decisiones de la BMV.

---

<sup>14</sup> La inversión neutra fue un mecanismo creado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que permitía a los inversionistas extranjeros participar en la compra venta de acciones que hasta ese momento eran consideradas exclusivas para mexicanos. A través del fideicomiso los extranjeros adquieren estas acciones gozando de los beneficios pecuniarios no así los de voto.

Así mismo, se permitió que los intermediarios bursátiles nacionales pudieran actividades en los mercados internacionales y se extendió la posibilidad que las empresas cotizantes en el mercado utilizaran la serie “L” como un mecanismo para incrementar la participación del capital extranjero o nacional garantizando las decisiones y el control de la compañía.<sup>15</sup>

En diciembre de 1993, previo a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se adicionó el capítulo 3º bis para regular la participación de los intermediarios extranjeros en el mercado nacional a través de filiales que se consideran como sociedades constituidas en el territorio nacional y por tanto bajo la jurisdicción de la ley mexicana.

Otras importantes iniciativas de ley tendientes a modificar la estructura del sistema financiero nacional fue la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro que si bien es cierto ha quedado insertado como una medida de seguridad social, la expectativa del gobierno y del sector financiero ha estado encaminada a ser una fuente importante de captación y financiamiento para los sectores bancario y bursátil desde su iniciativa.

En cuanto al sector bancario, el periodo de la Reforma introdujo múltiples adecuaciones a la Ley de Instituciones de Crédito y de Agrupaciones Financieras, siempre dentro del espíritu de permitir una mayor participación del capital internacional en nuestro país y crear las condiciones para que los intermediarios nacionales tuvieran la oportunidad de intermediar en el extranjero.

De manera continua se realizaron constantes adecuaciones a la composición y representación del capital de las empresas del sector financiero. Se limitó al 49% la propiedad de extranjeros sobre bancos, casas de bolsa y grupos financieros, límite que como se vio más tarde fue rebasado con mucho hasta tener un sector bancario prácticamente en manos extranjeras.

Durante este periodo, se reformó la constitución política a fin de dar autonomía al Banco de México y garantizar la estabilidad del poder de compra de la población, así como un sano desarrollo del sistema financiero y de pagos. Las disposiciones emanadas de la Reforma limitaron el monto que el Banco Central puede prestar al gobierno federal con lo que se posibilita indirectamente la liberalización de recursos para el sector privado.

Comentario aparte merece destacar la importancia la importancia que el sistema de pagos tiene para nuestra economía ya que un sistema de pagos robusto reduce la exposición al riesgo. Para tal efecto se creó un sistema de pagos electrónico de alto valor (SPEUA) que permite realizar pagos de alto valor con fecha del mismo día con cuentahabientes de distintas instituciones de crédito, lo que propicia el menor uso de cheques, garantizando que los pagos sean definitivos y con esto evitando el riesgo de fraude.

---

<sup>15</sup> El capital social de la empresa puede ser distribuido en varias series que cotizan en Bolsa, las más conocidas son la A, que representa el capital exclusivo para mexicanos, B o de libre suscripción, que representa la parte del capital en que pueden participar los extranjeros y la L o de voto limitado, que permite la participación de accionistas nacionales y extranjeros con posibilidad de voto sólo en caso de grandes decisiones de las compañías como las disoluciones.

Se estimuló el uso de sistemas de pago electrónicos al menudeo, se estableció límites a los sobregiros diurnos de los bancos comerciales en sus cuentas corrientes con el Banco de México y se instauró la práctica de entrega contra pago en operaciones con valores gubernamentales y con otros valores, dándole a la S.D. INDEVAL la responsabilidad del depósito de los títulos bancarios y valores gubernamentales que se coloquen mediante oferta pública e intermediación.

Otras medidas que influyeron en la economía nacional fue la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica que tuvo por objetivo prevenir y contrarrestar los efectos nocivos de las concentraciones monopólicas. En 1991 se abrogó el control de cambios y el compromiso de los exportadores de vender las divisas obtenidas al tipo de cambio controlado, como condición para exportar, de la misma manera se eliminó el compromiso de solicitar las divisas que necesiten de una institución de crédito y de devolver los excedentes en un plazo fijo.

En 1992 se modificó la Ley General de Sociedades Mercantiles que entre otras cosas autorizó las sesiones informales de Consejos de Administración y Asamblea de Accionistas cuando hay unanimidad en las sociedades anónimas. En ese año también hubo modificaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor que planteó diversas disposiciones para salvaguardar la privacidad de los consumidores y garantizar el derecho a conocer la información que sobre ellos guardan las agencias de crédito o mercadotecnia.

Además de lo anterior, destaca posterior a la crisis de 1995, diversos mecanismos que implicaron modificaciones a la normatividad y que tuvieron por objetivo la estabilización del mercado financiero. Entre ellos destaca la Ventanilla de Liquidez en Dólares en Banco de México que dio el Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (FOBAPROA) para garantizar las obligaciones en moneda extranjera, en febrero de 1995, como una medida de supervisión precautoria la Comisión Nacional Bancaria y de Valores solicitó a la Banca la constitución de provisiones adicionales.

Aunado a lo anterior, a través del FOBAPROA<sup>16</sup> se incentivó la elevación de los niveles de capitalización de las instituciones de crédito. El gobierno compró cartera por un

---

<sup>16</sup> El Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (FOBAPROA), se creó en 1990 para garantizar los depósitos de los ahorradores en el sistema bancario del país. Los fondos fueron aportados por los bancos y el gobierno federal y tenían por objetivo aportar respaldos económicos por los créditos que hubieran caído en cartera vencida. La crisis de 1995 obligó a los bancos a vender su cartera vencida al FOBAPROA, sin embargo el fondo enfrentó problemas de capitalización tanto por la magnitud de la crisis como por una serie de irregularidades llevadas a cabo por los funcionarios de la banca. El FOBAPROA adquirió estos compromisos por un monto de aproximadamente 65 mm de dólares, de los cuales el 60% correspondieron a 2,500 créditos por montos de 20 millones o más. La operación del FOBAPROA ha sido una de la más cuestionadas en la historia del país, entre otras cosas por la irregularidad con que BANXICO otorgó avales de los pagarés otorgados a la Banca, estos mismos pagarés fueron emitidos de manera indebida ya que sobrepasaron los límites de endeudamiento autorizado por el congreso, se otorgó un doble trato a los deudores y finalmente se maniobró políticamente para asumir estos compromisos como deuda pública lo que de un golpe se multiplicó por cuatro los compromisos internos del gobierno federal. No cabe duda que esta situación abrió la posibilidad para la extranjerización que caracteriza hoy al sistema bancario mexicano, ya que los bancos extranjeros aprovecharon la descapitalización del sistema para comprar acciones fuertemente castigadas hasta tomar poco después el control total. El FOBAPROA ha sido sustituido por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB.

monto similar al doble del aumento de capital que realizaron los bancos o equivalente a una vez la emisión de deuda subordinada simple.

El FOBAPROA intercambió la compra de cartera por bonos de largo plazo, los cuales no podían ser vendidos ni reportados y pagan CETES a 91 días. Los créditos fueron administrados por medio de fideicomisos, los cuales establecieron que la recuperación de créditos se debía utilizar para amortizar los bonos de largo plazo y si al término de la operación el banco mantuviera bonos, se debía compartir con el FOBAPROA entre el 25 y 30% de las posibles pérdidas.

En el transcurso de la vida del fideicomiso, el banco podía reestructurar o recomprar los créditos. Hasta 1997, en el programa participaron 11 bancos y se observaron algunas mejoras en los índices de capitalización de estas instituciones.

**Aumentos de capital y Compra de Cartera FOBAPROA  
(Miles de Millones de Pesos).**

<b>Instituciones</b>	<b>Aumentos de Capital</b>	<b>Compra de Cartera Neta</b>	<b>Compra de Cartera Bruta</b>
Probursa	3.8	7.6	9.3
Serfin	12.8	24.9	28.6
Atlántico	3.2	6.0	7.1
Promex	1.7	3.0	3.4
Vital	3.8	7.5	8.8
Bancrecer/Banoro	7.4	14.0	15.4
Banorte	2.1	3.6	4.1
Banamex	12.5	23.0	28.6
Bancomer	12.7	23.6	30.1
Confia	3.3	6.0	6.6
<b>Total</b>	<b>63.3</b>	<b>119.2</b>	<b>142.0</b>

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Como se sabe la cartera de activos del FOBAPROA sumó alrededor de 360 mil millones de pesos, de los cuales 215 mil millones correspondieron a programas de compra de cartera y el resto a activos de bancos intervenidos.

Aunado a lo anterior, se echaron a andar varios programas como el PROCAPTE, para los bancos que no podían incrementar las nuevas provisiones de reservas sin volverse poco solventes. El programa consistió en la colocación de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria por parte de los bancos interesados las cuales fueron adquiridas por el FOBAPROA con financiamiento otorgado por el Banco de México.

El programa de reestructuración en unidades de inversión (UDIS) comenzó en abril de 1995 con la finalidad de salvaguardar los ahorros y la capacidad de pago de los deudores, en este caso, mediante la reestructuración de préstamos comerciales e hipotecarios en unidades de inversión. Este programa alivió los problemas de liquidez al ampliar el plazo para el pago de intereses y garantizó que muchos créditos no cayeran en el incumplimiento, aumentando con ello la cartera vencida.

El Acuerdo de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE), fue un programa destinado al apoyo de los deudores de créditos personales, hipotecarios, de tarjetas de crédito y créditos comerciales. El ADE pretendió incluir a todos los deudores, privilegiar a todos los deudores con pagos al corriente, reducir tasas y reestructurar créditos.

### **Reestructuración de Créditos con el ADE**

<b>Tipo de Crédito</b>	<b>Número de Contratos</b>
Tarjeta de Crédito	1,098,721
Créditos Personales	90,957
Comerciales	343,948
Hipotecarios	425,848
<b>Total</b>	<b>1,959,473</b>

Fuente: CNBV datos al 18 de octubre de 1996.

Por su parte, los créditos de carácter corporativo fueron agilizados en su reestructuración a través de la Unidad Coordinadora para el Acuerdo bancario Empresarial conocido como UCABE.

Aunado a lo anterior, se creó en 1996 un Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Vivienda. Este programa contemplo apoyos para créditos hipotecarios, esquemas de pago mínimos equivalentes a renta, créditos tipo FOVI y créditos para casas nuevas financiadas por la banca.

Los apoyos a otros sectores de la Economía se dieron también como los otorgados al sector Agropecuario y Pesquero, mediante el FINAPE y a la Pequeña y Mediana Empresa con el FOPYME, Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

**Programas para fortalecer el Sector Financiero.  
1995-2000**

<b>Fecha</b>	<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Costo Fiscal</b>
Enero de 1995	Ventanilla de liquidez en dólares	Dar liquidez a bancos	No
Marzo de 1995	Nuevos requerimientos para reservas	Fortalecer la solvencia	No
Marzo de 1995	PROCAPTE	Fortalecer la solvencia	NO
Marzo de 1995	Reformas legislativas	Incentivar la capitalización	No
Abril de 1995	Programas de reestructuras en UDIS	Apoyo a Deudores	Sí
Mayo de 1995	Mecanismos de capitalización con compra de cartera	Capitalizar bancos	Sí
Agosto de 1995	ADE	Apoyo a deudores	Sí
Mayo de 1996	Beneficios a deudores de créditos a la vivienda	Apoyo a deudores	Sí
Julio de 1996	FINAPE	Apoyo a deudores	Sí
Agosto de 1996	FOPYME	Apoyo a deudores	Sí
Diciembre de 1998	Reformas legislativas	Capitalización de bancos	No
Enero de 1999	Creación del IPAB	Seguridad a ahorradores	No
Abril-Mayo de 1999	Ley de Concursos Mercantiles y Miscelánea de Garantía	Mejoramiento del sistema	No

Otra importante medida de adecuación legal y operativa que se dio en 1995 fue la creación del sistema de Préstamo de Valores. La importancia de éste radica en el aumento de la liquidez que propicia, por lo que Banco de México autorizó a los bancos, casas de bolsa y a las sociedades de inversión llevar a cabo este mecanismo que consiste en la transferencia de la propiedad de valores del prestamista al prestatario, obligándose éste a restituirle al primero sus valores al término del plazo pactado u otros que amparen el préstamo, más un premio y los dividendos que se hubieren generado.

En 1998 se creó el Sistema de Cámaras que se encarga de realizar la compensación de documentos y determinar los créditos necesarios para liquidar los saldos de la compensación.

La compensación se hace mediante las propias cámaras a través de líneas de crédito manejadas por las instituciones, a diferencia de las realizadas anteriormente que era por

las instituciones. El límite de la línea de crédito es responsabilidad del Banco de México.

En este mismo año, el Banco de México estableció el límite máximo del saldo deudor que las instituciones pueden incurrir por concepto de liquidación de sus operaciones con valores depositados en INDEVAL, conocida como capacidad máxima, al mantener un saldo deudor negativo se les cobra una tasa que se mueve en función de las necesidades del Banco central.

Al final del mismo año, se puso en marcha el Mercado Mexicano de Productos Derivados (MEXDER), independiente de la Bolsa Mexicana de Valores, que provee los servicios necesarios para cotizar y negociar contratos estandarizados de futuros y opciones, lo que involucró diversas disposiciones que sancionaron la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México.

En 1999 las autoridades dieron especial atención a aumentar las penas y multas a las personas que pudieran hacerse acreedoras a ellas por realizar actividades en perjuicio de los demás, sobre todo en el Sistema Financiero. Se establecieron actividades que hasta ese momento no eran consideradas graves, como el uso de información privilegiada, la realización de intermediación sin autorización, el uso del sistema con fines de beneficio propio o actividades irregulares en perjuicio del mercado.

Para tal efecto se reformaron las Leyes de Instituciones de Crédito, Federal de Instituciones de Fianzas, de Sociedades Mutualistas de Seguros, del Mercado de Valores y del SAR.

En otro orden de ideas, a partir de febrero de 1999, el Banco de México permitió a las instituciones de crédito utilizar el saldo a favor que tienen con el Banco de México para compensar el saldo deudor proveniente de las cámaras de compensación, para no utilizar las líneas de crédito que otras instituciones les hubieran otorgado.

En 2000, el Banco de México extendió la posibilidad de efectuar préstamo de valores con Bonos UMS<sup>17</sup>, siempre y cuando se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Intermediarios, depositados en una institución para el depósito de valores y que sean objeto de negociación en el país.

En 2001 se reforma la Ley del Mercado de Valores con la finalidad de estimular la transparencia en el mercado y la confianza del público inversionista para incrementar la inversión. Las modificaciones principales estuvieron referidas a la posibilidad que tienen los tenedores minoristas de voto restringido que representen el 10% del capital social de la emisoras, por este hecho podrán nombrar a un consejero, a su suplente y a un comisario, podrán citar a Asamblea de accionistas y a solicitar que se aplase la votación de cualquier asunto respecto del cual no se consideren suficientemente informados. Así mismo, los tenedores de al menos el 15% del capital podrán ejercer la

---

<sup>17</sup> Los Bonos UMS, son bonos emitidos por el Gobierno Federal y colocados en el extranjero a plazos entre 5 y 30 años con pagos semestrales y anuales, en diversas monedas como dólares y euros en tasas fijas y variables. La emisión de estos Bonos permitió al gobierno federal eliminar la garantía de los Bonos del Tesoro asociados a los anteriores Bonos Brady, reduciendo con ello el saldo de la deuda, mejorando su perfil y extendiendo positivamente los plazos

acción de responsabilidad civil contra los administradores, comisarios o miembros del comité de auditoría.

Los accionistas que representen al menos el 20% del capital, podrán oponerse judicialmente a las resoluciones de las asambleas generales respecto de las cuales tengan derecho de voto.

Se estableció que las compañías que obtengan su registro en el Registro Nacional de Valores (RNV) deberán tener un consejo de administración que tenga un mínimo de 5 y un máximo de 20 consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el 25% deberán de ser independientes. Para el caso de las Casas de Bolsa y especialistas se indica lo mismo salvo que el número de consejeros fluctuará de 5 a 15.

Se obliga a las empresas registradas en RNV a tener un comité de auditoría, donde el presidente y la mayoría de sus integrantes deben ser independientes, el comité contará con la presencia de los comisarios quienes tendrán derecho voz pero no a voto.

Se introdujo el concepto de evento relevante, el cual consiste en todo acto, hecho o acontecimiento capaz de influir en los precios de los valores inscritos en el Registro Nacional de Valores. Todo aquel evento relevante que no sea revelado será considerado un uso indebido de información privilegiada, se obliga a las personas que pudieran tener información privilegiada a no participar en operaciones del Mercado ni a informar o aconsejar a terceras personas en sus decisiones de inversión.

Se estipuló que toda persona que se encuentre vinculada a las empresas bursátiles sólo podrá comprar o vender sus valores mediante una oferta pública. Se eximió a las empresas del requisito de informar previamente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores antes de emitir información al público, sólo quedan obligadas en relación a la información de promoción y publicidad.

Se incorporó la figura de contrapartes centrales con el objeto de reducir o eliminar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los intermediarios del Mercado de Valores. Al efecto, las contrapartes centrales se constituyen como acreedores y deudores recíprocos de los derechos y obligaciones derivados de operaciones con valores que hayan sido concertados con anterioridad, asumiendo tal carácter con los intermediarios, quienes mantendrán el vínculo jurídico con la parte central y no entre sí.

Las contrapartes centrales deberán determinar y aplicar un sistema de salvaguardas financieras, entendiéndose como tal, al conjunto de medidas que tienen por objeto asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

Cabe mencionar que la prestación de este servicio únicamente podrá llevarse a cabo por sociedades anónimas que gocen de concesión del Gobierno Federal, y las contrapartes centrales sólo podrán actuar con tal carácter con los intermediarios del Mercado de Valores que sean sus socios, quienes por su parte podrán participar por cuenta propia o de terceros.

Otra modificación regulatoria importante fue la eliminación de la sección de intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios con la finalidad de

eliminar el doble trámite que venían llevando los intermediarios bursátiles al solicitar la autorización para constituirse y al mismo tiempo llevar a cabo la inscripción referida en la sección del Registro.

Se incluyó también, la obligación que tendrán las empresas que pretendan participar con alguna emisión e inscripción en el Registro Nacional de Valores de presentar a la Comisión nacional bancaria y de Valores mayor información, con la finalidad de brindar mayores elementos para la toma de decisiones del público inversionista, así como la necesidad de contar con una calificación otorgada por una institución calificadora de valores cuando se trate de emisiones de deuda.

También se modificó la integración de los consejos de administración de las instituciones de banca múltiple y sociedades controladoras, ubicando el número de consejeros entre un mínimo de 5 y un máximo de 15, de los cuales, el 25% debe ser independiente.

Se contempló el caso de no permitir que los consejeros de instituciones de banca múltiple y de sociedades controladoras sean los mismos de otros consejo de instituciones financieras independientes, o de sociedades controladoras o de instituciones financieras pertenecientes a un grupo financiero distinto.

**4.4 La Estructura Administrativa de la Reforma Financiera.** La Reforma Financiera emprendida a partir de 1989 y la desregulación que acompañó este proceso tuvo un impacto importante en la estructuración de la Administración Pública mexicana. En este sentido, Alejandra Cabello señala que la desregulación tiene dos ángulos: “El primero concierne a la eliminación de las restricciones cuantitativas y cualitativas a las variables financieras, concretamente a la eliminación de la ‘represión financiera’. El segundo se refiere a una redefinición del espacio público en que las autoridades intervienen para promover las actividades del mercado en pro del interés público, es decir un desarrollo nacional que no profundice los problemas y desigualdades sociales.”<sup>18</sup>

**4.4.1 La Estructura del Sistema Financiero Mexicano.** La organización del Sistema Financiero Mexicano tiene diversas categorías de participantes, desde el punto de vista de la regulación existen las siguientes instituciones.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** Es el organismo que instrumenta la política financiera del Ejecutivo, sanciona infracciones en el Sistema, otorga o revoca concesiones y define las operaciones o actividades que se realizan en los distintos Mercados. La SHCP se divide en la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público que se encarga de proponer políticas de desarrollo financiero, social y económico, determina los precios y tarifas de la mayoría de los precios de los bienes y servicios públicos.

Integra el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y el Programa Operativo de Financiamiento de la Administración Pública. Participa en la formulación de la reglamentación para la promoción, captación y asignación de recursos del sistema bancario y coordina las políticas y programas de la banca de desarrollo entre otras cosas.

---

<sup>18</sup> Cabello, Alejandra. Globalización y liberalización financieras y a Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis. México. Pág. 167.

Su funcionamiento esta regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su reglamento interno.

**Banco de México.** Es un organismo que goza de autonomía y actúa como banca central, por tanto sus funciones son garantizar la estabilidad de precios, fomentar el crecimiento y el empleo, así como proveer del medio circulante para los circuitos financieros.

Así mismo, regula el mercado cambiario, influye en la fijación de las tasas de interés a través de operaciones de mercado abierto, realiza operaciones de banco de reserva y prestamista de última instancia, administra las reservas monetarias y actúa como agente financiero del gobierno federal.

Se rige por la Ley del Banco de México y por la Ley reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos sexto y séptimo.

**Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).** Como se verá más adelante en detalle, las funciones de la CNBV son supervisar y regular a las entidades financieras y a todos los participantes en actividades que tengan relación con los mercados financieros y bursátiles.

**Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).** Es un órgano desconcentrado de la SHCP y su finalidad es garantizar el estricto apego a la normatividad de las empresas dedicadas al aseguramiento y el otorgamiento de fianzas. Esta comisión fue escindida de lo que en su momento era la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Su funcionamiento está previsto en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones y Fianzas.

**Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).** Su función es garantizar el funcionamiento adecuado del sistema de ahorro de los trabajadores, su normatividad general es la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y el Reglamento de esta Ley, además toma en consideración de manera muy importante la Ley del Seguro Social y la Ley del INFONAVIT.

**Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros. (CONDUSEF).** Esta nueva comisión tiene como objetivo las labores de conciliación y fallar en cualquier controversia que se suceda en la prestación de un servicio financiero. Su actuación está guiada por La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

**Bolsa Mexicana de Valores (BMV).** Proporciona la infraestructura física y da servicios de información para la operación de títulos valor, transfiere los datos para la liquidación realizada por S.D. INDEVAL. Realiza procesos de vigilancia con la finalidad de garantizar el sano desarrollo del Mercado. Su ordenamiento legal más importante es la Ley del Mercado de Valores, seguido de la Ley de Sociedades de Inversión, las circulares que emite la CNBV, el Reglamento General Interior de la Bolsa Mexicana de Valores, la Ley de Sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Organización y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley para regular las Agrupaciones Financieras, Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera y su Reglamento; Código Civil,

Código de Comercio, Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Reglamentos de las Leyes Fiscales, Resolución Miscelánea y el Código de Ética Profesional de la Comunidad Bursátil.

**Mercado Mexicano de Derivados, (MEXDER).** Es la Bolsa donde se negocian contratos de futuros y opciones financieras sobre diferentes valores subyacentes, coadyuva a sus funciones la cámara de compensación denominada ASIGNA, ambos organismos son autorregulados y funcionan bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

**Academia Mexicana de Derecho Bursátil.** Es un organismo especializado en estudiar y dotar al Mercado de iniciativas normativas, así como difundir la legislación y la cultura bursátil.

**Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB).** Es el organismo que sirve de interlocutor entre los organismos del Mercado de Valores y las autoridades, promueve iniciativas para mejorar la operación, la administración de empresas y de valores, presenta estudios fiscales, jurídicos y sugiere medidas que fortalezcan la autorregulación

Además de las anteriores instituciones, existen las siguientes empresas participantes:

**Agrupaciones Financieras.** Se refiere al agrupamiento de algunas de las siguientes compañías: Almacenes Generales de Depósito, arrendadoras, Empresas de Factoraje, Casas de Cambio, Aseguradoras, Afianzadoras, SOFOLES, Casas de Bolsa, Instituciones de Inversión, Banca Múltiple y Afores. Su normatividad general se presenta en la Ley para regular las Agrupaciones Financieras,

**Instituciones de Banca Múltiple.** El objetivo de estas empresas es la captación y financiamiento, también ofrecen pago de servicios, compra-venta de divisas y metales amonedados y de circulación nacional.

**Instituciones de Banca de Desarrollo.** Estos institutos tienen la finalidad de canalizar recursos a empresas y sectores prioritarios para el desarrollo del país. Actúan como bancos de segundo piso, financiando con tasas preferenciales y con programas especiales para la pequeña y mediana empresa. Se les conoce como bancos de segundo piso ya que actúan a través de bancos comerciales que son el contacto con los prestarios.

**Casas de Bolsa.** Son intermediarios para la colocación, compra y venta de valores, son especialistas que proporcionan asesoría para el financiamiento corporativo.

**Socios liquidadores y Socios operadores.** Son empresas que ofrecen el servicio de intermediación en el mercado de derivados (MexDer). Al igual que con las casas de bolsa sólo ponen en contacto a los compradores y vendedores por lo que no garantizan rendimientos.

**Calificadoras de Valores** Elaboran diferentes estudios para el análisis, opinión, evaluación y dictamen sobre la calidad crediticia de valores, mediante de una calificación que mide el riesgo de cada colocación de deuda en el Mercado. Con ello se

perfeccionan los mecanismos del mercado de valores y se ofrece elementos de confianza a los inversionistas.

**Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL).** Es una institución que realiza las actividades de depósito de valores, compensación y liquidación de las operaciones realizadas en los mercados de deuda y accionario.

**Sociedades de Inversión.** Son sociedades anónimas que proveen de alternativas de inversión para la diversificación de riesgos, pueden comprar y vender valores y títulos correspondientes a sus portafolios de inversión. Hacen colocaciones de sus acciones entre el público inversionista. En este caso el usuario a través de la operadora, distribuidora o administradora compra y vende acciones de las sociedades de inversión en las que esta interesado en participar, y el usuario inversionista dependiendo del éxito de la sociedad tiene ganancias o pérdidas.

**Almacenes Generales de Depósito.** Tienen como objetivo el almacenamiento y cuidado de productos, además pueden dar financiamiento con garantía de los bienes. También podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza. Sólo los almacenes estarán facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda; el “certificado de depósito” permite vender la mercancía sin tener que movilizarla hasta el lugar donde se realice la operación de compraventa, mientras que el “bono de prenda” permite obtener créditos con el respaldo o la garantía de la mercancía cuidada en el almacén.

Los almacenes facultados para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, podrán efectuar en relación a esas mercancías, los procesos antes mencionados en los términos de la Ley Aduanera.

**Arrendadoras Financieras.** Como su nombre lo indica es el financiamiento para la adquisición de activos fijos, dando oportunidad de adquisición del bien al final del contrato y por debajo del valor del mercado. La ventaja del arrendamiento consiste en diferir el pago en varias mensualidades y en su caso ejercer la opción de compra, en lugar de la alternativa tradicional de efectuar un desembolso para el pago de contado.

**Casas de Cambio.** Empresas que se dedican a la compra y venta de divisas, están autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reglamentadas en su operación por el Banco de México y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Cabe mencionar que se entiende por divisa a los billetes, monedas, cheques y ordenes de pago (money orders) en moneda extranjera.

**Instituciones de Seguros.** Brindan garantía en caso de pérdidas por robo, siniestro o cualquier contingencia mediante la venta de pólizas. Existen también aseguradoras que sólo sirven a un grupo de socios y se les llama Sociedades Mutualistas de Seguros.

**Factoraje Financiero.** Son compañías que adquieren derechos de crédito y ejercen posteriormente el derecho de cobro. Al adquirir los documentos para cobrarle al deudor, es decir quién los firmo, las empresas de factoraje pagan o adelantan dinero al dueño del

derecho de cobro menos una comisión por el servicio, a esto también se le conoce como “descuento de documentos”. Se considera una operación de crédito pues el vendedor de los derechos (dependiendo de la modalidad que elija factoraje con recurso o sin recurso), sigue siendo responsable de que el deudor pague, esto es como conceder un crédito al vendedor a cambio de las facturas. Por medio de esta operación, la empresa de factoraje ofrece liquidez a sus clientes, es decir, la posibilidad de que dispongan de inmediato de efectivo para hacer frente a sus necesidades y obligaciones o bien para realizar inversiones.

**Instituciones de Fianzas.** Realizan contratos por medio de los cuales se garantiza el pago de una deuda.

**Administradoras de Fondos para el Retiro. (AFORES).** Son sociedades que administran los fondos de pensiones de los trabajadores que se encuentran inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social. Están obligadas a informar al trabajador, el Estado de Cuenta que mantiene con ellas. Los trabajadores del ISSSTE manejan sus recursos a través de bancos comerciales.

**Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES).** Son sociedades que administran portafolios de inversión para canalizar los recursos provenientes de los fondos de pensión de los trabajadores. Las SIEFORES operarán por autorización de la CONSAR y deben ser sociedades anónimas de capital variable, contar con un comité de inversión que debe ser el encargado del destino de las inversiones provenientes de los fondos de los trabajadores y un comité de riesgos para administrar a los que se encuentren expuestas

**Fondos de Fomento Económico.** Son instituciones creadas por el Gobierno con la finalidad de fomentar áreas consideradas prioritarias a desarrollar.

**Sociedades de Ahorro y Préstamo.** Como su nombre lo indica constituyen asociaciones de captación y financiamiento entre un grupo de personas.

**Oficinas de Representación de Bancos del Exterior.** Realizan actividades financieras con residentes fuera del país.

**Patronato del Ahorro Nacional.** Instituto creado por el gobierno que tiene como finalidad promocionar y estimular el ahorro especialmente en los sectores populares y que recientemente fue convertido en BANSEFI.

**Uniones de Crédito.** Su función es facilitar el crédito para los socios que son de un mismo ramo industrial. Para ser socio se deberá adquirir una acción o parte social de la propia institución. Los socios a través de la unión de crédito podrán comprar, vender y comercializar insumos, materias primas, mercancías y artículos diversos así como alquilar bienes de capital necesarios para la explotación agropecuaria o industrial.

**Sociedades financieras de objeto limitado o SOFOLES.** Podemos llamarlos bancos especializados porque prestan solamente para un sector o actividad, reciben depósitos y para captar recursos tienen que obtener dinero mediante la colocación de valores o solicitando créditos. Su principal producto es el otorgar créditos para la adquisición de bienes específicos como carros o casas u operar tarjetas de crédito.

**Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.** (antes Patronato del Ahorro Nacional). Es una institución (Banca de Desarrollo) su propósito es promover el ahorro, el financiamiento y la inversión, así como ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los integrantes del sector. Dicho sector está conformado por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular las cuales son: Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Populares

**Fideicomisos públicos.** Su propósito es apoyar cierto tipo de actividades definidas Debido a que cada uno es muy distinto no se pueden generalizar en su funcionamiento, pero algunos son muy conocidos: INFONAVIT (Instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores), FONACOT (Fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores), FOVI (Fondo de operación y financiamiento bancario a la vivienda), FONATUR (Fondo nacional de fomento al turismo) y otros más.

**4.4.2 La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.** Una parte fundamental de la regulación y vigilancia del Sistema Financiero Mexicano lo representa la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que es un organismo de la Administración Pública Federal que tiene por objetivos, la estabilidad y solvencia del sistema financiero, proteger los intereses de los ahorradores y del público inversionista, promover el mejoramiento constante de la calidad de la administración de los intermediarios e instituciones participantes del mercado, fomentar la eficiencia y sano desarrollo del sistema financiero y fortalecer el desarrollo institucional de la propia Comisión.

La CNBV es producto de la fusión de las Comisiones Bancaria y de Valores establecida con anterioridad. La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de abril de 1995, y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

La procuración de la estabilidad y solvencia del sistema financiero ha sido punto importante de la actividad de la CNBV y se ha apoyado fundamentalmente en la regulación prudencial con la finalidad de que las instituciones financieras tengan un control del riesgo inherente a su actividad. En este sentido destacan los requerimientos de capital que se hicieron más rigurosos, sumando al riesgo crediticio, los riesgos por tasas de interés, tipo de cambio y variación en precios de inversiones propias.

Se constituyeron reservas y provisiones para enfrentar pérdidas por deterioros en la cartera, ubicándose en lo que resulte más alto del 60% de la cartera vencida o el 4% de la cartera de créditos total.

Otra parte importante sobre el control del sistema financiero fue la homologación de los principios contables entre México y los parámetros internacionales conocidos como GAAP (General Accounting Accepted Practices). Esto ha permitido que la CNBV pueda supervisar de manera consolidada a los grupos financieros.

En lo que respecta a la supervisión como la serie de mecanismos y marcos regulatorios que le permiten a la autoridad verificar el cumplimiento adecuado de las actividades financieras, la CNBV ha insistido en la inspección a través de las visitas para verificar la calidad de los activos, el manejo de fondos, la adecuación del capital, así como los procesos de control interno.

Las labores de supervisión se han realizado mediante el uso del Sistema de Análisis Financiero (SAF), el cual permite el análisis pormenorizado e individualizado de las instituciones financieras.

La CNBV ha procurado llevar a cabo el fortalecimiento de los mecanismos de Mercado, fundamentalmente a través de la verificación de que todos los involucrados en el negocio financiero tengan la información suficiente para la evaluación de sus actividades.

En este sentido, la autorregulación se convierte en un elemento importante en las actividades de las empresas del sector, garantizando con ello la disciplina y un compromiso de éstas con la Comisión. Por su parte, la CNBV ha ampliado las medidas correctivas para con los intermediarios, con lo que se estrecha el compromiso de atención y salvaguarda de los intereses de los participantes en el Sistema Financiero.

Por lo que se refiere a proteger a los ahorradores y público inversionista, este tiende a incrementar la confianza del público que no sólo trae seguridad desde el punto de vista psicológico, sino también tiene repercusiones sobre el costo de financiamiento. Para tal efecto, la CNBV ha solicitado que las entidades financieras informen regularmente acerca de su situación financiera, ha estrechado las medidas para evitar el uso de información privilegiada, se ha tratado de mejorar la regulación y las acciones en donde existan conflictos de interés y una atención más detallada hacia los usuarios de la banca y del medio bursátil, de este modo incluso se creó la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros, (CONDUSEF).

Dentro de los objetivos mencionados, la promoción para el mejoramiento constante de la calidad de la Administración de los Intermediarios e Instituciones participantes ha tenido importancia relevante. En este sentido y dada la experiencia con la privatización se ha tratado de imponer restricciones para el otorgamiento de concesiones, ha facilitado los procesos de fusiones, asociaciones y liquidación de empresas de manera más rápida y eficiente.

Dentro de las cosas positivas de la Comisión han sido la constancia en la aplicación de la supervisión y la utilización de regulaciones y parámetros de medición aceptados internacionalmente, lo que debe traer como consecuencia una mayor confianza del público en el accionar de los intermediarios financieros e incluso de la propia Comisión. Esta labor incluso fue reconocida por la Reserva Federal cuando en 1996 otorgó un reconocimiento por la adecuada capacidad supervisora.

**Anexo 4.1**  
**Reformas al Sistema Financiero Mexicano**

<b>Año</b>	<b>Reforma</b>	<b>Impacto</b>
1925	Promulgación de la ley de Banco de México.	Creación del banco central y del marco normativo para el sistema financiero mexicano.
1974	Creación de la Banca Múltiple.	Ampliación de las actividades de los bancos comerciales.
1976	Diversificación de instrumentos de captación.	Diversificación ya que se permitió que se captara a través de certificados de depósito y pagarés.
1977	Diversificación los instrumentos de depósito tradicionales.	Innovación financiera. Se estableció la posibilidad de establecer cuentas de depósito con fechas predeterminadas de retiro y por tanto con tasas de interés más altas.
1978	Emisión de Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES).	Desarrollo de un mercado de dinero y comenzar a desaparecer los controles cuantitativos.
1982	“Nacionalización” de la Banca.	Los bancos comerciales pasaron a la administración pública y se decretó por un periodo breve el control de cambios.
1988	Eliminación de “Cajones de Crédito.”	Continuación de la eliminación de los controles cuantitativos de crédito.
1988	Supresión de restricciones cuantitativas.	Intensificación de la liberalización, dejando únicamente los saldos de las cuentas de cheques y de ahorro sujetas a las limitaciones relacionadas con porcentajes de canalización a sectores prioritarios.
1988	Eliminación del Encaje Legal.	Liberalización de recursos financieros para el crédito dejando únicamente el requisito de mantener un “coeficiente de liquidez” sobre el 30% de los depósitos bancarios.
1989	Ampliación de la liberalización del crédito.	Se eliminó la reserva sobre los depósitos a plazo y cuentas de cheques.
1989	Desaparición del “Coeficiente de liquidez”	Eliminación del crédito forzoso e incremento del crédito.
1989-1994	Introducción de nuevos instrumentos de captación no bancarios.	Se elevaron las opciones de ahorro y financiamiento, especialmente a través del Mercado de Valores.
1989-1993	Modificaciones al Reglamento y Ley sobre Inversión Extranjera.	Amplió la participación de los inversionistas extranjeros a través de Fondos Neutros.

**Anexo 4.1**  
**Reformas al Sistema Financiero Mexicano**

<b>Año</b>	<b>Reforma</b>	<b>Impacto</b>
1989-1990-1992	Cambios a la Ley de Instituciones de Crédito	Adaptar la normatividad a las nuevas condiciones del sistema financiero. Por ejemplo se eliminó el término concesión y se sustituyó por el de autorización para el establecimiento de bancos comerciales. Se permitió la emisión de series “C” que representaban capital adicional de la banca en manos gubernamentales. En junio de 1992 se determinó la integración del capital social de las instituciones de crédito, permitiendo la emisión de series “L” como capital adicional del capital pagado, representando el 30% del capital ordinario. En mayo de 1993, se reformó para permitir la privatización del sistema de información de operaciones activa.
1989-1993	Modificaciones a Ley del Mercado de Valores.	Entre lo más destacado se puede mencionar las medidas para incentivar la participación de los intermediarios bursátiles en el extranjero, así como, la posibilidad para que los extranjeros participaran como intermediarios en nuestro mercado. Se creó la figura del Especialista Bursátil. Se redefinió el concepto de información privilegiada para darle transparencia a la operación bursátil. Se crea la figura de calificadora de valores. En mayo de 1993 se reforma para permitir el surgimiento del Sistema Internacional de Cotizaciones (SIC) que permitió la operación y oferta pública de valores extranjeros, se aumentaron penas por el uso de información privilegiada.
1989-1994	Diversas disposiciones para regular el funcionamiento del Banco de México.	Entre lo más importante se debe mencionar la independencia para el control de la Política Monetaria que fue dada por la autonomía otorgada al banco central y la regulación al financiamiento que se otorgaba al sector público.
1989	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	Se crea la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Se flexibilizó la operación de las instituciones del ramo. Se permitió a las aseguradoras realizar labores de reafianzamiento. Se permitió la participación de la inversión extranjera. En mayo de 1993 se permitió a las aseguradoras participar en el capital de otras instituciones financieras.

**Anexo 4.1**  
**Reformas al Sistema Financiero Mexicano**

<b>Año</b>	<b>Reforma</b>	<b>Impacto</b>
1989	Ley Federal de Instituciones de Fianzas	Se introdujeron múltiples modificaciones tendientes a la modernización del sector. En mayo de 1993 se permitió operar bajo el régimen de capital fijo o variable, emitir obligaciones subordinadas necesariamente convertibles a capital, reafianzarse con entidades del exterior.
1989	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito	Se liberó y desreguló diversas actividades realizadas por los intermediarios no bancarios. Se reconoció jurídicamente a las empresas de factoraje. Se permitió la emisión de obligaciones por parte de las arrendadoras para ayudar a su crecimiento. En mayo de 1993 se permitió a estos organismos operar con acciones propias y emitir acciones de voto limitado.
1989-1990	Ley de Sociedades de Inversión	Se realizaron modificaciones para desregular operaciones y llevar a cabo simplificación administrativa.
1990-1992	Ley para regular las agrupaciones financieras.	Se autorizó la integración de diversos intermediarios financieros bajo una misma firma. En junio de 1992 se permitió a las sociedades controladoras contraer pasivos directos o contingentes con objetivo de capitalizarse o de incorporar otras entidades financieras.
1990	Privatización de la Banca	Desincorporación de la Banca y formación de grupos financieros.
1994	Tratado de Libre Comercio de América del Norte	El capítulo 14 y el anexo respectivo señalan los compromisos de los países firmantes. En el acuerdo se señala que los organismos financieros deben recibir el trato de nacionales en cada país, sin provocar desventaja para alguno de ellos. Se permite la ubicación en territorio nacional de empresas extranjeras con la posibilidad de aceptar subsidiarias en lugar de sucursales, se podrá permitir la instalación de esta últimas siempre y cuando EU permita la expansión geográfica de bancos nacionales y extranjeros. Los beneficios que otorga el TLC podrán ser disfrutados en general por todos los agentes económicos, de acuerdo a la regla de origen se puede permitir el acceso de subsidiarias a cualquier país signatario siempre y cuando se encuentre establecida previamente en cualquiera de estos países. Se señala que los países firmantes se comprometen a no realizar expropiaciones.

**Anexo. 4.2**  
**Principales Privatizaciones en América Latina.**

<b>Compañía</b>	<b>Sector</b>	<b>Año de Inicio</b>	<b>Precio Mill. Dls.</b>	<b>% Privado</b>	<b>Principal Comprador</b>
<b>Argentina</b>					
YPF	Petróleo y Gas	1993	2,500	80	Oferta Pública
Aerolíneas Argentinas	Aerolíneas	1990	260	85	Iberia (España)
Telefónica de Argentina	de Telecomunicaciones	1990	114	60	Telefónica de España
Telecom.	Telecomunicaciones	1990	100	60	Stet (Italia)
<b>Bolivia*</b>					
Corani	Energía	1995	58	51	Dominion Energy (EU)
Guaracachi	Energía	1995	47	51	Energy Initiatives (EU)
Valle Hermoso	Energía	1995	34	51	Bolivian Generating Group (EU)
<b>Brasil</b>					
Cía Siderúrgica Nacional	Siderurgia	1993	1,056	100	Banco Bamerindus y otros (Brasil)
Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais	Siderurgia	1991	974	75	Banco Bozano y otros (Brasil)
Cía. Petroquímica do Sul	Petroquímica	1992	617	63	Poleofinas, Banco Económico y otros
<b>Chile</b>					
CTC	Telecomunicaciones	1988	115	100	Bond Corp, (Australia)
ENTEL	Telecomunicaciones	1986	40	100	Telefónica de España
Endesa	Eléctrica	1986	N.D.	100	Enersis (Chile)
Chilgener	Eléctrica	1986	N.D.	100	Fondos de Pensiones
<b>Colombia</b>					
Banco Colombia	de Banca	1994	490	99	Jaime Gilinski (Colombia)
Banco Corpavi Colombiana	Banca	1994	170	34	Oferta Pública
Automotriz	Automotriz	1991	52	70	Mazda y Sumitomo (Japón)
<b>Cuba</b>					
Etecsa	Telecomunicaciones	1994	706	49	Grupo Domos (México)

<b>Compañía</b>	<b>Sector</b>	<b>Año de Inicio</b>	<b>Precio Mill. Dls.</b>	<b>% Privado</b>	<b>Principal Comprador</b>
<b>Ecuador</b>					
Fertilizantes Ecuatorianos	Agroindustrial	1994	0.9	97	Grupo Wong (Ecuador)
Azucarera Tropical Americana	Agroindustrial	1994	0.1	99	Grupo Isaías (Ecuador)
Cemento Nacional Ecuatoriana de Aviación	Cemento	1993	47	47	Grupo Holderbank (Suiza)
	Aerolínea	1995	33	50	Eljuri-Vasp (Ecuador, Brasil)
<b>Perú</b>					
Entel-CPT	Telecomunicaciones	1994	2,000	35	Telefónica de España
Empresa Mineral Especial Tintaya	Minería	1994	218	100	Magna Copper (EU)
Banco Continental	Banca	1995	195	60	Banco Bilbao Vizcaya (España)
Empresa Minera del Hierro del Perú	Minería	1992	120	100	Shougang Group (China)
<b>México</b>					
Telmex	Telecomunicaciones	1990	7,000	100	Grupo Carso (México), SBC Communications (EU), France Cable et Radio (Francia)
Banamex	Banca	1991	3,220	100	Grupo Accival (México)
Bancomer	Banca	1991	2,850	79	Grupo Vamsa (México)
Multibanco Mercantil de México	Banca	1991	203	100	Grupo Probursa (México)
Banpaís	Banca	1991	180	100	Grupo Mexival
BCH	Banca	1991	286	100	Grupo Cabal
Banca Cremi	Banca	1991	247	100	Raymundo Gómez
Bancrecer	Banca	1991	140	100	Roberto Alcántara
Banca Confía	Banca	1991	293		Abaco Grupo Financiero
Banco Oriente	de Banca	1991	73	100	GFMargen
Banca Serfin	Banca	1992	139	100	Grupo de Adrián Sada (México)
Banco del Atlántico	Banca	1992	480	100	GBM
Banca Promex	Banca	1992	350	100	GFFinamex

<b>Compañía</b>	<b>Sector</b>	<b>Año de Inicio</b>	<b>Precio Mill. Dls.</b>	<b>% Privado</b>	<b>Principal Comprador</b>
Banco Mercantil del Norte	Banca	1992	570	100	GFNorte/Maseca
Banco Internacional	Banca	1992	477	100	GFBital
Banco del Centro	Banca	1992	279	100	Gupo Multiva
Banco Mexicano Somex	Banca	1992	613	100	Invermexico
Multibanco Comermex	Banca	1992	286	100	Grupo Inverlat (México)
Televisión Azteca	TV y Salas de Cine	1993	612	100	Familia Salinas y Saba
Banco Mexicano Somex	Banca	1992	603	100	Grupo de Carlos Gómez y Manuel Somoza (México)
ASEMEX	Seguros	1993	600	51	Grupo Mexival (México)
<b>Venezuela</b>					
Teléfonos de Venezuela	de Telecomunicaciones	1991	1,900	40	GTE (EU)
Viasa	Aerolínea	1991	145	40	Iberia (España), Banco Provincial (Venezuela)
Astilleros Navales de Venezuela	Astilleros	1991	7	88	Grupo de H. L. Boulton (Venezuela)
Industria Láctea Venezolana	Agroindustrial	1995	15	41	Parmalat (Italia)

Fuente: Wall Street Journal.

- Los precios de venta en Bolivia reflejan las inyecciones de capital, no los pagos al gobierno.

# **CAPÍTULO 5**

## **El Mercado de Valores y la Reforma Financiera.**

## V. El Mercado de Valores y la Reforma Financiera.

**5.1 Principales cambios.** Los artífices de la Reforma Financiera identificaron plenamente el potencial que el Mercado de Valores tiene para el financiamiento del desarrollo. Las premisas sobre las que se fundó la Política Económica de esos años fueron la estabilidad y el crecimiento la primera de ellas estuvo basada en la apertura y la segunda la reestructuración del sistema financiero y la formación de fuentes de financiamiento no tradicionales y que en ese momento se encontraban menguadas.

Por tal motivo el Mercado de Valores<sup>1</sup> apareció como la opción a la que se fortaleció de manera significativa reconociendo no sólo su capacidad de concentrador del ahorro y de ahí al financiamiento. Los hacedores de la Política Económica reconocieron –haciendo a un lado la vieja y falsa dicotomía clásica- que el desempeño de la actividad económica está influida no sólo por variables reales sino también financieras, que los mercados de capital participan de manera preponderante en el crecimiento económico ya que los mecanismos de inversión surgidos de ellos son de largo plazo, propician la innovación y son de bajo costo.

Pudieron visualizar que pugnar por la eficiencia del mercado de valores permite tener oportunidades para la administración de portafolios y tener elementos para la toma de decisiones, así como permitirle una interrelación con otros mercados a nivel mundial, tal como lo señala Edgar Ortiz: “La verdad de estos estudios puede ser resumida en cuatro ideas: (1) La actividad económica está determinada por variables reales y financieras; el equilibrio general involucra la compensación en todos los mercados. Desequilibrios en cualquier mercado son transmitidos a otros mediante la relación entre esas variables. (2) Los mercados de capital contribuyen decisivamente al crecimiento económico, incrementando los ahorros y ligándolos directamente con la actividad económica de largo plazo, coadyuvando a la innovación financiera con bajos costos de capital e (3) incrementando las oportunidades de inversión con una mejor composición entre deuda y capital. Los Mercados de capital eficientes proporcionan una importante estructura de referencia para la administración de portafolios y decisiones financieras corporativas; y (4) mercados locales de capital eficientes se integran suavemente a los mercados internacionales de capital y promueven la movilización de inversiones directas o indirectas para el desarrollo de esos países.”<sup>2</sup>

Además, señala el mismo autor: “Los Mercados accionarios fortalecen al sistema financiero y hacen a la economía más estable y rica en alternativas para los ahorros y el financiamiento corporativo. Aún más la formación de capital en los mercados de capital está directamente ligada con la formación bruta de capital en una economía.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> El Mercado de Valores mexicano incluye tanto el mercado accionario como el mercado de deuda de largo plazo, en este trabajo sólo se considerará al primero de ellos y es sinónimo de Mercado de Capitales.

<sup>2</sup> Traducción del interesante trabajo de Ortiz, Edgar. “Emerging Capital Markets and Development” en *International Trade and Finance in the 1990s*, volumen III, Khosrow Fatemi (editor). Pág. 930-931.

<sup>3</sup> *Ibidem* Pág. 945.

Así de este modo, los cambios en el Mercado de Valores los podemos observar desde el punto de vista operativo y desde los cambios de “mejora continua” que también han sido importantes para adecuar la estructura a las cambiantes demandas del crecimiento.

**5.1.1 Cambios Operativos del Mercado de Valores.** Los Mercados de Valores pueden ser ubicados de diversas maneras, y el valor de mercado o de capitalización muestra el tamaño que llegan a alcanzar<sup>4</sup>.

La Bolsa Mexicana de Valores (BMV) registró importantes cambios en su valor de capitalización tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Valor de Capitalización del Mercado de Valores.  
1989-2004.**

<b>Año</b>	<b>Empresas Inscritas</b>	<b>Valor de Capitalización (000,000 Dls.)</b>	<b>Variación %</b>
1989	204	26,563	
1990	199	40,940	54.12
1991	207	101,719	148.46
1992	199	138,749	36.40
1993	190	200,613	44.59
1994	206	129,850	-35.27
1995	185	90,939	-29.97
1996	193	106,780	17.42
1997	198	153,489	43.46
1998	195	91,978	-39.96
1999	190	153,489	66.88
2000	177	125,679	-18.12
2001	172	126,620	0.75
2002	169	104,652	-17.35
2003	193	122,546	17.10
2004	151	170,142	38.84
2005	150	236,022	38.72
2006		322,914	36.82

Fuente: Elaboración Propia con información de la BMV.

Los cambios realizados a la legislación producto de la Reforma iniciada a partir de 1989 permitieron un crecimiento parcial e importante del mercado accionario. Tal como se puede observar en el cuadro anterior, el comportamiento del valor de capitalización del mercado accionario evolucionó de forma positiva entre 1989 y 1993 mostrando un crecimiento de casi siete veces el monto registrado en el primer año.

<sup>4</sup> El Valor de Mercado o de Capitalización de un Bolsa refleja lo que teóricamente vale y de ahí su tamaño en comparación con otras Bolsas. Este valor es resultado de multiplicar el precio de todas las acciones por el número de acciones inscritas. Por tanto el valor de mercado es cambiante porque responde a la variabilidad de los precios y en menor medida al cambio que pudiera haber en el número de acciones. Normalmente es medido en Dólares y cabe mencionar que en 1993 la Bolsa Mexicana de Valores fue el segundo mercado emergente más grande del mundo después de Taiwán.

En 1989 el valor de capitalización era de \$26,563 millones de dólares y ya para 1993 era de \$200,613 millones de dólares, que representa el máximo nivel alcanzado por el mercado mexicano. El monto tan alto alcanzado se explica en gran medida por las mejores expectativas para los inversionistas extranjeros dada la desregulación del marco normativo, a la reestructuración del sistema financiero mexicano y a un tipo de cambio estable y con tendencia a la sobrevaluación.

Desafortunadamente, la crisis de 1995 y la grave devaluación que se presentó desde diciembre de 1994 hizo que el valor de capitalización disminuyera drásticamente. A partir de este año, el mercado de valores comenzó un período de incertidumbre y de contracción tal como se aprecia en los siguientes años, repuntando en 1999, pero en 2003 el valor de mercado se situó incluso por debajo al alcanzado diez años antes.

La importancia de un Mercado de Valores, también puede ser medida en cuanto a su participación en el Producto Interno Bruto. La BMV representó el 17.54% en 2002, pero no es ni con mucho la proporción que presentó en 1993. Si observamos el período de la Reforma destaca que a finales de 1988, el calor de capitalización apenas representaba el 7.62%, creciendo incesantemente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, hasta alcanzar la mitad de la producción nacional, reflejando palpablemente el efecto que las medidas transformadoras tuvieron sobre el sector.

**Producto Interno Bruto y Valor de Mercado  
Precios Corrientes  
Millones de Pesos**

	<b>PIB</b>	<b>Valor de Mercado</b>	<b>% de Participación</b>
1988	412,821.25	31,441.30	7.62
1989	544,977.75	70,152.88	12.87
1990	734,801.83	120,584.68	16.41
1991	945,190.13	312,379.05	33.05
1992	1,123,936.45	432,258.63	38.46
1993	1,256,195.98	623,083.92	49.60
1994	1,423,364.18	691,451.25	48.58
1995	1,840,430.83	695,001.31	37.76
1996	2,529,908.60	838,682.20	33.15
1997	3,179,120.40	1,262,468.60	39.71
1998	3,846,738.93	907,365.78	23.59
1999	4,588,465.76	1,460,335.78	31.83
2000	5,432,354.84	1,203,021.20	22.15
2001	5,828,590.20	1,157,600.45	18.52
2002	6,152,829.00	1,079,221.06	17.54
2003	6,891,433.80	1,916,618.03	27.81

Fuente: Elaboración propia con datos de la BMV.

Nuevamente se aprecia que después de la crisis, la participación de la BMV en el PIB bajo alrededor de un tercio del producto y se sitúa recientemente en niveles comparables a los de hace cerca de quince años, reflejando un retroceso en la importancia que el sector bursátil llegó a tener en el primer tercio de los 90.

No obstante, el alto porcentaje alcanzado por la BMV en relación al PIB en 1993, éste no es comparable con el alcanzado en otros países. En Estados Unidos, el New York Stock Exchange (NYSE) significa el 129%, en Gran Bretaña, el London Stock Exchange (LSE) representa el 203% de la producción anual y en España, la Bolsa de Madrid llega al 74% del Producto. Si comparamos a la BMV con mercados emergentes, nos damos cuenta que la Bolsa de Taiwán, alcanza un nivel sin comparación del 311%, la de Santiago, 98% y Corea el 77%.

### Importancia del Mercado de Valores en la Economía

País	Mercado	Valor de Mercado (a) (000 000 Dls.)	Producto* (b) (000 000 Dls.)	Proporción a/b
EUA	NYSE	11,437,597.3	8,879,500.0	128.81
Canadá	Toronto	789,179.5	614,003.0	128.53
Argentina	Buenos Aires	55,847.6	276,097.0	20.23
Perú	Lima	12,091.9	53,705.0	22.52
Chile	Santiago	68,227.5	69,602.0	98.03
Gran Bretaña	London	2,855,351.2	1,403,844.0	203.40
Francia	Paris	1,502,951.8	1,453,211.0	103.42
España	Madrid	431,649.2	583,082.0	74.03
Corea	Korea	306,127.5	397,910.0	76.93
Taiwán	Taiwán	376,507.9	121,051.0	311.03
México	BMV	153,488.5	428,877.0	35.79

\* Se considera el concepto de Gross National Product para 1999.

Fuente: WFE y Banco Mundial

Por otro lado, a pesar de las modificaciones comentadas, el mercado de valores mexicano sigue siendo aún muy pequeño, también por el número de empresas, que incluso durante los 90 del siglo pasado disminuyeron sensiblemente. En 1989 las emisoras inscritas eran 204, alcanzando un máximo en 1991 con un total de 207 emisoras y en el 2004, 151. Naturalmente el tamaño del mercado de valores corresponde al nivel de desarrollo del país pero también apuesta a un número reducido de empresas grandes con alto nivel de capitalización lo cual es un factor de riesgo para el propio mercado.

Si se hace la comparación con otros mercados, el número de empresas que cotizan en BMV se haya muy alejado de las 1,834 que había en 2004 en el NYSE, 2,486 en Londres, y las 3,015 que había en los tres mercados españoles. Nuevamente, si comparamos el número de

empresas que había en 2004 en mercados emergentes, la Bolsa de Santiago tenía 239, y Taiwán 697.

**Número de Compañías Listadas  
en Bolsas del Mundo\*  
2004**

País	Mercado	Número de Compañías
EUA	NYSE	1,834
Canadá	Toronto	3,572
Argentina	Buenos Aires	103
Perú	Lima	192
Chile	Santiago	239
Gran Bretaña	London	2,486
Corea	Korea	683
Taiwán	Taiwán	697
México	BMV	151

Fuente: World Federation of Exchanges

\* Compañías domésticas.

La marcada inestabilidad del mercado de valores mexicano se evidenció a partir de la crisis de 1994 puesto que el capital extranjero es el que prácticamente sostenía las operaciones del mercado nacional y por supuesto la salida de los capitales nacionales ante este fenómeno, agudizaron el problema.

Un fenómeno que contribuyó a la salida del capital fueron las altas tasas de interés en los mercados financieros y la recuperación de los países desarrollados lo cual se fue reflejando en la menor disponibilidad de recursos del exterior propiciando una rápida caída de la demanda agregada transmitiéndose a la actividad económica a través de la reducción del gasto y por ende de la producción.

El retorno de recursos externos a la economía desde entonces a sido cauteloso y muy variable, la dependencia del mercado de valores del capital externo es un factor de desequilibrio necesario puesto que dicho capital nos permite enfrentar compromisos de corto plazo, pero también se puede disminuir el riesgo abriendo el mercado a más emisores e inversionistas menores del país que mantengan el equilibrio del origen de los recursos.

Así como el tamaño de un mercado se mide por su valor de capitalización, el dinamismo puede ser observado a través de la operatividad, la cual se puede observar en monto de acciones negociadas o en valor a través del importe de operación.

La BMV consideró hasta 1998 como parte de su operatividad al Mercado de Dinero, al

Mercado Accionario y al de Renta Fija, estos dos últimos formando o que se conoce como el Mercado de Capitales. Posteriormente, en ese año la negociación de Dinero salió de la Bolsa y actualmente sólo cotizan las acciones y las distintas variaciones de Bonos que existen en la práctica mexicana.

Para fines de esta exposición, sólo consideraremos los montos operados en el mercado accionario, los cuales experimenta la misma tendencia descrita líneas arriba, es decir, como se puede observar en el cuadro siguiente, durante la época de la Reforma la operación creció casi catorce veces, pasando de \$6,161 millones de dólares en 1989 a \$84,101 millones de la moneda norteamericana en 1994.

<b>Operatividad del Mercado de Valores en México 1989 - 2001</b>						
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Mercado Accionario (1)</b>	<b>Renta fija</b>	<b>Mercado de Capitales %</b>	<b>Mercado de Dinero (3)</b>	<b>Mercado de Variación Anual del Total</b>
1989	476,174	6,161	1,866	17,694	450,453	
1990	817,086	12,103	3,701	23,465	777,817	71.59
1991	1,799,375	31,500	7,588	76,519	1,683,768	120.22
1992	3,653,463	44,566	11,369	61,931	3,535,597	103.04
1993	4,713,078	62,411	17,513	81,724	4,551,430	29.00
1994	4,214,781	84,101	14,964	104,109	4,011,607	-10.57
1995	806,770	34,646	7,723	43,491	720,910	-80.86
1996	1,411,688	43,134	2,803	46,557	1,319,194	74.98
1997	1,066,853	48,726	951	52,388	964,788	-24.43
1998	1,334,100	30,478	941	34,141	1,268,540	25.05
1999	2,286,122	34,726	382	58,521	2,192,493	71.36
2000	4,166,612	41,263	532	42,372	4,082,445	82.26
2001	4,444,719	38,036	770	39,346	4,366,567	6.67
Cifras en millones de dólares						
(1) No incluye Sociedades de Inversión, Warrants, Bonos Bancarios Indexados ni ofertas publicas						
(2) Incluye Sociedades de Inversión, Warrants, Bonos Bancarios Indexados						
3) Incluye mercado de metales						
Periodo 1997 - 2001 no incluye reportos vencidos ni grupos bancarios en el mercado de dinero.						
Periodo 1997 - 2001 Importe operado por SIF Garban Intercapital en el mercado de dinero.						
Fuente: Cuadro elaborado con datos de los Informes Anuales de la BMV.						

Obvio es decir, que este gran incremento estuvo sustentado en la entrada de inversión extranjera, contrasta en ese año que si consideráramos a los mercados de deuda en lugar de

un incremento se tendría una considerable caída del 10.57% y de 80.86% en 1995, la explicación recae en la crisis de Tesobonos que se presentó al final del sexenio del presidente Salinas.

No obstante esto, el Mercado Accionario también vio decaída su actividad en 1995 cuando su operatividad bajó 58.80% con respecto al máximo histórico de 1994. Al término de la crisis y en franca recuperación se empezaron a percibir mejores niveles de inversión de manera paulatina. En 1996 los resultados comenzaron a mejorar y el importe negociado legó a \$43,134 millones de dólares, reflejando un incremento de 24.49% con respecto al año anterior.

A pesar de la recuperación que se presentó al final del sexenio del presidente Zedillo, el papel que jugó el Mercado Accionario años antes no fue lo suficientemente dinámico para mantener los altos niveles de entonces. Para 2001, la operatividad del Mercado Accionario se ubicó en \$38,036 millones de dólares, cifra muy importante ya que representa un crecimiento de 517.37% con respecto a 1989, pero muy por debajo de lo que se alcanzó en 1994 (-54.7%). En 2004 la operatividad se ubicó en \$49,106 millones de dólares, 697% más que el mismo año de comparación anterior.

Esta diferencia en lo operado en el mercado es evidente ante la crisis y muestra como el capital externo es el que prácticamente sostiene las operaciones en el mercado nacional.

**Importe Total Accionario  
(Millones de Dólares)**

<b>Mercado</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>2001</b>
<b>Lima</b>	99.0	3,091.4	3,811.9	3,830.1	934.2
<b>Mexico</b>	12,103.4	84,101.3	34,646.2	43,134.3	38,036.1
<b>NYSE</b>	1,325,332.4	2,454,241.6	3,082,916.1	4,063,654.6	10,489,030.6
<b>Santiago</b>	758.6	5,370.5	11,411.6	8,488.3	4,450.4
<b>Sao Paulo</b>	3,966.7	66,360.0	57,024.5	97,510.4	63,475.4
<b>Londres</b>	543,392.5	1,029,278.3	1,153,221.3	1,413,236.3	4,520,183.2
<b>Hong Kong</b>	34,676.1	126,057.1	95,832.0	166,428.5	241,012.6
<b>Corea</b>	75,625.1	286,829.4	185,427.5	177,506.3	379,623.3
<b>Filipinas</b>	1,175.1	13,934.4	14,666.8	25,510.4	3,128.9
<b>Taiwán</b>	711,737.0	736,708.4	389,272.7	478,355.7	541,901.7
<b>Thailandia</b>	15,736.5	81,961.4	59,303.3	51,396.9	30,810.9
<b>Tokyo</b>	1,287,694.2	859,896.4	884,000.4	938,822.1	1,659,908.7

Fuente: WFE

El nivel de lo negociado en la BMV es bajo si se le compara con otras Bolsas desarrolladas. En relación a NYSE en 1990 el importe operado mexicano significó el 0.91% y para 1994 la proporción mejoró al situarse en 2.73%, cayendo en 2001 a una cifra de 0.36%. Comparado con mercado emergentes tal como se puede apreciar en el cuadro anterior las proporciones son variadas y favorables a México en la mayor parte de los casos al inicio del

período, sólo es superado por los mercado de Tailandia y considerablemente por el de Taiwán, del cual representaba en 1990 el 1.7%, mejorando esta posición en 1994 cuando la proporción del importe negociado en la BMV representó el 11.42%.

Para 2001 el panorama cambió sustancialmente, fue superado en operación por el Mercado de Sao Paulo el cual en once años creció 1,500% y bajando su proporción con respecto a Taiwán a 7.01%.

Las dos principales funciones de los Mercados de Valores son proporcionar liquidez y brindar financiamiento, como se recordará la Reforma Financiera emprendida a partir de 1989 tuvo como elemento indispensable a la BMV.

El Financiamiento Neto Bursátil proporcionado por la BMV en el período 1989-1994 fue de \$ 94,035.8 millones de dólares, de los cuales \$ 29,221.1 fueron para el sector privado y el resto para el sector público como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

<b>Financiamiento Neto Bursátil 1989 - 2001</b>				
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Sector privado</b>	<b>Var. % del Total de FNB</b>
1989	27,803.00	25,868.00	1,935.00	
1990	14,968.00	12,630.00	2,338.00	-46.164
1991	7,154.50	2,394.70	4,759.80	-52.201
1992	15,010.70	9,863.30	5,147.40	109.807
1993	18,039.10	6,773.20	11,265.90	20.174
1994	11,061.00	7,286.00	3,775.00	-38.683
1995	6,347.00	5,247.00	1,100.00	-42.618
1996	5,886.10	3,884.50	2,001.60	-7.261
1997	17,495.50	14,976.20	2,519.30	197.234
1998	9,844.30	8,668.30	1,176.00	-43.732
1999	23,396.40	21,240.20	2,156.20	137.664
2000	19,517.30	17,644.50	1,872.80	-16.579
2001	-8,029.60	-9,833.90	1,804.30	-141.140
Cifras en millones de dólares				
Fuente: Cuadro elaborado con datos de los Informes Anuales de la BMV (1989 a 1995) y de los Anuarios Bursátiles de la BMV (1996 - 2001).				

El Financiamiento Neto Bursátil contiene tanto ofertas públicas de acciones como emisiones de deuda. De acuerdo con la información disponible se aprecia una irregularidad en el financiamiento público, no obstante representa el 75% del periodo 1989-2001.

Destaca nuevamente que el período más dinámico para el Financiamiento al sector privado fue el periodo de la Reforma, en esos años el monto acumulado de financiamiento se elevó a \$29,221.1 millones de dólares, representando el 31.07% del total, resalta el año de 1993

donde se observó el máximo histórico y que es congruente con lo que se observó en las otras variables que hemos presentado en este trabajo.

Este año representa lo que el Mercado de Valores debiera significar en cuanto a financiamiento del aparato productivo nacional, en este período el sector privado gozó del 62.45% del total. Como se puede apreciar sólo este año y 1991 han sido lapsos de tiempo en que esta mezcla de financiamiento se ha dado, en el resto, el gran beneficiado ha sido el sector público, especialmente por las emisiones a corto plazo, recordando que CETES y TESOBONOS fueron los instrumentos que gozaron de la demanda del público inversionista.

El Financiamiento del sector privado en 1993, representó casi cinco veces lo que se financiaba al final de la década de los ochenta y desafortunadamente a partir de esa fecha el camino ha sido de involución. Entre 1995 y 2001 el financiamiento total otorgado por la BMV sumó \$74,456.7 millones de dólares, es decir el 21% menos que el período de 1989 a 1994.

El Financiamiento privado alcanzó la cifra de \$12,630.2 millones de dólares durante el mismo tiempo, declinando cerca del 57% con respecto a los primeros cinco años de la serie histórica mostrada en el cuadro respectivo. De este mismo, se puede observar que la participación del sector privado en el financiamiento total bajó a 16.96% en el último lapso comentado, destaca por supuesto el año de 2000 cuando apenas alcanzó el 10.6%.

Finalmente, el desempeño del Mercado, medido a través del Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) demuestra una alta rentabilidad de acuerdo a la información que se presenta a continuación.

### Índices de Mercado

Mercado	Índice	Variación %				
		1990	1994	2006	2006-1990	1994-1990
<b>Buenos Aires</b>	General Index	2,202.87	15,855.62	56,639.12	2,471.15	619.77
<b>México</b>	Price & Quotations Index (IPC)	628.79	2,375.66	12,917.88	1,954.40	277.81
<b>Nasdaq</b>	Composite	373.84	751.96	2,175.44	481.92	101.14
<b>NYSE</b>	NYSE Composite Index	1,908.45	2,653.37	7,250.06	279.89	39.03
<b>Santiago</b>	IGPA	1,166.70	5,425.17	8,962.56	668.20	365.00
<b>Londres</b>	FT SE 100	2,143.50	3,065.50	2,410.75	12.47	43.01
<b>Madrid</b>	General Index (IGBM)	223.25	285.01	959.06	329.59	27.66
<b>Korea</b>	KOSPI	696.11	1,027.37	895.92	28.70	47.59
<b>Filipinas</b>	PSE Composite Index	653.11	2,785.81	1,822.83	179.10	326.55
<b>Taiwán</b>	TSE Weighted Stock (TAIEX)	4,503.16	7,124.66	6,139.69	36.34	58.21
<b>Thailandia</b>	SET	612.86	1,360.69	668.10	9.01	122.02
<b>Tokyo</b>	TOPIX	1,733.83	1,559.09	1,149.63	33.69	-10.08

Fuente:WFE

Como se aprecia la década de los 90 del siglo pasado fue benéfica para la mayoría de los Mercados más representativas del mundo, especialmente para los emergentes. El IPC no fue la excepción y para 1994 había crecido casi tres veces, lo que lo situó en cuarto lugar de la muestra que se presenta en este trabajo, sólo superado por el Índice General de Buenos Aires, el IGPA de Santiago y el PSE de Filipinas.

Si tomamos en consideración la historia reciente, es decir al cierre del 2004, la rentabilidad ha sido más atractiva para la BMV, ya que tuvo un crecimiento de 1,954.40%, en los últimos catorce años, sólo superado por el principal indicador de la Bolsa de Buenos Aires y muy distante del tercer lugar que resultó ser el IGPA de Santiago.

Así, de esta manera se puede apreciar que el Mercado de Valores Mexicano cumplió un papel importante en la estrategia de la Reforma Financiera, asumiendo el rol de financiador del crecimiento. Los antecedentes del peso específico que llegó a alcanzar se ubican en el periodo de la prerreforma, es decir en el sexenio de Miguel de la Madrid. Durante esos años, especialmente a partir de 1984 el crecimiento de las casas de bolsa fue extraordinario, tanto que era un lugar común denominarlas “la Banca paralela”.

El desarrollo del Mercado de Valores alcanzó un máximo histórico en 1987 motivado por las innovaciones operativas diseñadas y el auge de ciertas emisiones accionarias como los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPs) que ampararon el 34% del capital social de los bancos que el gobierno de De la Madrid desestatizó.

El poder económico de las casas de bolsa producto de la activa intermediación de la década de los 80 del siglo pasado permitió a muchas de ellas participar en la subasta de los Bancos iniciada durante el gobierno de Salinas con mucho éxito. De los 18 bancos privatizados, 13 estuvieron, al menos inicialmente, en poder de una casa de bolsa.

<b>Banco</b>	<b>Casa de Bolsa Adquiriente</b>
Banamex	Accival
Promex	Finamex
Atlántico	GBM
Serfin	Operadora de Bolsa
Bital	Prime
Multibanco Mercantil de México	Probursa
Mexicano Somex	Invermexico
Comermex	Inverlat
Confía	Ábaco
Banoro	Estrategia Bursátil
Cremita	Multivalores*
Bancan	Multivalores
Banpaís	Mexival

\* El accionista mayoritario Hugo Villa Manzo cedió su posición casi inmediatamente a grupo Gómez Flores. Fuente: CNBV, El Financiero y el Economista.

Desde esta posición contribuyeron a incrementar el financiamiento que se propuso en el sexenio de 1989-1994, no sólo mediante el mercado accionario, sino a un esfuerzo de ingeniería financiera en papel privado a corto y largo plazo y sirvieron de medio para el endeudamiento público, de donde obtuvieron ganancias sin precedente.

Con la crisis de 1995 y el reacomodo del sistema financiero mexicano el papel de las casas de bolsa declinó y hubo un repliegue notorio en su participación tal como se aprecia en el financiamiento neto bursátil descrito líneas arriba. Desde luego esta situación trajo consecuencias negativas para el negocio bursátil, el cual ha buscado de diversas maneras mantener resultados positivos, una de las estrategias ha sido la internacionalización de la operación.

La desintermediación provocada por la globalización se ha paliado mediante la inserción de las casas de bolsa en la negociación accionaria de ADRs, en la creación del Sistema Internacional de Cotizaciones y actualmente en el impulso del Mercado Global, lo cual será motivo de análisis más adelante.

**5.1.2 Cambios y adaptaciones de la organización del Mercado de Valores.** Los cambios descritos anteriormente motivaron diversas modificaciones en la organización administrativa y técnica del Mercado de Valores. La internacionalización introdujo la automatización de muchos procesos lo que provocó un proceso de adopción de sistemas informáticos para soportar la operación del mercado, así como, brindar información a tiempo real no sólo del mercado doméstico, sino de las bolsas relacionadas.

Dado que se optó por la autorregulación como mecanismo de control, la información jugó y juega un papel importante en el desempeño de la Bolsa. Así, mismo, la profesionalización del negocio bursátil requirió de capacitación del personal con lo que se tuvieron que modificar las estructuras de recursos humanos para contender con el acelerado crecimiento que se dio, especialmente entre 1989 y 1994.

Posterior a esta fecha, la capacidad de adaptación del Mercado de Valores se puso a prueba y lo que se ha venido haciendo de una década a la fecha es el objeto de las siguientes líneas.

Con la finalidad de hacer más atractiva la participación de compañías en el Mercado en 1994 disminuyeron en 23% los aranceles por mantenimiento de títulos inscritos en la sección principal.<sup>5</sup> Como se recordará la alta operatividad de los ADRS introdujo necesidades para los operadores de piso, por tal motivo, como apoyo en las operaciones de arbitraje, se instalaron tableros electrónicos al piso de remates con toda la información a tiempo real del tipo de cambio y del comportamiento respecto a los Certificados Americanos de Depósito (ADR's).

---

<sup>5</sup> BMV, Informe anual-1994, Pág. 16.

Fue homologado el horario de sesiones para rematar del mercado accionario con el de la Bolsa de Nueva York (NYSE) disminuyéndose de 10 a 15 minutos los recesos entre sesiones de remate. Se descentralizó el área de captura ubicada en el piso de remates. Los procedimientos de cierre en los corros eficientaron sus tiempos. Creció el gasto en capacitación de personal.

En ese año se comenzaron a dar los primeros intentos de automatizar el mercado, el Sistema Automatizado de Transacciones Operativas (SATO), incorporó 103 accionarias de baja bursatilidad<sup>6</sup>, dejando a las de alta y media bursatilidad en la negociación tradicional de viva voz.

Se iniciaron las adecuaciones del marco normativo para regular los riesgos de mercado y hacer más estricta la supervisión del cumplimiento de los requisitos de capitalización referente a las instituciones de crédito y se comenzó a trabajar en el marco operativo y normativo del Sistema Internacional de Cotizaciones que más tarde describiremos en este trabajo.

Los cambios de mejora continua de 1995, estuvieron enfocados a fortalecer la posición y liquidez de emisoras e intermediarios, asegurar la calidad en la formación de precios y ampliar la disponibilidad de instrumentos para la medición y control de riesgos. Se apoyó mediante varios mecanismos la reestructuración de deudas, dada la crisis económica que se presentó en ese año. Se apoyó a 63 emisoras de deuda por un monto de 7,655 millones de pesos<sup>7</sup> y se lanzó una nueva modalidad de títulos expresados en dólares, convertibles en capital, con rendimientos referidos a tasas de interés internacionales por un monto de 266 millones de dólares<sup>8</sup>

Tecnológicamente se procuró la integración y optimización de la plataforma tecnológica al poner en operación el Sistema Electrónico de Negociación, Transacción, Registro y Asignación para títulos de deuda (BMV SENTRA-Títulos de Deuda) así como la liberación del sistema SIVA 25 de información bursátil.

La venta de información permitió reducir moderadamente, en términos reales, las cuotas y comisiones cobradas a emisores e intermediarios. Se incrementaron los recursos para capacitación del personal e incluyeron esquemas de pago por resultados.

La base TANDEM, experimentó cierta migración a nuevos procesadores diseñados con tecnología avanzada (RISC). La edición del Manual para el Usuario y un detallado folleto de divulgación significó mayor promoción en el mercado. Se inauguró la sede del Centro de Periodismo Bursátil y Financiero. Surgió la emisión de títulos de deuda vinculados a Unidades de Inversión (UDIs) y la emisión de títulos de deuda estatal.

---

<sup>6</sup> La Bursatilidad es un concepto que señala el nivel de operatividad de una acción, involucra el volumen operado, el número de operaciones y el importe medido en un periodo de seis meses. El indicador es calculado para todas las series accionarias que cotizan en la Bolsa y cada una de ellas obtiene una calificación, siendo la máxima 10. Así con estas calificaciones las emisoras son clasificadas en los siguientes estratos: alta, media, baja, mínima y nula bursatilidad

<sup>7</sup> Bolsa Mexicana de Valores. Informe Institucional, 1995. Pág. 19.

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 19.

Se introdujeron modificaciones importantes en la organización del Piso de Remates al introducirse modalidades operativas como las subastas secundarias para la fijación de precios de series accionarias con más de veinte días sin operación y se fijaron lotes únicos de 1,000 títulos para la operación (actualmente son 100).

En este año, la BMV comprometida con la autorregulación creó la Dirección de Normatividad y Autorregulación para definir los principios generales, líneas de acción y funciones que se deben cubrir para velar por la integridad del Mercado especialmente en los aspectos operativos.

Continuando con las transformaciones del Mercado se puso en operación el BMV-SENTRA Capitales durante 1996. La continuidad de las acciones técnicas permitió la negociación 100% electrónica de todos los valores que conforman el mercado accionario, no obstante un gran número se siguió negociando a viva voz.

Dentro de la negociación del BMV-SENTRA Títulos de Deuda se aceptó la incorporación de intermediarios bancarios, iniciando con esto la desincorporación bursátil de los instrumentos de deuda.

Asimismo, se puso en marcha el mercado para la Mediana Empresa Mexicana (MMEX), en sustitución del Mercado Intermedio y adyacentemente principió el cálculo del Índice de Precios del mercado para la Mediana Empresa Mexicana (IP-MMEX). Este cambio intentó reposicionar el concepto de mercado de “segunda fila”, cosa que desafortunadamente no fue lograda dado que no se le dio la importancia ni la promoción necesarias, llegándose a considerar un mercado de segunda, hasta que desapareció.

En materia de autoregulación, se creó un Comité Normativo que tuvo como tarea inicial la revisión del Código de Ética Profesional y el Reglamento Interior y colaborar con la instancia creada por la Bolsa para garantizar la aplicación de normas de buena conducta en la negociación.

Los trabajos de mejora continua en la Bolsa Mexicana de Valores continuaron en 1997 con el proyecto de construcción de un Centro Alterno en la ciudad de Pachuca, donde actualmente a manera de espejo se replican todas las operaciones que se realizan en el centro bursátil de la ciudad de México. En ese año se hicieron importantes adecuaciones en el sistema BMV-Sentra Capitales lográndose operar todas las emisoras salvo las que integraban en ese momento la muestra del IPC

La autorregulación se fortaleció con la integración de un Consejo de Administración plural, en el que participan representantes de entidades financieras no bursátiles, intermediarios, emisores, inversionistas, y profesionistas independientes. En sustitución de la Dirección de Emisoras, se creó la dirección de Desarrollo de Mercados e Inscripción de Valores. Fue aprobado el nuevo Código de Ética Profesional de la Comunidad Bursátil Mexicana. Comenzaron operaciones el Sistema Internacional de Cotizaciones (SIC) y las operaciones con títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal. El rubro de la capacitación presentó

un aumento de 19%.<sup>9</sup> La publicación mensual del Resumen Bursátil, y de la edición trimestral nombrada Evolución del mercado para la Mediana Empresa Mexicana denotaron un progreso notable en materia informativa.

Entrado 1998 inició el cálculo del precio promedio ponderado para determinar el precio de cierre, esto fue un paso importante en la transparencia en la fijación de un precio para la mejor valuación de los activos accionarios. Como se sabe, el precio de cierre era utilizado para la valuación de todas las carteras de inversión, las cuales veían incrementado su riesgo por la volatilidad frecuente de algunas emisoras, por tal motivo se ideó presentar el promedio de los últimos diez minutos de negociación, obteniéndose un precio promedio ponderado (PPP) que suavizó las fluctuaciones.

Fueron substituidas las terminales de BMV-SENTRA Capitales por equipos con mayor capacidad de procesamiento y entró en funcionamiento la sección de control. La Bolsa consintió un esquema de aranceles que beneficia con menores tasas a aquellas empresas que cumplen en tiempo con sus obligaciones y cuyos valores alcanzan niveles de bursatilidad media y alta. En diciembre de 1998 comenzó operaciones el Mercado Mexicano de Derivados (MexDer) con la negociación a viva voz de futuros del dólar, TIEE, CETES, IPC y 6 emisoras accionarias.

Sufrieron reformas integrales los estatutos sociales de la bolsa para establecer una estructura corporativa congruente con las recientes responsabilidades autorregulatorias. El área administrativa decidió eliminar la Dirección de Información y Estadística y asignar sus funciones a la Dirección de Promoción Institucional y a la Dirección de Vigilancia de Mercado y Estadística. Se logró constituir la empresa Servicios de Integración Financiera (SIF) y el Sistema para el cálculo de Tasas de Interés y/o Valor Nominal Ajustado de Títulos de Deuda (SITAIN). Fueron puestos en marcha el Sistema de Calificación de Valores (SICAL).

En 1999 tuvo lugar el lanzamiento del Modulo de Transacciones Telefónicas o Broker para el mercado de dinero, por parte de la entidad SIF. Se puso en operación el centro de cómputo y desarrollo de sistemas, en la ciudad de Pachuca Hidalgo. La bolsa realizó los cambios necesarios al sistema de negociación electrónica BMV-SENTRA Capitales al utilizar una versión superior denominada 4.1, que incluye un moderno esquema para administrar el flujo operativo y un paquete de alarmas. Principió la vigencia del nuevo reglamento interior de la bolsa que considera los esquemas operativos derivados de la automatización del mercado, y contempló por primera vez sanciones y procedimientos disciplinarios.

Se creó el Área de Atención a Mesas para brindar asesoría personalizada a los operadores del sistema e implantó el nuevo sistema electrónico de monitoreo del mercado (VIGYA) que permite detectar movimientos inusitados del mercado y comportamientos erráticos en los precios. Fue presentado el Código de Mejores Prácticas Corporativas para las empresas mexicanas.

---

<sup>9</sup> BMV, Informe anual-1997, Pág. 16.

En la búsqueda de innovación operativa en 2000, se implantaron reglas que permitieron instrumentar nuevos tipos de órdenes y se establecieron esquemas que hicieron posible, por primera vez, el envío en línea de posturas de compraventa al mercado por parte de las casa de bolsa. Se fijaron nuevos parámetros de fluctuación para suspender la negociación de acciones y determinar nuevos precios de referencia con base en subastas.

La bolsa empezó el cálculo y difusión del indicador IMC30, que refleja el comportamiento de los precios de una muestra representativa de acciones de emisoras de capitalización media, con este indicador se sustituyó al IP-MMEX.

El periodo 2001 estuvo caracterizado por cambios notables a pesar de la inestabilidad financiera, como la adaptación de la versión 4.5 del sistema electrónico de operación denominado BMV-SENTRA Capitales y de la versión del administrador de órdenes. Por otro lado se emitió el nuevo instrumento de deuda denominado “Certificado Bursátil”. En materia de regulación, la realización de auditorías a los sistemas de operación del mercado de capitales de las casa de bolsa representó la herramienta central. Asimismo se implementó el programa “Casa-Cliente” para evitar la doble captura que realizaban las casas de bolsa al reportar sus operaciones.

Se incorporó al Manual Operativo que rige la Bolsa las políticas y procedimientos para atender en forma oportuna cualquier problema que altere, dificulte o limite la participación de uno o varios intermediarios durante las sesiones de remate, así mismo, se privilegió la comunicación con las empresas liberándose el sistema “Comunicación a Emisoras” (SICOEM). En otro sentido se implementaron innovadores esquemas administrativos como el Sistema de Inscripción de Valores (SIV) y el Sistema de Captura de Eventos Relevantes (SICERC). El proyecto Mercado Global de la BMV dio un paso importante al contactarse con bolsas europeas y norteamericanas.

En 2002 fue colocado el NAFTRAC emitido por Nacional Financiera simultáneamente a la creación del instrumento denominado Título Referenciado a Acciones (TRAC). También la bolsa realizó por primera vez el monitoreo desde una misma terminal de SENTRA Derivados de Mexder y SENTRA Capitales. Empezaron operaciones el Índice de Dividendos (IDIPC), y el Índice de Rendimiento Total (IRT). Procedió la autorización de Mantenimiento de índices de Mercado, para la actualización automática de todos los derechos corporativos que decretan las emisoras que integran las muestras de los Índices de la bolsa dentro del sistema TANDEM.

En cuestión de vigilancia el área respectiva dio seguimiento al cumplimiento de la entrega puntual de información periódica obligatoria para los emisores de valores y encabezó un planteamiento diferente del sistema (VIGYA). Se verificaron y mejoraron continuamente los esquemas de contingencia y respaldo así como los procesos de seguridad relacionados a los equipos y sistemas que soportan la operación bursátil. Para fortalecer la parte informativa, esta institución se incorporó a la Financial Information Services Division (FISD).

La bolsa en el curso del año 2003 continuó adquiriendo equipo moderno de cómputo para el personal. Continúo la tarea de vigilar el cumplimiento de las obligaciones inherentes a

las emisoras. Posterior a los últimos ajustes operativos y regulatorios del SIC en el Mercado Global de la BMV, se dio el campanazo de salida y bienvenida a las treinta emisoras listadas en NYSE y NASDAQ.

#### **Proyectos durante 2004**

Algunos proyectos por alcanzar en la BMV para 2004 son:

Particulares: Lograr la operación del instrumento QQQ, operar con intermediarios reconocidos por la AMIB, facilitar el acceso de las SIEFORES al mercado, ampliar la cobertura del Mercado Global de la BMV.

Generales: Introducir nuevos servicios y esquemas que faciliten las operaciones en las áreas de mayor oportunidad, desarrollar esquemas de operación que propicien una mayor liquidez y profundidad.

**5.1.3 Internacionalización del Mercado de Valores.**<sup>10</sup> Los cambios efectuados en los mercados financieros internacionales en la última década se han dado gracias a una mayor desregulación, a la liberalización de los mercados financieros y domésticos, a la concertación de un gran número de acuerdos comerciales entre países, al desarrollo tecnológico así como a un proceso continuo de globalización. Este tipo de cuestiones han ocasionado una mayor correlación entre los mercados de valores, una mayor movilidad de capitales y el acogimiento de nuevos esquemas de competencia que han favorecido el desarrollo potencial de los mercados de valores locales.

Actualmente, las bolsas de valores y los intermediarios financieros, afrontan una dura competencia y deben responder eficazmente a las demandas de los clientes e inversionistas (instrumentos financieros innovadores, fácil entrada a otros mercados bursátiles, necesidades particulares de inversionistas institucionales, mayor desregulación, etc.), de la misma forma a las tendencias globales señaladas por la firme intervención de la tecnología como son: el afianzamiento de intermediarios y bolsas de valores, la creación de modelos de negocio diferentes, el outsourcing como herramienta para abatir costos, la presencia de instituciones globales, la desmutualización de bolsas, y los nuevos patrones de inversión dirigidos a los diversos sectores económicos, en lugar de la inversión geográfica o por regiones (Latinoamérica, Europa, etc.), posibilitando la inversión en una misma emisora desde otros países.

En la historia reciente la modernización de los mercados financieros ha proveído de nuevos instrumentos y nuevas formas de operación. El resultado de estas novedades ha traído como consecuencia que los mercados accionarios acrecienten sus flujos de inversión, incrementen los volúmenes de operación y expandan el acceso a instrumentos específicos de otros mercados mediante la bolsa local de valores.

---

<sup>10</sup> Este apartado está basado en la Guía Operativa del Mercado Global utilizada por la Bolsa Mexicana de Valores.

Por ello, es trascendental la introducción y promoción de instrumentos que admitan amplíen las opciones en los mercados de nuestro país, de tal manera que se extienda el grupo de alternativas que satisfagan las necesidades de los clientes y aumenten las oportunidades de intermediación.

El nivel de internacionalización y apertura logrado en México, así como, la participación de los inversionistas institucionales, la infraestructura operativa de la bolsa, permiten negociar en el mercado, valores extranjeros en un mecanismo denominado Mercado Global BMV. El esquema permite la incorporación paulatina en el sistema de operación de la BMV (SENTRA Capitales) de valores que listan y cotizan en los mercados internacionales mas importantes, aprovechando la eficiencia operativa del Sistema Internacional de Cotizaciones (SIC) y mediante programas financiados por intermediarios o instituciones de conformidad con la regulación vigente, lo cual como ya hemos comentado líneas arriba ha significado una adaptación de la Administración Pública.

### **Sistema Internacional de Cotizaciones**

El Mercado Global de la BMV está basado normativamente en el Sistema Internacional de Cotización, el cual fue creado para listar y negociar valores que no fueron objeto de oferta pública en México y que no están inscritos en el Registro Nacional de Valores, pero que se encuentran registrados en un mercado externo y que son reconocidos por la Comisión Nacional de Valores tanto éste como los valores referidos.

La plataforma del Mercado Global BMV busca lograr la internacionalización del mercado bursátil mexicano mediante una alternativa apropiada y eficiente para la negociación de valores externos en México, teniendo los beneficios siguientes para el mercado de valores:

- Oferta de productos nuevos en el mercado accionario.
- Aumento en la eficiencia del mercado de valores.
- Estímulo de la base doméstica de inversionistas.
- Diversificación de portafolios.
- Invención de alternativas diferentes de negocio para los intermediarios (arbitrajes, oferta de valores extranjeros a inversionistas calificados, Sociedades de Inversión).
- Centralización de custodia de valores en operaciones transfronterizas.
- Tratamiento fiscal parecido a emisoras domésticas.

El marco normativo del SIC se encuentran especificado en el Art. 107 al 111 de la Ley del Mercado de Valores, circular 10-176, 10-177, 10-188, 10-188 bis y 10-240 de la CNBV, reglamento interior y manual operativo de la BMV, reglamento interior y manual operativo de S.D. INDEVAL.

### **Posibles adquirentes de los valores listados**

Toda clase de valores listados en el SIC, solamente pueden ser obtenidos por inversionistas de características institucionales o calificadas.

Inversionistas Institucionales: De acuerdo al artículo 122 de la ley del mercado de valores se entiende por inversionista institucional a las empresas de seguros y de fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas; a las sociedades de inversión; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la ley del seguro social y de primas de antigüedad, que cumplan con los requisitos señalados en la ley del impuesto sobre la renta, así como a los demás inversionistas institucionales que la SHCP autorice expresamente, oyendo la opinión de la CNBV.<sup>11</sup>

Bajo toda circunstancia, los inversionistas institucionales anteriormente referidos deben sujetarse a las disposiciones legales vigentes a su régimen de inversión, en la ejecución de operaciones con acciones no inscritas en el Registro Nacional de Valores.

Inversionistas Calificados: En virtud del artículo 111 de la ley del mercado de valores, las bolsas de valores deben establecer en su reglamento interior los perfiles y tipo de inversionistas que pueden realizar negociaciones con valores listados en este apartado del SIC, se ha definido en conjunto con la CNBV, la viabilidad de definir dentro del reglamento interior de la BMV el perfil de un tipo de inversionista denominado “calificado”.<sup>12</sup>

Para llevar a cabo operaciones con los valores listados en esta plataforma el inversionista calificado es cualquier persona que sostenga en promedio durante el último año, inversiones en valores por una cantidad mayor o igual a 1,500,000 unidades de inversión, o que haya logrado en cada uno de los dos años anteriores, ingresos brutos anuales mayores o iguales a 500,000 unidades de inversión. De la misma forma, tiene la necesidad de facilitar a su casa de bolsa, un escrito a través del cual exponga su conocimiento acerca de que dichos valores se encuentran inscritos en el SIC y no así en la CNBV, además de que comprende y asume los riesgos de invertir en este tipo de valores globales.

### **Títulos susceptibles de ser listados**

Los valores que pueden ser listados y operados en el Mercado, son aquellos que pertenecen a mercados reconocidos o emitidos por emisoras de prestigio. Los reconocimientos son proporcionados por la CNBV respecto de cada mercado de valores o emisor extranjero, cumpliendo con los requisitos aplicables en cada caso, y siempre que a criterio de la comisión, los valores puedan ser obtenidos por inversionistas en México, las características de los valores y los términos de su operación no vayan en contra del mercado y que las políticas que mantengan los emisores, sean coherentes con los intereses de los inversionistas.

Para los efectos de listado y operación de valores en el SIC, se consideran mercados extranjeros reconocidos, las bolsas de valores que en sus segmentos accionarios operen en los países que sean integrantes del comité técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores y cuyas autoridades las califiquen como mercado principal. A la

---

<sup>11</sup> BMV, Guía operativa de la BMV, Pág. 11.

<sup>12</sup> Idem

fecha los valores de las bolsas mencionadas a continuación permanecen reconocidos por tal efecto: London Stock Exchange, American Stock Exchange, New York Stock Exchange, National Association of Securities Dealers Quotation, Australian Stock Exchange, Bolsa Italiana, Bolsa de Madrid, Swiss Exchange, Euronext, Tokyo Stock Exchange, Stockholmsbörsen, Hong Kong Stock Exchange, Toronto Stock Exchange, Deutsche Börse AG.

Cualquiera de los títulos simbólicos del capital social de emisores extranjeros, cuyo mercado de valores de origen no haya sido examinado por la comisión, pueden ser listados en el SIC sin que sean aplicables las disposiciones para el reconocimiento de emisores extranjeros, siempre que tales valores o sus emisores estén listados o registrados en una bolsa de valores aceptada por la CNBV.

De esta manera, se puede decir, que para el listado y negociación de valores extranjeros en el SIC, se debe cumplir con al menos uno de los siguientes requisitos:

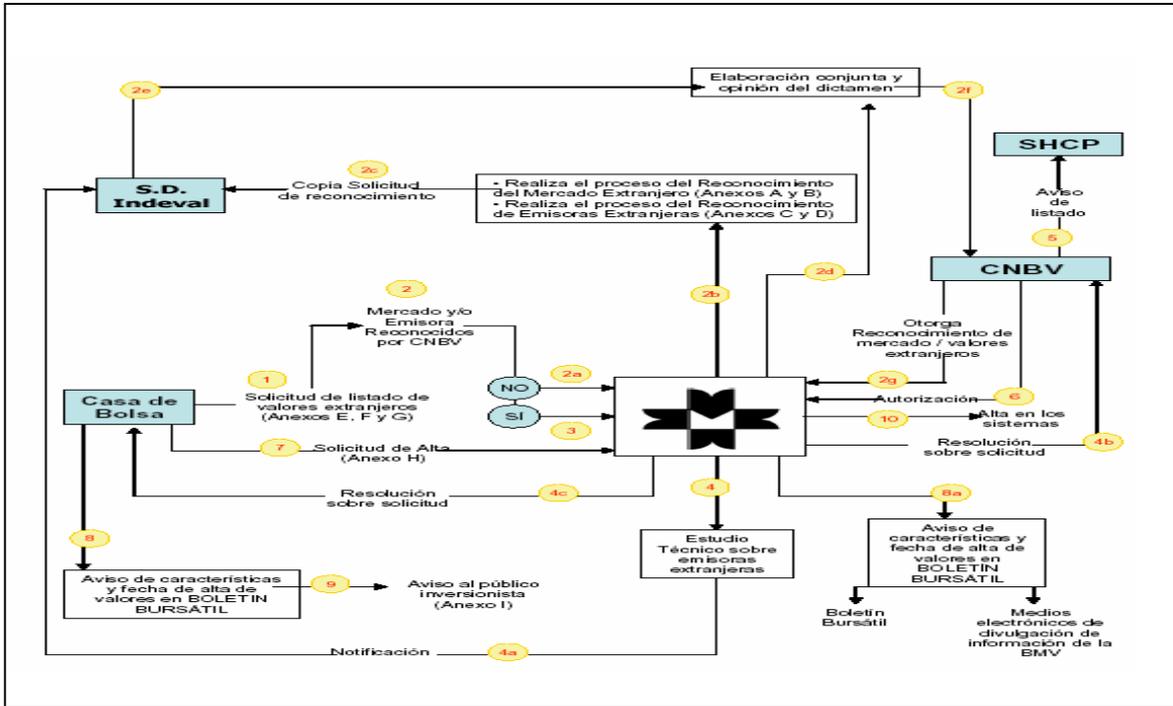
- Que los valores emanen de un mercado bursátil extranjero que haya sido reconocido con anticipación por la CNBV.
- Que los valores sean emitidos por un emisor extranjero previamente reconocido por la CNBV.

Cabe señalar, que en ningún momento, los títulos listados en el SIC alcanzan la certificación u opinión cualitativa por parte de la BMV sobre la solvencia del emisor o la bondad del valor.

### **Procedimiento para el reconocimiento de mercados de valores y emisores extranjeros**

Referente a los mercados de valores extranjeros, la bolsa fomenta el reconocimiento por sí misma o a solicitud de una casa de bolsa (ver figura 5.1.3.1, actividades de la 2a a la 2g). En el caso de emisores extranjeros, se requiere que la casa de bolsa interesada, demande a la BMV que gestione ante la comisión el ansiado reconocimiento.

Figura 5.1.3.1 Procedimiento de listado y alta de valores a través del SIC



Fuente: Guía operativa de la BMV

Las solicitudes que se presentan a la comisión en busca del reconocimiento, deben elaborarse por escrito y estar acompañadas de la documentación pertinente para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el reglamento interior general de la BMV, el propio manual y la CNBV.

La CNBV puede revocar el reconocimiento de mercados de valores o emisores extranjeros. Sin perjuicio de lo anterior, la BMV, por sí misma o a petición de alguna casa de bolsa o de la S.D. INDEVAL, esta facultada para solicitar por escrito las causas de revocación, debiendo exponer los argumentos que den motivo a su solicitud.

### Procedimiento para realizar el alta de los valores extranjeros

Posterior a la obtención del reconocimiento concedido por la CNBV acerca del mercado de valores y de las emisoras extranjeras (o en su defecto cuando se cuente con el reconocimiento directo), es obligatorio cumplir con los requisitos estipulados en el reglamento interior general y manual de la BMV (ver figura 5.1.3.1, actividades de la 3 a la 10).

Entre otros requisitos, se menciona que el intermediario interesado debe presentar a la BMV la solicitud de listado de valores acompañado de la información financiera y general de la emisora así como de los datos de la operación en los mercados que cotiza. Con fundamento en dicha solicitud, la BMV lleva a cabo un estudio técnico para dictaminar si es factible o no el listado de los valores y comunica a la CNBV, S.D. INDEVAL, y a la casa de bolsa interesada sobre la resolución acordada.

La casa de bolsa tiene que dar aviso al público inversionista de las características y la fecha en que se realizará el alta de los valores. Tal aviso se publica en el boletín bursátil, y al menos en un periódico importante de circulación nacional. Se hace de conocimiento del público a través de los medios electrónicos para la propagación e información propiedad de la BMV, en un mínimo de dos días hábiles antes de finalizar el listado de valores. Una vez cubiertos los requisitos anteriores, los valores son dados de alta.

Como medida para promover la generación de posturas durante la compra y venta, la BMV implanta y divulga, al momento de otorgar el alta de los valores, un precio de referencia por apertura, tomando como sustento el precio de cierre del día hábil anterior observado en el mercado de origen y/o cotización principal.

### **Operación de los valores en el mercado de capitales**

La negociación de los valores inscritos en el SIC se realiza a través del SENTRA en los horarios de preapertura (de las 8:00 a las 8:25 hrs.) y de mercado continuo (8:30 a las 15:00 hrs.), con apego a la normatividad aplicable instituida tanto en el manual operativo de la BMV como en el reglamento interior que a su vez es aplicado para el resto de los valores accionarios.

Toda cotización y transacción de valores listados en el SIC se realiza en moneda nacional, y su liquidación es acorde con lo estipulado en el reglamento interior de BMV y S.D. INDEVAL, también en moneda nacional. La negociación de dichos valores matriculados bajo el tipo de valor 1A se realiza en lotes constituidos por 5 acciones, a la vez que sus precios de cotización pueden tener un movimiento pequeño (puja) hacia arriba o hacia debajo de un centavo (.01 pesos) en relación al último precio negociado de acuerdo a los parámetros de negociación existentes para el resto de las acciones.

### **Suspensión y subastas**

Durante la sesión de remate, la bolsa, de acuerdo a su reglamento, puede suspender la cotización de un valor que integre el SIC cuando:<sup>13</sup>

- En el mercado de origen o de cotización principal se haya determinado la suspensión de la cotización o la suspensión de la inscripción del valor respectivo.
- En el mercado de origen o de cotización principal se hayan decretado medidas que imposibiliten la conversión de divisas o la transferencia monetaria entre países o

---

<sup>13</sup> BMV, Reglamento interior de la BMV, Art. 10.016.00.

que pongan en riesgo los procesos de guarda, administración, transferencia, compensación y liquidación de valores.

Las operaciones concertadas con valores del SIC no permanecen sujetas a suspensiones de la cotización por superar los límites de fluctuación máxima y la Bolsa puede tomar en consideración las medidas que se practiquen en los mercados del extranjero donde cotizan tales valores, para en su caso dictar la suspensión respectiva. Los valores del SIC no son aptos para negociarse a través del esquema de operación de subasta por valuación y la definición del precio de cierre del día de negociación se realiza empleando la misma metodología referente al mercado accionario doméstico.

### **Costos de listado y operación**

El costo de listado de los valores incluye una cuota única de \$5,000 pesos a favor de la BMV por cada uno de los valores que sean listados en el SIC, la cuota es asumida por el patrocinador del listado.

Las remuneraciones o comisiones por los servicios de intermediación que las casas de bolsa prestan a la clientela inversionista respecto de los valores listados en el SIC, deben ajustarse a lo planteado en la circular 10-149 emitida por la CNBV, donde se menciona que las casas de bolsa podrán cobrar por los servicios que presten las remuneraciones convenidas libremente con sus clientes al recibir las instrucciones de ejecución. Bajo ninguna circunstancia, las casas de bolsa pueden conceder rendimiento garantizado a los inversionistas mediante las remuneraciones que obtengan.

En relación al costo que los intermediarios bursátiles deben cubrir a la BMV por las operaciones que realicen con valores listados en el SIC, los importes operados se suman al total negociado en el mercado accionario durante el mes y se aplica el esquema tarifario vigente y aceptado por la CNBV acerca de los aranceles por negociación en el mercado de capitales.

### **Proceso de valuación de precios de los valores del SIC**

Resultado de los criterios contables a través de los cuales se obliga a las diferentes instituciones financieras, incluyendo a las bursátiles, a registrar un valor sensato o de mercado para los valores, documentos e instrumentos financieros que conformen su cartera o portafolio de inversión, así como la de sus clientes o inversionistas de quienes mantengan valores en custodia, es necesario que los valores listados en el SIC posean un precio diario de valuación otorgado por especialistas.

Dado lo anterior, los diversos proveedores de precios del sistema financiero mexicano atendiendo a todas las disposiciones aplicables designadas por la propia CNBV proveen a las instituciones financieras y por ende a los diferentes inversionistas de un precio actualizado de valuación para los valores listados en el SIC que manifieste los movimientos propios del mercado.

El precio de valuación es aquel precio de mercado calculado en base a una metodología preestablecida por los proveedores de precios y acreditada por la propia CNBV y permanece promovido de forma diaria por los medios establecidos por cada uno de ellos. Dicho precio de valuación, proporcionado en pesos, sirve a las casas de bolsa para valuar las carteras de los diversos clientes y, en el fin de mes, originar los reportes y estados de cuenta convenientes.

### **Difusión de información de los valores listados**

Por lo que corresponde a la difusión de información de los valores del SIC es obligación de la BMV difundirla a través de los medios con que cuenta para ese fin, tal como se muestra en la figura 5.1.3.2

**Figura 5.1.3.2 Servicios de información por parte del SIC**

<b>Información</b>	<b>Periodicidad</b>	<b>Medio de Difusión</b>
Información sobre la negociación de los valores del SIC en la BMV	Diaria	<p>Información en línea durante la operación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SENTRA</li> <li>• SIVA TCP/IP</li> <li>• SIVA Consulta</li> </ul> <p>Información diferida 20 minutos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Página de Internet BMV</li> </ul> <p>Información al final del día:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Boletín de Capitales: <ul style="list-style-type: none"> <li>Resumen Ejecutivo</li> <li>Emisiones Operadas</li> <li>Emisoras más activas</li> <li>Emisoras con mayores cambios</li> <li>Emisoras con menores cambios</li> <li>Operaciones al Contado</li> <li>Desglose de Operaciones</li> <li>Desglose de Ordenes al cierre</li> <li>Ventas en corto</li> </ul> </li> </ul>
Información sobre la negociación de los valores del SIC en la BMV	Mensual y Anual	<p>Indicador Bursátil</p> <p>Anuario Bursátil</p>
Información sobre la negociación de las emisoras del SIC en el mercado de origen	Diaria	<p>Información Diferida 20 minutos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Página de Internet BMV Cotización de los valores en el Mercado de Origen)</li> </ul> <p>Información al final del día:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Boletín de capitales</li> <li>• (Sección IX SIC Operatividad en Mercado de Origen y Principal)</li> </ul>
Operaciones realizadas por intermediarios nacionales en el mercado de origen de los valores listados en el SIC	Cuando aplique	<p>Información difundida al día siguiente de que fue reportada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Boletín de capitales</li> <li>• (Sección IX SIC Operaciones internacionales</li> </ul>

Noticias generales, Eventos relevantes e información sobre los derechos corporativos y patrimoniales de la emisoras SIC	Variable	Desde EMISNET hacia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Página de internet de BMV</li> <li>• Boletín de Noticias de interés</li> </ul> (Sujeto a envío previo del patrocinador hacia la BMV vía EMISNET)
---	----------	--

### **Depósito, custodia y transferencia de valores extranjeros**

En favor del proceso de internacionalización del mercado bursátil y en particular del funcionamiento del SIC, la CNBV establece mediante la circular 10-177 que S.D. INDEVAL puede contratar la custodia física de los valores que tenga depositados, así como la prestación de otros servicios inherentes a las funciones que le son propias, tanto con instituciones bancarias del exterior como en relación a instituciones de nacionalidad extranjera encargadas de la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia centralizada de valores, definiéndolas para ambos casos como custodios.

Ante este contexto, incumbe a la S.D. INDEVAL firmar un contrato de servicios con el custodio, el cual debe mencionar las características de los servicios que son objeto del mismo, así como los derechos y obligaciones de ambas partes.

### **Operaciones internacionales**

Una transacción de valores extranjeros listados en el SIC, puede ser llevada a cabo de dos formas: por una parte, es posible convenir operaciones en la BMV utilizando el sistema de negociación SENTRA capitales, y por otra, realizar la operación directamente en el mercado de origen; a estas últimas se les reconoce con el nombre de operaciones internacionales. Lo anterior, permite el desarrollo entre otras, de operaciones de arbitraje internacional para los intermediarios bursátiles.

Las operaciones internacionales son aquellas operaciones ejecutadas con valores listados en el SIC de la BMV por un intermediario extranjero a nombre de un intermediario nacional en el mercado de origen. Estas operaciones pueden ser consumadas en dos sentidos, para la compra o para venta de valores del SIC en las bolsas del extranjero, y la compensación y liquidación de las mismas, son realizadas en forma libre de pago a través de transferencias y registros entre la S.D. INDEVAL y el custodio extranjero.

En cuanto a la liquidación y/o transferencia de valores derivado de operaciones llevadas a cabo en el extranjero, el intermediario nacional depositante de S. D. INDEVAL que concreta la compra o la venta de valores listados en el SIC en el extranjero, esta obligado a registrar las instrucciones de depósito/retiro de valores (según sea el caso de compra o venta) en el modulo SIC del Sistema Interactivo de Depósito de Valores (SIDV) de la S.D. INDEVAL y tiene que apearse a las siguientes políticas:<sup>14</sup>

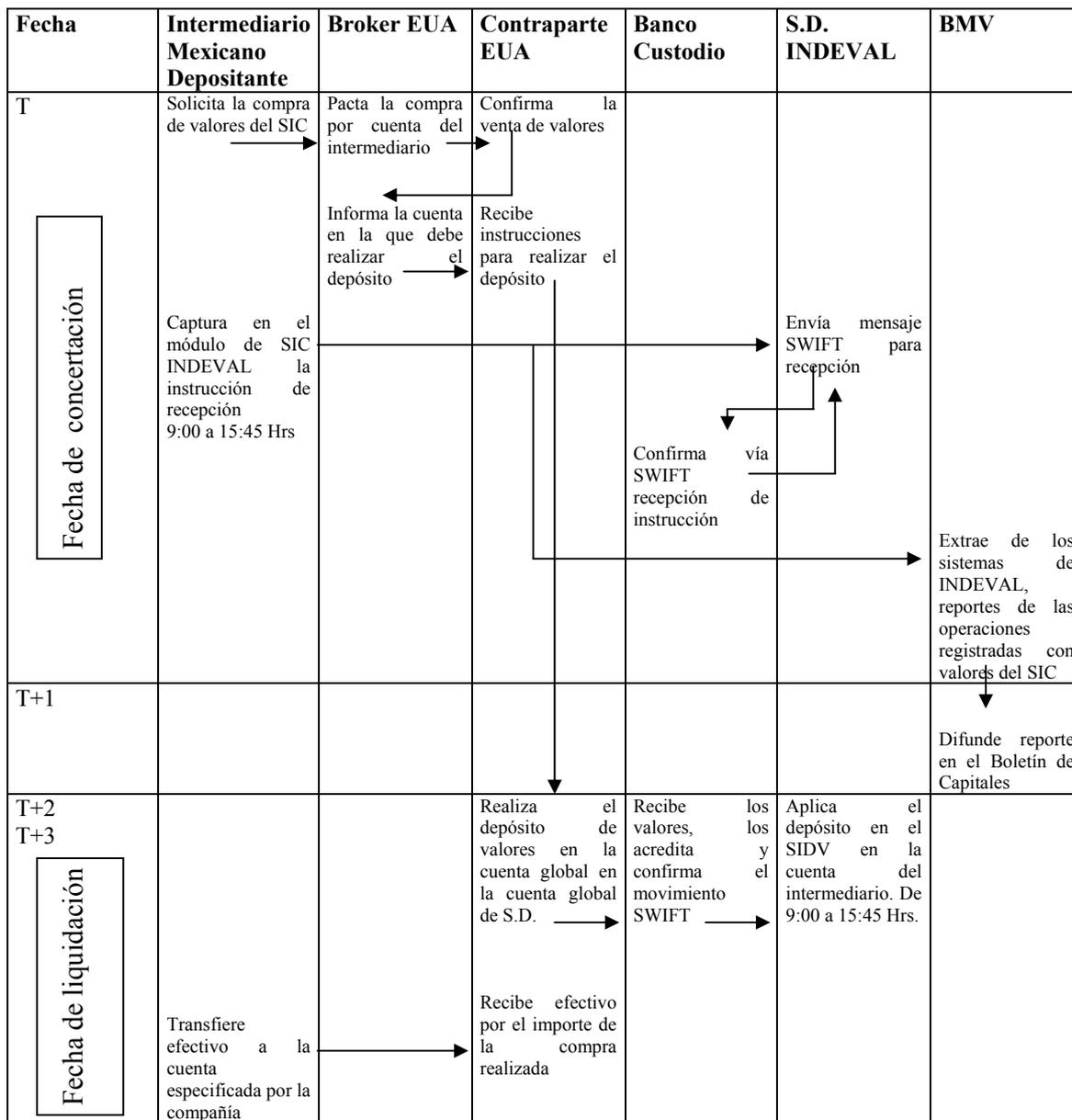
<sup>14</sup> BMV, Guía operativa de la BMV, Pág. 22.

- Sólo son elegibles a depósito con el custodio que patrocina el listado, aquellas emisiones de valores emitidos en el mercado de origen y simultáneamente inscritos al SIC de la BMV.
- Sólo se acepta la recepción (compra) y entrega (venta) de valores mediante transacciones con la modalidad libre de pago.
- No se aceptan operaciones con recepción (compra) o entrega (venta) física de valores, únicamente se aceptan transacciones electrónicas.
- S.D. INDEVAL liquidará valores, operación por operación. No se permite el neteo de valores.
- Sólo se atiende la recepción (compra) y entrega (venta) de valores, siempre que exista el registro de instrucción del depositante dentro de los plazos y horarios establecidos por S.D. INDEVAL en su guía de usuarios.
- Para el correcto y oportuno cumplimiento de instrucciones de entrega, se requiere sean registradas a más tardar el día hábil previo a su liquidación hasta las 13:00 horas de México, D. F.
- S. D. INDEVAL no se responsabiliza de la oportuna recepción (compra) o entrega (venta) de valores en caso de retraso en el registro de instrucciones por parte del depositante o incumplimiento de la contraparte.
- S.D. INDEVAL registrará el depósito de los valores (compra) en la cuenta del depositante en México siempre que el custodio confirme la recepción.
- Sólo podrán entregarse acciones (venta) que realmente se mantengan en las cuentas de S. D. INDEVAL.
- No se permite la modificación de instrucciones, en su caso será necesario solicitar por escrito la cancelación a S. D. INDEVAL. La cancelación estará sujeta a los horarios y estatus de la operación determinados por el custodio.

### Flujo operativo de compra de acciones listadas en el SIC en el mercado de origen

La figura 5.1.3.3 muestra el flujo general que sigue una orden de compra de valores listados en el SIC realizada en el extranjero:

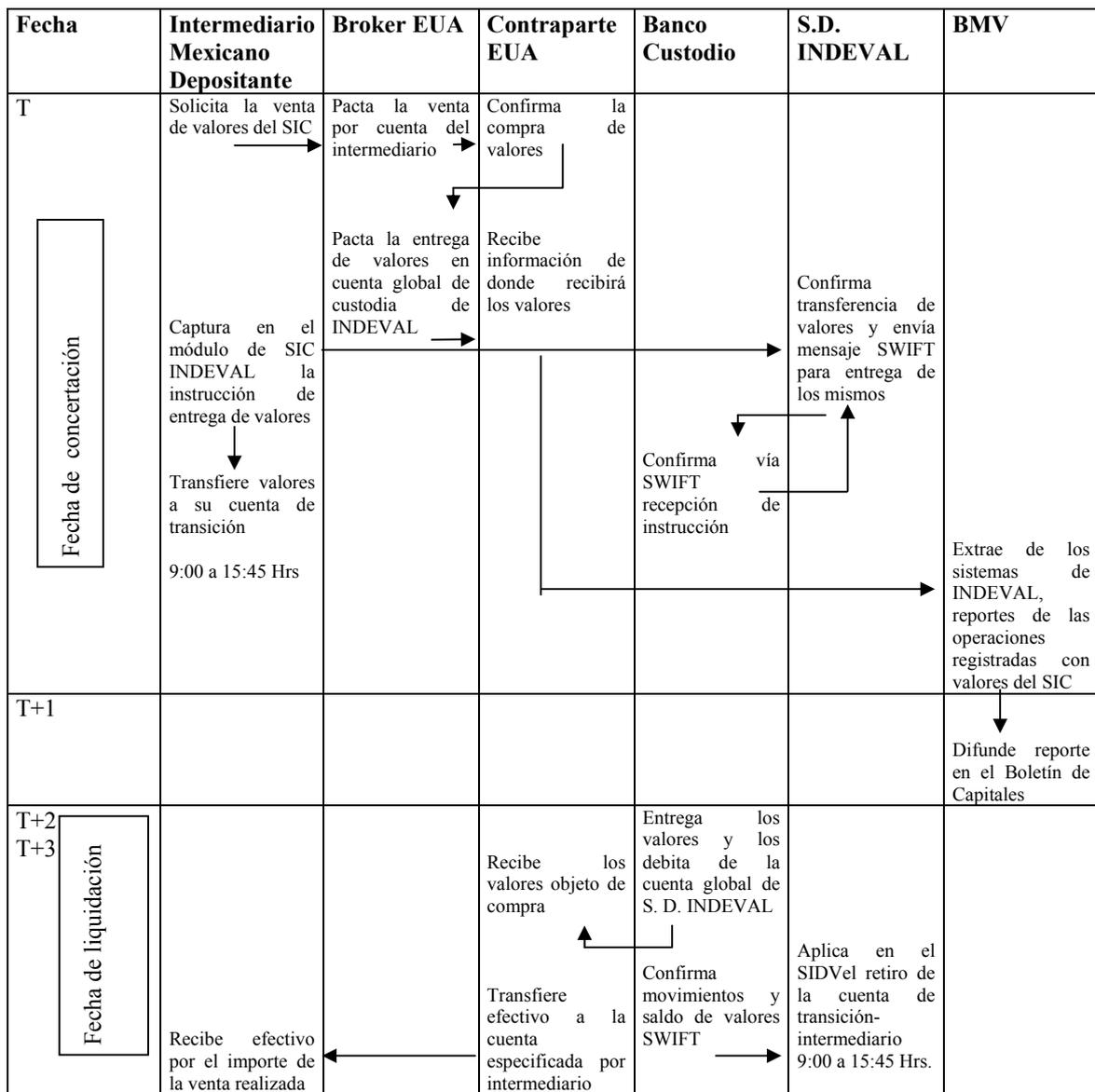
**Figura 5.1.3.3 Flujo de compra de acciones en el SIC**



### Flujo operativo de venta de acciones listadas en el SIC en el mercado de origen

Por su parte, la figura 5.1.3.4 ilustra el flujo general que sigue una orden de venta de valores listados en el SIC efectuada en el extranjero:

**Figura 5.1.3.4 Flujo de venta de acciones en el SIC**



## **Derechos patrimoniales**

El ejercicio de los derechos patrimoniales que decreten las entidades emisoras sobre los acciones que se encuentren depositadas a través del custodio extranjero, se rigen por las prácticas de operación vigentes en la S. D. INDEVAL y la BMV.

La noticia sobre el derecho en cuestión es distribuida por la BMV en la fecha que se tenga conocimiento y la S.D. INDEVAL hace el corte de beneficiarios al cierre de operación del mismo día de la fecha que se haya fijado para ejercer el derecho. La fecha para realizar el pago estará sujeta a lo establecido por la sociedad emisora así como por el acreditamiento ratificado por el custodio. Dicha fecha la hace del conocimiento público S. D. INDEVAL mediante un aviso a sus depositantes. Las políticas vigentes referentes a derechos patrimoniales son:<sup>15</sup>

Políticas aplicables a derechos patrimoniales en efectivo (dividendos en efectivo): Las políticas a las que se sujeta S. D. INDEVAL y sus depositantes son las siguientes:

- S. D. INDEVAL pagará los derechos patrimoniales en efectivo en dólares americanos. Por tal motivo los pagos se realizarán fuera del territorio nacional.
- El depositante deberá entregar a S. D. INDEVAL carta de instrucción en la que manifieste la cuenta de efectivo en el país de que se trate, en la que esta dispuesto a recibir el producto de los derechos patrimoniales en efectivo.
- S. D. INDEVAL no pagará ningún tipo de interés o cargo financiero por mantener retenido el importe de derechos con motivo de que el depositante no haya entregado oportunamente la carta de instrucción señalada en el punto anterior.
- El pago de derechos en efectivo se acreditará a más tardar a las siguientes 24 horas hábiles de la fecha en que S. D. INDEVAL lo reciba de su custodio y de acuerdo a las políticas de retención del mercado de origen de los valores.

Política aplicable a derechos patrimoniales en especie: La política a la que se sujeta S. D. INDEVAL y sus depositantes es:

- Los valores producto de derechos patrimoniales serán asignados a los depositantes a más tardar el día hábil siguiente a la fecha en que el custodio confirme la asignación del depósito en la cuenta de custodia global de S. D. INDEVAL.

## **Esquema fiscal**

Debido a que las leyes fiscales, particularmente la ley de impuesto sobre la renta, sufrieron algunos cambios importantes durante los últimos años, se promovió ante la SHCP una confirmación de criterio e interpretación de ley sobre el esquema fiscal que aplica a las inversiones realizadas en el SIC con el objetivo de dar certeza y tranquilidad a los inversionistas acerca del tratamiento fiscal que corresponde a los valores mencionados.

---

<sup>15</sup> Ibidem, Pág., 26.

La solicitud de confirmación de criterio buscó fundamentalmente que, a todas las operaciones que los intermediarios financieros participantes efectúen por cuenta y orden de los inversionistas radicados en México o en el extranjero con acciones emitidas por residentes en el exterior y que permanezcan listadas en el SIC, les fuera aplicable principalmente:

- La exención de Impuesto a las ganancias de capital, en base al Art. 109 fracción XXVI de la LISR.
- En el caso de ingresos por dividendos, la posibilidad de acreditar el impuesto retenido por el depositario de las acciones aun y cuando este resida en el extranjero, siempre que éste emita una constancia individualizada de dicha retención en donde se informe al INDEVAL los datos que identifiquen al contribuyente.

Existe la necesidad de adjuntar copia del oficio 330-SAT-IV-2-8960 emitido por la administración central jurídica de grandes contribuyentes del servicio de administración tributaria de la propia SHCP en donde se muestra la confirmación favorable a la solicitud presentada por la bolsa, lo que garantiza la certidumbre fiscal a los inversionistas que participan en este mercado.

#### **Sponsor (Deutsche Bank)**

El área de custodia del Deutsche Bank, realiza la entrega de la información correspondiente a las emisoras que se pretende listar en el SIC. Por su parte, Deutsche Securities México es, ante la BMV y CNBV el responsable legal del listado de todas las emisoras extranjeras. Mediante acuerdos internos, la administración y el envío de la información de eventos corporativos, relevantes y noticias en general es realizada directamente por la sección de custodia pertinente a Deutsche Bank en Nueva York.<sup>16</sup>

De acuerdo a los estatutos de la intermediaria nacional no está facultada para ejecutar operaciones en el mercado accionario y su función permanece limitada a patrocinar (previo acuerdo interno) el listado de dichos valores, consintiendo a los demás intermediarios autorizados para realizar transacciones en el mercado accionario, orientarse en las actividades de promoción, operación y arbitrajes con estos valores.

Aunque Deutsche Securities México es el patrocinador de una serie de valores extranjeros ya definidos, existe la posibilidad de que se convierta, a solicitud de un tercero, en patrocinador del listado de nuevos valores cuando a su criterio y mediante previo acuerdo con un intermediario interesado, admita que dichos valores son buscados por inversionistas locales. Lo referido, no limita a otras intermediarias o instituciones de custodia, que practicando este modelo o de forma directa, puedan efectuar el patrocinio de otros valores extranjeros distintos a los ya listados.

Cabe mencionar que el esquema de patrocinio de valores extranjeros señalado es para Deutsche Bank una experiencia ya conocida, ya que esta labor la ha venido realizando en

---

<sup>16</sup> <http://www.deutschebank.com>

el mercado argentino bajo un sistema relativamente similar al manejado en el SIC. Actualmente, mediante los Certificados de Depósito Argentinos (CEDEAR's), Deutsche Bank New York mantiene el patrocinio y la custodia de aproximadamente 220 emisoras extranjeras que cotizan directamente en la bolsa de Buenos Aires y entrega al mercado argentino la información de eventos corporativos y patrimoniales referente a dichas emisoras.

### **Tratamiento fiscal de dividendos en efectivo**

Al ser un banco custodio, el Deutsche Bank tiene la responsabilidad de administrar los derechos patrimoniales que conceden las empresas norteamericanas de su cartera y vigilar la buena aplicación del tratamiento fiscal que deba de aplicárseles.

Existe la posibilidad de que los inversionistas norteamericano puedan obtener privilegios de una menor tasa de retención de impuesto, para tal efecto, deben presentar a S. D. INDEVAL a través de sus intermediarios bursátiles los formatos W-8IMY, W-8BEN, W-9, 1099-DIV según sea el caso, en original y debidamente requisitados.<sup>17</sup> A su vez S. D. INDEVAL entrega dichos formatos a su custodio Deutsche Bank. La información permanece sujeta a la revisión de Deutsche Bank, quien de la misma forma, reporta ante S. D. INDEVAL a más tardar en la fecha de pago, los resultados de la retención de impuestos que le sea aplicable a la custodia de acciones que corresponda.

Para conocer las políticas de S.D. Indeval en relación al tratamiento fiscal y pago de dividendos, los intermediarios e inversionistas deben revisar la guía de usuarios de la empresa de compensación y liquidación.

### **Emisoras listadas en el mercado global de la BMV**

La política de internacionalización que ha emprendido la BMV ha logrado que recientemente hayan ingresado 15 emisoras del Índice Nasdaq al mercado global de la BMV, que se suman a las 32 del Dow Jones, y a las 50 europeas que anteriormente ya cotizaban en el segmento del mercado global, como se puede apreciar en la tabla 5.1.3.1, ello para complementar al reducido mercado mexicano de valores y atender las necesidades de los inversionistas institucionales y especializados, en concordancia con la globalización y la apertura de la economía.

El precio promedio a cotizar para estas acciones, el QQQ, es de aproximadamente 400 pesos cada uno. Los activos del QQQ equivalen a poco más de 22 mil millones de dólares, con casi 160 millones de dólares en circulación.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> <http://www.cnbv.gob.mx>

<sup>18</sup> Mayoral Jiménez Isabel, *El Financiero*, 4 de mayo de 2004, Pág. 6.

Tabla 5.1.3.1 Emisoras listadas en el mercado global de la BMV

<b>DOW JONES:</b> AA, AIG, AXP, BA, CAT, DD, DIS, EK, GE, GM, HD, HON, HPQ, IBM, INTC, IP, JNJ, JPM, KO, MCD, MMM, MO, MRK, MSFT, PFE, PG, SBC, T, UTX, VZ, WMT, XOM.
<b>NASDAQ-100:</b> AMGN, AAPL, AMAT, CSCO, CMCSA, DELL, EBAY, IACI, LLTC, MXIM, NXTL, ORCL, QCOM, SBUX, QQQ.
<b>EUROPA:</b> AAUK, ABN, AEG, AXA, AZ, AZN, BAY, BBV, BCS, BF, BNPQY, BP, BTY, CSR, DB, DCX, DEO, DT, E, EON, FORSY, GSK, HBC, HBOOY, ING, LORLY, LYG, NOK, NSRGY, NVS, PHG, PUK, QQQ, RBSPF, RD, RHHBY, SAP, SC, SI, SPY, STD, SWCEY, SZE, TEF, TI, TOT, TSCDY, UBS, UL, VOD.
Fuente: Elaboración propia con información de la guía operativa de la BMV

### Objetivos por alcanzar en el mercado global de la BMV

De acuerdo a la propia Bolsa se busca a mediano plazo entre otras cosas lograr:<sup>19</sup>

- A medida que surjan patrocinadores dispuestos a incorporar otros grupos de acciones de emisoras extranjeras, poder listar otros segmentos integrados por acciones de empresas latinoamericanas y europeas.
- Promover el listado de bonos de deuda gubernamental, bancaria y corporativa de emisores extranjeros cuyos mercados sean reconocidos. En ese momento, podrán diseñarse productos específicos como podrían ser el Global Nafta Soberanos, Global Nafta High Yield, Global Soberanos G7, etc.
- Diseñar índices e impulsar la colocación de Títulos Referenciados a Acciones (TRAC's), vinculados a canastas de acciones inscritas en el SIC.

**5.2 La Inversión Extranjera en Bolsa.** Las condiciones imperantes en el mundo actual están caracterizadas por una visible interdependencia de las economías, la cual ha sido producto de la natural interacción de los agentes económicos. Esta situación ha sido resultado del crecimiento acelerado del comercio internacional, la fragmentación de los procesos productivos y el cambio tecnológico, sello distintivo de nuestros tiempos.

En respuesta a las necesidades planteadas, el sistema financiero ha tendido hacia su modernización, lo cual quiere decir el desarrollo de la eficiencia operativa actual y la creación de nuevos procesos que respondan oportunamente a los nuevos requerimientos. De esta manera, también el sector financiero ha desarrollado su propia dinámica, imponiendo ajustes a la Administración Pública en México.

La internacionalización se da cuando los sistemas económicos y financieros trascienden sus ámbitos locales de actuación, principalmente a través del comercio internacional de mercancías y servicios. La internacionalización es un proceso condicionante de la globalización, aunque no debiera confundirse apertura al exterior y mayor participación en las transacciones internacionales con esta última.

<sup>19</sup> <http://www.bmv.com.mx>

La experiencia en materia de Globalización según expusimos anteriormente, tiene su origen en la década de 1970, impulsada por la necesidad de adaptar los sistemas financieros del orbe a las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito internacional, caracterizados por una gran liquidez y un elevado proceso inflacionario. Una consecuencia importante de esta inestabilidad fue la excesiva volatilidad de las tasas de interés, las cuales llegaron a límites extremos en la década de 1980, provocando grandes pérdidas o ganancias de capital que estuvieron asociadas a la incertidumbre internacional; sin embargo, esta situación provocó ajustes importantes, impulsando la innovación financiera, la apertura de nuevos mercados y por tanto impactando las estructuras reguladoras y en general sobre los organismos públicos relacionados con el sector.

A partir de la década pasada, la Globalización se vio impulsada por la actividad de las empresas, quienes crearon nuevas formas de financiamiento, asimismo, por el desarrollo de los mercados de productos derivados, por el papel cada vez más importante de los inversionistas institucionales y por el nuevo papel de los intermediarios financieros, quienes apuntaron su actividad hacia procesos integrados con el consiguiente ahorro para la empresa.

El proceso de Globalización ha producido una reestructuración altamente redistributiva del sistema financiero mundial, caracterizado por un incremento en el flujo mundial de fondos, reducción en los costos de intermediación, reducción y transferencia de riesgo y efectos directos en los mercados emergentes. En este sentido, múltiples países han transformado con diferente intensidad su estructura a través de diferentes medidas, Chile, por ejemplo, su cambio estructural lo enfocó por el lado de una apertura al exterior, privatización económica y liberación de los mercados financieros; en Corea la liberalización financiera se efectuó mediante gradualismo y una activa participación del Estado; por su parte, España dada la influencia provocada por su inserción en la Comunidad Económica Europea ha permitido la libre negociación de la tasa de interés, la liberalización de las inversiones directas, inmobiliarias y de cartera.

Los efectos positivos de la Globalización han estado relacionados con el acelerado proceso de desregulación que se ha emprendido desde hace varios años. Para el caso del medio financiero, desde 1989 se han venido transformando diversos reglamentos y leyes que le han permitido contar con un sistema financiero con una apertura a la cual no se estaba acostumbrado.

Para los fines de este apartado, hay que recordar que en mayo de 1989 se modificó el Reglamento de la Inversión Extranjera, el cual permite la participación hasta en 100% del capital foráneo en áreas no prioritarias ni estratégicas y permitió la aparición de novedosas formas de inversión en valores como las inversiones neutras. Como consecuencia de esto, la Ley del Mercado de Valores fue modificada y el reglamento de la Bolsa de Valores fue cambiado, animados por una necesidad de hacer más atractivo nuestro mercado. El cambio que sin duda ha tenido un peso importante fue la decisión de reprivatizar las Sociedades Nacionales de Crédito y la reorganización de los intermediarios a través de Grupos financieros, situación que pretendía colocar a las instituciones financieras en situación de enfrentar con éxito la apertura planteada en el Tratado de Libre Comercio con Estados

Unidos y Canadá, lo cual supuso transformaciones a la Administración Pública mexicana.

Por otro lado, la Globalización obligó a redoblar la marcha para la adquisición de tecnología que permitiera hacer más rápidos y eficientes los servicios que prestan los intermediarios bursátiles. En este mismo orden de ideas, la automatización ha posibilitado la aceleración del proceso de internacionalización que ha tenido el mercado, por lo que la liberalización de los servicios es otra condicionante del trabajo diario.

No obstante, también existen efectos negativos que inciden en el desarrollo de nuestro mercado. En primer lugar, cuando existen mercados globalizados la comunicación y libre flujo financiero hacen posible fugas de capital y desintermediación financiera, ante lo cual las medidas que refuercen la competitividad son de extrema importancia. En segundo lugar, hay que considerar que pese al considerable tamaño de nuestro mercado, es pequeño, con escaso desarrollo y con poca variedad de instrumentos, todo ello explicado quizá, por las limitaciones que todo país en vías de desarrollo tiene: bajo ahorro interno, alta concentración financiera, una cultura bursátil elemental y excesiva regulación.

Aún así, el Mercado de Valores mexicano ha incursionado positivamente en el ámbito de la internacionalización, teniendo por objetivo la captación de mayores montos de ahorro externo, que como hemos apuntado fue objetivo de la Política Económica del periodo de la Reforma. En cuanto al proceso de internacionalización, éste se procuró mediante la colocación de valores en el exterior y por el desarrollo de un ambiente propicio para la inversión.

Con este fin, se instalaron sucursales de Casas de Bolsa en el extranjero y se eliminaron restricciones para que los extranjeros residentes o no en el país, pudieran adquirir todos los instrumentos de inversión disponibles en el mercado. Con las modificaciones legales pertinentes, se permitió la participación de inversionistas en el capital social de los intermediarios y grupos financieros. De igual manera, fue posible el corretaje en el país de valores de emisoras nacionales emitidos en el extranjero, por cuenta y orden de casas de bolsa mexicanas en el exterior; también se autorizó a intermediarios bursátiles nacionales para contratar servicios de custodia en el extranjero y para mantener inventarios fuera del país.

Esta gran actividad responde al fenómeno de desregulación que se opuso a la tónica imperante en este campo, actualmente las medidas que se adoptan tienden cada vez más a la autorregulación, comprendida como un medio importante hacia la conformación de mercados bursátiles más eficientes, seguros y transparentes.

Esto quiere decir que las reformas que se realizan en las estructuras legales que sustentan a los mercados, están encaminadas a facilitar su funcionamiento ante el proceso de internacionalización e integración que se ha producido a nivel mundial. Por tanto, lo que se pide de estas medidas es, la dinamización del mercado para hacerlo más competitivo, seguro y acorde a los tiempos modernos.

La autorregulación debe garantizar imparcialidad en la intermediación bursátil, igualdad de condiciones entre los participantes, seguridad jurídica en la mecánica operativa de las

transacciones y oportunidad, suficiencia en las medidas preventivas o correctivas adoptadas ante distorsiones del mercado y por tanto nuevas relaciones con la Administración Pública y el Estado. Por tanto, las ventajas de la aplicación de la autorregulación son: procurar flexibilidad del mercado, tomar en cuenta la experiencia de los participantes, desarrollar el sentido de la ética profesional, proveer de incentivos para reducir costos, y con esto aumentar la eficiencia del mercado de valores.

**5.2.1 Importancia y Función de la Inversión Extranjera.** Desde hace tiempo y bajo diversas interpretaciones, el tema de la inversión extranjera ha sido de vital importancia para la comprensión de la evolución económica del país. Las necesidades crecientes de inversión, especialmente en una nación en proceso de crecimiento como la nuestra ha necesitado de poner énfasis en los mecanismos para la generación de ahorro interno y externo. En este último caso, la importancia de los flujos financieros externos radica en su capacidad de proveer de capitales que permitan ampliar la capacidad productiva y empresarial y a la vez promover innovaciones tecnológicas y mecanismos comerciales que puedan facilitar la colocación de mercancías nacionales en el mercado externo.

La experiencia en materia de Inversión Extranjera en el Mercado de Valores mexicano no fue nueva antes del periodo de la Reforma, momento en el que cobró un dinamismo muy notable debido fundamentalmente a la utilización de nuevos mecanismos y medidas de desregulación que permitieron su desarrollo. Asimismo, la nueva estrategia de Política Económica contribuyó eficazmente a su desarrollo.

Como fue expuesto líneas arriba, el diagnóstico de la situación económica de México efectuado por la administración de Salinas fue presentado a través del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, en él se estimó que la estrategia de Política Económica debía caracterizarse por procurar estabilidad y crecimiento.

De esta manera, las medidas aplicadas se caracterizaron por una férrea disciplina de las Finanzas Públicas, que como se sabe, radica en disminuciones sustanciales del Gasto Público y una acelerada venta de empresas propiedad del Estado, se combatió la inflación, haciéndola bajar de 159% en 1987 a 7.05% en 1994.

Elementos importantes en esta estrategia fueron la política de contención de salarios y precios de la canasta básica y otros productos a través de la "concertación", la estabilidad del tipo de cambio y el descenso continuado de las tasas de interés, lo cual como se sabe tiene además la virtud de facilitar la inversión productiva.

Por su parte, el crecimiento sostenido de la economía se ha apoyado en la inversión proveniente del ahorro interno, de una mejoría en los términos de intercambio del país, de una reducción de la transferencia neta de recursos reales al exterior y de un importante complemento de inversión extranjera.

El reconocimiento de la importancia de la Inversión Extranjera estaba relacionada con la certeza de que los flujos internacionales de ahorro se mueven con gran libertad, impulsados por las condiciones de oportunidad, seguridad y rendimiento que ofrece cada país. Esta situación se da tanto en países desarrollados, como en subdesarrollados, por lo que la

competencia se incentiva fuertemente, por tal motivo, es necesario que cada nación genere opciones competitivas a fin de atraer la inversión extranjera, lo que brinda al país receptor mayor disponibilidad de divisas y oportunidad de fortalecer su economía en condiciones de eficiencia y soberanía.

Desde el punto de vista interno, se pensó que el flujo de capitales foráneos contribuiría a reforzar la confianza de los inversionistas nacionales, a promover el desarrollo tecnológico y la modernización de la infraestructura productiva, a la vez de favorecer la creación de fuentes de trabajo calificado y dotar a la economía interna de una mayor capacidad de exportación.

Estas características propiciaron que se llevaran importantes cambios que privilegiaron las políticas dirigidas a promover la inversión extranjera. El apoyo fundamental a ellas fue la certidumbre en el clima macroeconómico del país y el proceso de consolidación de un sistema financiero que trató de responder ágilmente con nuevos instrumentos.

Las estrategias destinadas a estimular la Inversión Extranjera sin embargo, no han logrado que se alcance el ritmo y los volúmenes que se manejan en otras naciones del mundo, como ha ocurrido en el sudeste asiático y en algunos países europeos.

**5.2.2 Medidas para captar Inversión Extranjera.** La Inversión Extranjera como expresión dinámica de la internacionalización y globalización de la economía encuentra campo propicio en áreas del mundo en las cuales la competitividad es el sello distintivo. En aras de esta competitividad y eficiencia, varios países han orientado su actividad primordialmente a la modernización de sus estructuras económicas y financieras, así como, a la automatización que impone el proceso mundial y a la desregulación.

La desregulación emprendida hacia la modernización del Sistema Financiero Mexicano, fue planteada en varias áreas, la primera de ellas, la privatización bancaria constituyó una de las principales reformas encaminadas a dotar a este tipo de intermediarios de la competitividad que requiere al nuevo entorno internacional, articulando de esta manera su desempeño con las tareas emprendidas por el resto de los intermediarios financieros del sector y de la adecuación de las instituciones de la Administración Pública.

En segundo término, la desreglamentación de las operaciones de captación y financiamiento fueron reforzadas por la aparición de los denominados Grupos Financieros, a través de los cuales, los intermediarios de distinto tipo pudieron unirse bajo la dirección de una institución controladora para vincularse corporativamente y alcanzar una mayor penetración en los mercados nacional e internacional.

Como ya se comentó, estos cambios fueron planteados el 18 de julio de 1990 y reglamentados en enero de 1991, a su vez se permitió la participación de inversionistas extranjeros adquiriendo acciones serie "C" hasta un 30% excluyendo a gobiernos o dependencias oficiales extranjeras.

El Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera publicado el 16 de mayo de 1989 fue el punto a partir del cual se explica el nuevo trato que se le ha venido dando al capital foráneo en México. En este reglamento se planteó la formación de fideicomisos que permiten la inversión extranjera a través de Fondos Neutros, que ofrecen al extranjero la posibilidad de adquirir acciones anteriormente reservadas para mexicanos, tal como se explicará líneas abajo.

Finalmente en este aspecto, las modificaciones legales tocaron a la Ley del Mercado de Valores a fin de hacerla compatible con los anteriores cambios, asimismo, se modificó el Reglamento de la Bolsa Mexicana de Valores con la misma intención.

Mediante estas medidas, se crearon figuras novedosas que resguardan la soberanía nacional y permiten que personas y entidades del exterior encuentren ventajosas oportunidades en México.

**5.2.3 Mecanismos de inversión utilizados en México.** Bajo este marco de referencia durante el periodo de la Reforma se possibilitó el ingreso de Inversión Extranjera a través del Mercado de Valores, en un monto mayor a los 26 mil millones de dólares, principalmente a través de los siguientes mecanismos de inversión en el Mercado de Renta Variable:

- Certificados de Depósito Americanos (ADRs), a los cuales hay que sumar las opciones de ADSs y GDSs que han utilizado las empresas para financiarse.
- Inversiones Neutras.
- Acciones de Libre Suscripción.
- Fondos de Inversión cotizados en el exterior (Fondo México).

Por su parte a través de instrumentos de Renta Fija:

- Bonos
- Obligaciones:
- Papel Comercial
- Fondos de Renta Fija colocados en el exterior
- Valores Gubernamentales.

**a. Recibos Americanos de Depósito ADRs.** El inversionista extranjero puede adquirir acciones de empresas mexicanas, a través de la compra de ADRs, los cuales son recibos negociables que amparan valores de la emisora y son emitidos y administrados por un banco extranjero.

Las acciones que respaldan los ADRs se encuentran depositadas en la S.D. Indeval a favor de un banco comercial mexicano. Los ADRs, son negociados en sustitución de los valores mexicanos correspondientes para evitar restricciones que se presentan entre los mercados de valores, como son por ejemplo, la transferencia de certificados o valores, la diferencia en el plazo de liquidación, la conversión cambiaria y otros.

Este mecanismo de inversión, al igual que los demás, ha crecido de manera notable, situándose en diciembre de 2004 en 48,282 millones de dólares, 39.61% más que en diciembre 2003 y 2,066% en relación al mismo mes de 1990.

El saldo de ADRs representa el 65.33% del total de la Inversión Extranjera y se encuentra concentrada preponderantemente en el sector de Comunicaciones y Transportes, cuyo saldo particular se eleva a 34,802 millones de dólares lo que representa el 72.08% del total. En segundo lugar de importancia, se encuentra el sector de la Industria de la Construcción con el 15.54%, seguido por el de la Transformación con 6.75%.

El mecanismo de ADRs ha sido el más dinámico en los últimos años, de seis empresas que en 1989 cotizaban en el exterior, actualmente alrededor de 70 cotizando en distintos mercados de los Estados Unidos y el resto del Mundo.

Por otro lado, las empresas con mayor peso dentro de ADRs son América Móvil con el 34.91%, Telmex con el 22.90%, seguidas por Cemex con 14.82% y Televisa con 11.57%.

Dado el buen éxito de las colocaciones en ADRs, se exploró también la posibilidad que se ofrecieron con otro importante instrumento denominado ADSs. Este nuevo mecanismo, a través del cual el inversionista extranjero puede participar en el financiamiento de las empresas mexicanas, fue creado gracias a la denominada regla 144A y el reglamento "S" aprobado por la Securities Exchange Commission de los Estados Unidos de América.

Como se sabe, la regla 144A fue adoptada con la finalidad de maximizar el potencial del mercado de colocaciones privadas para la formación de capital y del mercado secundario, permitiendo a los inversionistas institucionales calificados operar libremente entre ellos. Esta regla simplifica el procedimiento de reventa de ciertos valores no registrados.

Por su parte, el reglamento "S" prevé que tanto las ofertas públicas como las operaciones del mercado secundario se puedan realizar a través de un Mercado Extraterritorialmente Designado categoría que es otorgada por la misma institución reguladora del vecino país del norte.

Bajo estas normas, las empresas mexicanas iniciaron su cotización en el mercado americano, omitiendo los requerimientos de registro de valores solicitados por la SEC bajo la Ley de Valores de 1933.

Las operaciones se realizan en el submercado PORTAL, que es un conjunto de operaciones de valores no registrados de NASDAQ y que sólo pueden ser adquiridos por Compradores Institucionales Calificados.

**b. Inversiones Neutras.** Con la finalidad de ampliar las posibilidades de inversión foránea mediante el Reglamento para la Inversión Extranjera de 1989 se autorizó la formación de fideicomisos para que extranjeros puedan adquirir acciones exclusivas para mexicanos (series "A") representadas por Certificados de Participación Ordinarios (CPOs); esta misma autorización permite a Sociedades que integran series "A" o mexicanas que coticen en la Bolsa Mexicana de Valores, emitir series neutras (series "C") siempre y cuando cumplan con las normas fijadas en el mismo reglamento.

Los CPOs, son emitidos por instituciones fiduciarias en fideicomiso cuyo patrimonio está constituido por acciones representativas del capital social de empresas cuyas acciones son cotizadas en la Bolsa Mexicana de Valores. Estos certificados sólo incorporan derechos pecuniarios derivados de las acciones que formen el patrimonio fiduciario.

Los CPOs pueden ser adquiridos directamente por inversionistas extranjeros en el mercado bursátil mexicano, o por entidades financieras del exterior, por cuenta propia o de terceros. Dichas entidades pueden recibirlas en depósito, administración fiduciaria o en condiciones equivalentes, para permitir títulos valor que los representen a fin de colocarlos en mercados bursátiles extranjeros.

Es de hacer notar, que la inversión Neutra, ofrece diversas ventajas para las empresas que participan en ellos, de éstas destacan las siguientes: Permiten conservar el control de la administración de la empresa, posibilita el acceso a fuentes alternas de financiamiento y dan agilidad y oportunidad en el flujo de recursos.

En Fondo Neutro se encuentran cotizadas 17 empresas provenientes de 5 de los siete sectores en los que se encuentra dividida la Bolsa Mexicana de Valores. Para el mes de diciembre de 2004, el saldo del Fondo Neutro se elevó a poco más de 2,900 millones de dólares, 43.02% superior a diciembre del año anterior y 331.65% con respecto al cierre de 1990.

A diferencia de los ADRS, el peso de los distintos sectores está más equilibrado, siendo el más importante el Sector de la Transformación con el 45.80%, seguido por el Sector Varios con 38.31% y en tercer lugar el de Comunicaciones y Transportes con 8.43%, por el contrario, el Sector de Servicios apenas aporta el 0.09%.

En cuanto a la participación por empresa, las de mayor peso dentro del Fondo son: Kimber con 44.78%, Alfa con 29.91% y GCarso con 8.18%.

**c. Acciones de Libre Suscripción.** La Inversión en estas acciones es el mecanismo tradicional al que han acudido los inversionistas extranjeros para adquirir valores de empresas mexicanas. Las acciones de libre suscripción o serie "B" no tienen restricción para ser adquiridas por extranjeros, ya que representa la parte del capital contable que no está reservada exclusivamente para nacionales de acuerdo con la ley o disposiciones reglamentarias.

La característica principal de estas series es la posibilidad de ofrecer a los inversionistas foráneos los mismos derechos patrimoniales y corporativos que tienen los nacionales. De

acuerdo con el Reglamento, ya mencionado, las posibilidades de participación extranjera han crecido notablemente en extensión de áreas de actividad económica y porcentajes en el capital de las empresas, por lo que el capital foráneo encuentra atractivas opciones para sus expectativas de inversión.

De esta manera, existen alrededor de 154 emisoras que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores susceptibles de aceptar recursos financieros del exterior, en un ambiente de desregulación generado por el Gobierno y las empresas mismas con el fin de atraer recursos que posibiliten el crecimiento económico.

El saldo al mes de diciembre de 2004 suma 22,776 millones de dólares, lo que significa un crecimiento del 14.50% con respecto a diciembre anterior, y 2,020% en relación al último mes de 1990.

A nivel sectorial, también están representados todos los sectores bursátiles, siendo el de la Comercio el que atrae más la atención de los inversionistas, ya que representa el 23.83% del total, enseguida se encuentra el sector Servicios con 22.52% y en tercer lugar, el de la Construcción con 21.98%.

Las empresas más representativas en este mecanismo de inversión son: Walmart con 15.06%; Cemex CPO con 11.61% y Santander Mexicano con 10.38%.

**d. Fondos País.** Ante la positiva aceptación de valores mexicanos en el extranjero, durante 1990 se incrementaron notablemente los Fondos de Inversión cotizados en los mercados financieros del exterior. En total hasta este momento se han colocado alrededor de 10 fondos con valores mexicanos.

El antecedente de este mecanismo de inversión lo constituye el Fondo México, el cual cuenta con más de dos décadas desde su constitución y colocación en 1981 en el mercado de Nueva York. Este fondo es una cartera de acciones representativas de las principales empresas inscritas en la Bolsa Mexicana de Valores.

El Fondo México tuvo una cotización al último día del mes de diciembre de 2004 de 24.80 dólares. El saldo de la cartera del Fondo México cerró el mismo mes en 464 millones de dólares, 62.81% superior al año anterior y 68.73% superior al término de 1990.

**e. Renta fija.** El regreso de México a los mercados voluntarios de crédito hizo que se elevara la participación de estos instrumentos de inversión en la canalización de recursos externos al país. A nivel colocación en mercados internacionales México tuvo un éxito importante en los dos primeros años del gobierno de Salinas ya que la colocación de Bonos y Obligaciones llegó a 715 millones dólares.

Este nivel de colocación representó poco menos de una tercera parte de la Inversión Extranjera en el Mercado de Renta Variable, haciendo abrigar certeza en la confianza que el sector internacional tenía en el desenvolvimiento económico del país.

**f. Valores Gubernamentales.** La Inversión Extranjera en valores gubernamentales, también ha recibido un impulso importante, producto de las desregulaciones efectuadas. En diciembre de 1990, se permitió que extranjeros no residentes en México pudieran adquirir Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), con lo que todos los instrumentos del Mercado de Dinero fueron puestos a disposición del capital foráneo. El saldo total de los valores gubernamentales en manos de extranjeros al día 31 de diciembre de 2004 fue de 6,792 millones de dólares, cantidad equivalente al 9.18% del total de la inversión en Renta Variable, de los cuales un porcentaje muy elevado se encuentra en manos estadounidenses.

De esta cantidad, el 89.64% se concentra en Bonos, 0.36% en Bondes, 9.33% en CETES y 0.67 en UDIs.

**5.2.4 Inversión Extranjera en el Mercado de Valores.** La inversión en valores de Renta Variable ha tenido un auge extraordinario especialmente en los primeros años de la década pasada, de tal manera que de una cantidad inicial de 808 millones de dólares en 1989 pasó a 78,894 millones de dólares en febrero del presente año, lo que significa un crecimiento del orden de 97 veces. Hasta antes de los cambios en la legislación, la Inversión Extranjera provenía únicamente de Fondo México y de Libre Suscripción, pero especialmente a partir de 1990, la inversión en Fondo Neutro y en ADRs creció rápidamente

Para el caso de ADRs, pasaron de 402 millones de dólares a 51,680 millones de dólares para una variación de 12,756%. Este crecimiento tan dinámico ha hecho que los ADRs representen el 65.51% del total de la Inversión Extranjera en cartera, lo que es importante, sobre todo si se toma en cuenta que en 1989 representaba el 49.75%.

Por su parte, la Inversión en acciones de Libre Suscripción representa el 30.66% y el Fondo Neutro 3.84%. El Fondo México por separado representa el 0.5% del total de renta variable en este último caso destaca el caso que en 1989, significaba el 32.67%.

**Inversión Extranjera  
1990-2004**

<b>Tipo de Mecanismo</b>	<b>Libre Suscripción (1)</b>	<b>Fondo Neutro (2)</b>	<b>ADRs (3)</b>	<b>Fondo México</b>	<b>Mercado Intermedio</b>	<b>Títulos Opcionales</b>	<b>Total</b>
<b>1990</b>	1,073.74	676.04	2,228.77	274.76	-	-	<b>4,253.31</b>
<b>1991</b>	2,960.97	1,348.76	13,733.47	499.33	-	-	<b>18,542.53</b>
<b>1992</b>	5,097.00	1,798.00	21,154.00	619.00	-	-	<b>28,668.00</b>
<b>1993</b>	12,906.00	6,381.00	33,960.00	1,364.00	4.05	18.11	<b>54,633.16</b>
<b>1994</b>	8,079.00	4,348.00	21,163.00	766.00	23.73	15.55	<b>34,395.28</b>
<b>1995</b>	5,884.00	2,620.00	15,224.00	750.00	31.29	5.96	<b>24,515.25</b>
<b>1996</b>	11,421.00	3,507.00	15,108.00	920.00	21.82	0.95	<b>30,978.77</b>
<b>1997</b>	19,498.00	4,892.00	23,135.00	1,311.00	-	1.59	<b>48,837.59</b>
<b>1998</b>	11,044.00	2,885.00	18,625.00	791.00	-	0.52	<b>33,345.52</b>
<b>1999</b>	20,626.00	4,494.00	41,505.00	-	-	54.60	<b>66,679.60</b>
<b>2000</b>	17,663.00	2,153.00	32,091.00	-	-	4.60	<b>51,911.60</b>
<b>2001</b>	19,388.00	2,179.00	33,365.00	-	-	7.77	<b>54,939.77</b>
<b>2002</b>	14,969.96	1,596.72	27,991.61	216.91	-	5.19	<b>44,780.39</b>
<b>2003</b>	19,884.00	2,040.00	34,584.00	285.00	-	7.93	<b>56,800.93</b>
<b>2004</b>	22,765.72	2,918.10	48,282.15	464.00	-	0.62	<b>73,966.60</b>

Cifras en millones de dólares

(1) Incluye cuentas de terceros y en 2000 y 2001 Fondo México

(2) No incluye CPOs que respaldan ADRs

(3) Incluye GDRs

Las colocaciones efectuadas fuera del país han garantizado recursos a las empresas mexicanas como antes no se había visto, entre 1991 y 1994 se efectuaron ofertas públicas por más de 10,781.19 millones de dólares de los cuales 2,159.44 fueron por colocaciones primarias. Esto es verdaderamente interesante si se toma en cuenta que entre 1995 y 2003 el monto apenas llegó a 1,399.27 millones de dólares, lo cual quiere decir que el 85.37% del total de inversión extranjera se logró en tres años del periodo de la Reforma.

**Colocaciones de empresas mexicanas en el extranjero  
1991-2003**

Año	Pesos (000)	Dólares (000)
1991	10,884,683.70	3,579,976.12
1992	10,694,841.11	3,472,391.01
1993	7,173,714.79	2,306,636.47
1994	4,656,967.01	1,422,182.52
1995	411,949.72	66,820.72
1996	3,448,991.58	446,309.80
1997	5,659,999.87	724,437.65
1998	0.00	0.00
1999	1,526,970.00	161,699.40
2000	19,783,355.86	2,010,794.78
2001	0.00	0.00
2002	8,210,269.65	852,944.17
2003	6,072,663.75	543,244.96
2004	2,779,733.02	244,925.28
2005	20,435,734.91	1,888,229.14
2006	16,344,527.10	1,526,252.56
<b>Total</b>	<b>118,084,402.38</b>	<b>19,246,844.56</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de BMV.

Destaca en este aspecto, la oferta pública secundaria de Telmex por un monto exacto de 1.904.85 millones de dólares, convirtiéndose en la mayor colocación efectuada por una empresa mexicana.

En lo que respecta al peso adquirido por la Inversión Extranjera, se tiene un aumento importante, mientras que en 1989 representaba el 3.04% del total del valor de capitalización del mercado, para diciembre de 2004 se ha situado en 43.47%, se debe resaltar que el gran salto en esta participación se dio en 1991 ya que pasó de 9.96% en 1990 a 18.23%.

Por otro lado, el principal destino de los recursos captados en diciembre de 2003 por los flujos financieros en el mercado de valores ha sido el sector Comunicaciones y Transportes, ya que el 47.91% del total se ha recibido ahí, siguiéndole en orden de importancia el sector Construcción con 8,584 millones de dólares, lo que representa 15.12% y en tercer lugar Servicios con el 15.06%, por el contrario, el sector Extractivo participa en poca cuantía en el total de la Inversión Extranjera con apenas 620 millones de dólares.

Por último, el saldo histórico de la inversión extranjera al cierre de 2004, fue de 73,967 millones de dólares, de los cuales 26,628 millones ha sido vía flujo y 47,339 millones de dólares por concepto de capitalización.

De esta manera, el saldo total de recursos provenientes del exterior a diciembre de 2003, suma aproximadamente 80,758.53 millones de dólares, considerando lo acumulado en renta

variable y la tenencia extranjera de valores gubernamentales.

Ahora bien, si es cierto que la Inversión Extranjera ha sido importante, también lo es que no es posible depender exclusivamente de ella para el crecimiento económico, ni tampoco es saludable que el Mercado de Valores se encuentre también en esa circunstancia.

En este sentido, una manera de reducir esta probable dependencia serán los Fondos de Pensiones, ya que se estima que un porcentaje considerable se coloque en Bolsa aumentando la inversión, con una ventaja adicional, son recursos colocados a largo plazo, lo que permitirá darle mayor estabilidad al Mercado.

# **Conclusiones.**

**VI. Conclusiones.** La Reforma Financiera del Estado en México, objeto del presente trabajo está basada en tres grandes líneas, la primera, a) La Evolución del Capitalismo a nivel internacional, fenómeno que en los últimos años se ha dado en llamar Globalización; la segunda, b) El choque ideológico entre capitalismo y socialismo y su definición a finales de la década de los 80 que tuvo como productos importantes el resurgimiento del liberalismo y sus aplicaciones pragmáticas como Thatcherismo y Reaganismo y c) La crisis económica de México de 1982.

La evolución del capitalismo y su adecuación a las cambiantes condiciones ha hecho de la Globalización un instrumento para perpetuar las relaciones sociales de producción de este modo de producción. La nueva organización del capital está basada en la consideración internacional de los mercados no como un sitio encuadrado en una frontera nacional, sino que la acción de las grandes compañías de carácter mundial basan su actividad en la comprensión de un único mercado: el mundo.

El Proceso de Globalización, si bien es cierto, toma cuerpo y se le da atención como objeto de estudio recientemente no es nuevo en la historia económica. Desde finales del siglo XIX, el mundo vio una primera gran oleada de expansión industrial consolidando definitivamente a Estados Unidos y a la Gran Bretaña como las dos potencias del orbe. Posteriormente, con la segunda guerra mundial, la reconstrucción y las guerras de Corea y Viet-Nam continuó esta tendencia apoyada en un proceso de creación e institucionalización de organismos multilaterales.

A las dos fases anteriores le siguió una tercera que está caracterizada por la generalización del comercio internacional, la consolidación de las empresas transnacionales con procesos integrados a nivel mundial, lo que significa una alta movilidad del capital aunque bajo movimiento del factor trabajo.

La influencia de las grandes corporaciones somete a las comunidades y gobiernos locales que no están preparados para enfrentarla, globalizando no sólo la economía sino también las políticas, tal como se expresó líneas arriba; éstas - "...están transformando los cimientos mismos del orden mundial, al reconstituir las formas tradicionales del Estado soberano y al reordenar las relaciones políticas internacionales"<sup>1</sup>

El proceso de Globalización para lograr sostener la acumulación de capital se ha fortalecido de esta internacionalización económica, del cambio tecnológico, especialmente del informático y de telecomunicaciones que han hecho que las actividades económicas y financieras tiendan a la automatización, de la privatización que ha sido una herramienta de penetración importante y por tanto de la construcción de un marco jurídico a través de la desregulación.

La Internacionalización se da cuando las actividades de los agentes económicos van más allá de las fronteras nacionales y es un elemento importante de la Globalización pero no debe confundirse con ella, que es un proceso más complejo que eso.

---

<sup>1</sup> Rodríguez Maldonado, Isaac. "Políticas Globales y gobiernos municipales" en **Con-ciencia Política**, El Colegio de Veracruz. Vol. 1 No 6 Primavera 2004. Pág. 98

La internacionalización es vista a veces como un proceso comercial, sin embargo afecta no sólo lo económico, sino lo político y social lo que demanda un aparato administrativo eficiente que garantice las necesidades del mismo proceso.

La Automatización por su parte, es un detonante del desarrollo del capitalismo en esta fase y que está indisolublemente unida a la Globalización. Ha servido para que el sistema financiero se internacionalice y así se han concentrado diferentes instrumentos financieros, se ha posibilitado la inversión también allende las fronteras y recabar información de varios mercados que coadyuvan al proceso de toma de decisiones y se integran estados de cuenta que dan información de los resultados de la actividad financiera.

La Regulación es una actividad destacada de la Administración Pública ya que a través de ella se hace sentir el accionar del Estado, implantando la vigilancia de la vida pública y privada. La Globalización ha influido en ella tendiendo a la desregulación, dado que garantiza el libre movimiento de los flujos comerciales y financieros del proceso que estamos comentando.

Los partidarios de la desregulación promueven que a partir de ella se fomenta la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de los recursos, lo cual en la práctica no ha sido tan cierto y sólo pone en evidencia la gran carga ideológica del neoliberalismo imperante en el nuevo orden capitalista mundial y que a veces se disfraza de autorregulación como para darle un aspecto democrático al asunto pero que en esencia lo que busca es limitar la participación del Estado.<sup>2</sup>

Frente a esta situación es necesario y sobre todo en el sector financiero recuperar el papel regulador de la Administración Pública para desarrollar una más seria actividad de supervisión financiera que evite las malas prácticas y a su vez oriente la actividad financiera hacia el financiamiento para el desarrollo.

Otro elemento más del Proceso de Globalización es la Privatización, que junto con la desregulación se han convertido en instrumentos de las reformas económicas que han permitido la adaptación a las nuevas relaciones imperantes. La Privatización confirma el carácter conservador de la Globalización ya que privilegia al “mercado” por encima de la actividad del Estado. “... la privatización de las empresas públicas, de la banca y las políticas de liberalización y desregulación que reducen los espacios públicos de acción social del Estado, son una sobre-dilatación del mercado que limitan que la sociedad gire en relación a la percepción individual de los precios y no en relación a la comunidad y a que el Estado estreche sus marcos de acción, dejando a la voluntad de los particulares y al poder privado el destino de la nación”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Véase Campos Ricardo. Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia. Edit. Géminis Editores e Impresores.

<sup>3</sup> Cabello, Alejandra y Edgar Ortiz. Democracia y Financiamiento del Desarrollo. Artículo que forma parte del Proyecto IN312798, “Liberalización e Innovación Financiera y el Riesgo e Insolvencia de los Mercados e Instituciones Financieras de México”, Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación, Innovación Tecnológica (PAPIIT). Dirección General de Asuntos del Personal Académico. UNAM. Pág. 8.

La Privatización no sólo afecta los procesos materiales de la Sociedad, sino que es un reto para la Política y por ende para la Administración Pública dado que tiende a afectar el balance entre el sector público y privado y por ende trastoca la organización pública. “En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales”<sup>4</sup>

El proceso de Globalización ha impuesto una serie de modificaciones que no sólo impactan el terreno de la Economía sino que la Política y la Administración resienten las presiones para una adaptación consecuente con las necesidades de la Globalización. Cada vez es más claro que los gobiernos son presionados por las empresas para reformar los sistemas económicos y financieros a través de modificaciones tecnológicas, normativas, comerciales y financieras que tengan como resultado homogeneizar las prácticas nacionales con las del resto del mundo.

Se adaptan políticas globales sobre salud, medio ambiente, cultura “y todos aquellos aspectos que deciden los que gobiernan el mundo con el fin de mantener sus fortalezas”<sup>5</sup>, sin importar que se dividan a las comunidades que viven en el rezago y que esto las separa de las ciudades y del mundo.

La Globalización impacta también en la supraestructura de la sociedad, impone gustos, modas y hasta valores, todos los pronunciamientos, declaraciones y en general principios éticos de la “modernidad” son aplicados y aceptados por la mayoría de las naciones en un afán de ponerse en línea con el producto más avanzado del capitalismo.

El concepto de Globalización tal como se utiliza actualmente surge entonces debido a la incertidumbre financiera y por ende a la mundialización del riesgo lo que ha hecho que se desarrolle una industria de innovación financiera y por ende la preeminencia de esta clase de intermediarios lo que a su vez reproduce el riesgo y la incertidumbre.<sup>6</sup> La Globalización confirma la visión marxista de la concentración y centralización del capital que se objetiviza en la creciente y casi común práctica de las fusiones que se han dado en el mundo lo que a su vez empuja a la homogeneización de las prácticas y de las normas que rigen al mundo capitalista.

Por su parte la segunda línea en que se apoya el proceso analizado en esta tesis, es la que atraviesa por el velo ideológico del Neoliberalismo ya que en base a esta interpretación económica se fincó la Reforma Financiera del país. El neoliberalismo o también llamado monetarismo se convirtió en el sustento teórico del capital teniendo como premisa la restricción del Estado ya que esto ha sido garantía para el libre flujo de los capitales y para el desarrollo de las empresas multinacionales.

---

<sup>4</sup> Ibidem. Pág. 14

<sup>5</sup> Rodríguez Maldonado, Isaac. Op. Cit Pág. 98.

<sup>6</sup> Cfr. Ortiz, Edgar. Finanzas y Productos Derivados, contratos adelantados, futuros, opciones, swaps. Documento de trabajo.

El origen del neoliberalismo se ubica en los estudios realizados por Friedrich von Hayek y su contundente planteamiento de que el Estado es un obstáculo al desarrollo y la libertad ha sido el manantial donde han brotado las más diversas explicaciones antiestatales de los últimos años.<sup>7</sup>

El Neoliberalismo y la Globalización plantean un nuevo reordenamiento mundial, impone la homogenización de todas las políticas económicas, especialmente a aquellas que conduzcan al éxito del proceso aquí comentado.

Ahora bien, el éxito de estas políticas está asociado al “fin del Socialismo”, que más bien fue la caída de los gobiernos de corte socialista, lo que ha permitido a la ideología dominante descartar cualquier alternativa que no se encuentre en la órbita del Neoliberalismo y la Globalización.

En esta situación se olvida que el Estado jugó un papel importantísimo para la acumulación capitalista y que como se dijo en el primer capítulo si el Estado ha sido ineficiente fue por subordinar el interés público a los intereses privados. La intervención del Estado es una necesidad histórica para garantizar la hegemonía en una formación económico- social donde la Administración Pública juega un papel importante ya que enlaza a la Sociedad y Estado y es un centro de poder que participa en la organización y ejercicio del poder de la fracción de clase dominante, colabora en la creación y reproducción de las condiciones capitalistas de explotación, pero como institución estatal sirve a las clases dominadas permitiendo la estabilidad social.<sup>8</sup>

Esto es cierto si se conviene que el Estado cubre dos funciones que llega a ser contradictorias: la acumulación y la legitimación, es decir garantizar la reproducción del capital y garantizar por todos los medios la armonía social y que toda acción del Estado repercute en todo el ámbito social.

La legitimidad y la dominación se ejercen a través de la Razón de Estado ya que sirve para gobernar a los hombres, para conquistar el poder, ejercerlo y no perderlo, para ello el Estado se vale de todos los elementos a su alcance como la Ciencia de la Policía, parafraseando a Ricardo Uvalle diremos que la Razón de Estado como tecnología requiere de la Ciencia de la Policía que orienta y la salud y el vigor del Estado dependen de la existencia de una sociedad fuerte.<sup>9</sup>

Sin embargo, dadas las contradicciones del sistema capitalista algunos grupos que conforman la sociedad critican la labor del Estado al cual empiezan a cuestionar por considerar que no desempeña su papel de manera eficaz, es decir, no cumple con sus

---

<sup>7</sup> Vale la pena leer las referencias a esta temática en Campos Álvarez Tostado Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures. Globalización y la muerte del Estado Nación. Edit. Instituto Sonorense de Administración Pública. México.

<sup>8</sup> Véase Rosales Núñez, Juan. Gerencia Pública, Administración pública contemporánea. Edit. Gernika.

<sup>9</sup> Véase Uvalle, Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Edit. Plaza y Valdés. México.

expectativas, es decir, se percibe falta de legitimidad e incluso señalan que “contamina” políticamente el sentido de las acciones.<sup>10</sup>

Si la legitimidad es entendida como la idealización que tiene la sociedad de un orden sociopolítico encarnado por el Estado, cuando hay crisis de legitimidad significa la pérdida de credibilidad en la efectividad de acción que tiene el Estado. “... la legitimidad es el proceso y resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad, del Estado y del gobierno que rige a la primera y encarna a este último”<sup>11</sup>

Es en este sentido que las adecuaciones que va presentando el Estado a lo largo de la historia han sido producto de los reacomodos y necesidades expresadas de la Sociedad, a veces a través de bruscos cambios o de suaves pero no por ello menos violentas transformaciones. La Reforma que se aplicó en México responde a esta “evolución” ya que los grupos dominantes esperan conformar un Estado que se asemeje a una empresa eficiente.

Desde este punto de vista, la Reforma Financiera se encuadra en una más amplia, la Reforma del Estado, que es vista como una redefinición de las prácticas estatales que hasta el momento habían actuado, pero tratando de encontrar el consenso entre la sociedad que permita la legitimidad. La Reforma económica del Estado se opera a dos niveles, en lo macroeconómico a través de la Política Económica y en lo microeconómico adaptando la normas y las prácticas administrativas en beneficio de la empresa.

No obstante, el éxito de la Reforma debería no sólo garantizar el crecimiento y la estabilidad sino una mejor distribución del ingreso que garantice la legitimidad e incluso compensar de alguna forma a los perdedores de la Reforma.

La Reforma implica también transformaciones en la Administración Pública seriamente afectada por los procesos de globalización y reacomodo del Estado descritos líneas arriba. Al efectuarse la Reforma, se presentan grandes cambios que tienen que ver con las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad y por ende con la Administración Pública y lo es en la medida que permite encauzar los cambios que se dan en diferentes áreas conduciéndolos y adaptándolos. La gestión pública necesita de habilidades para asegurar la estabilidad política y la dirección de la sociedad.<sup>12</sup>

Las Reformas aparecen como una condición para garantizar el buen gobierno ante la incertidumbre impuesta por la Globalización y los grupos conductores de dichas reformas ven a la nueva gestión pública como una respuesta ante las ineficiencias y le dan un carácter decisivo para la aplicación de la innovación tecnológica en la organización administrativa del Estado.

---

<sup>10</sup> Véase. Cabrero, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. Edit. INAP, México.

<sup>11</sup> Campos, Ricardo y Luis Miguel Martínez. Globalización y muerte del Estado Nación. Edit. Instituto Sonorense de Administración Pública. México. Pág 25.

<sup>12</sup> Cfr. Uvalle, Berrones Ricardo. La transformación Procidemental y Democrática de la Administración Pública IAPEM, Toluca, Estado de México, México.

No obstante esto genera el riesgo de una aplicación de la gerencia privada en los asuntos públicos. Si bien es cierto, que ideas en contra de las decisiones burocráticas, de transparencia y de eficiencia deben ser tomadas en cuenta, también es cierto que se llega a desvirtuar el carácter político y social llevando las decisiones del Estado dentro de concepciones de lucro.

La Reforma Económica en México tuvo su origen en la gran crisis de 1982, que no sólo golpeó al país sino a todos aquellos que tenían grandes pasivos con el exterior. La crisis de la deuda quitó liquidez al sistema y la Política económica fue incapaz de sacar al país adelante, se evidenciaron las limitaciones del modelo hasta ese momento aplicado y por otro lado se comenzó a ver a la política de corte neoliberal como una verdadera alternativa dados los “éxitos” alcanzados en otros países como Chile, Gran Bretaña y los Estados Unidos.

El sexenio de Miguel de la Madrid fincó las bases para sostener la Reforma que fue aplicada en el siguiente periodo presidencial bajo el *slogan* de cambio estructural que implicó entre otras cosas el redimensionamiento del Estado y la Administración Pública, la orientación hacia el exterior, la privatización y desregulación como medio de eficientar la economía.

Conceptualmente el gobierno de Miguel de la Madrid aceptó en base a la presión de los ganadores de la disputa por la nación, que el Estado dejaba de ser el actor principal del crecimiento económico y por tanto que su participación y dimensiones iban en contra de los intereses de los grupos reformadores.

Se encauzó hacia la privatización de las Empresas Públicas y hacia la apertura de la Economía y se trató de descentralizar las funciones administrativas, así como llevar a cabo una cruzada por la renovación moral, algo así como el sustento ético de los cambios de aquella época, lo cual se vio acentuado durante el período presidencial de Carlos Salinas que continuó en la profundización de estos aspectos y sumándole importantes cambios en el terreno político.

El sexenio de 1988-1994 se puede considerar como el de la Reforma Financiera que incluyó la liberalización del sistema, la innovación y la desregulación, que transformó no sólo el panorama económico sino al Estado y a la Administración Pública.

Dentro de todos los aspectos que conformaron la Reforma, el Mercado de Valores jugó un papel importantísimo ya que desde el punto de vista de los hacedores de la Política Económica se reconoció que el sector financiero, sus instituciones y marco regulatorio tenían un influencia significativa sobre el crecimiento y el desarrollo económico, en tres formas tal como lo señala Pedro Aspe:

“a) Las instituciones financieras pueden magnificar o amortiguar los choques internos y externos en la economía. La forma en que legalmente se les permite operar afecta la aplicación, por parte de las autoridades monetarias y fiscales, de una política anticíclica eficaz.

b) En la medida que el crecimiento requiere de inversión y ésta requiere de ahorro, los intermediarios financieros pueden obstruir o facilitar este proceso, proporcionando los instrumentos para que la gente ahorre y canalizando esos ahorros a actividades con tasas de rendimiento atractivas.

c) Debido a las economías de escala existentes en los servicios financieros y al costo de la información en los países en desarrollo, el crédito no suele estar al alcance de las pequeñas empresas. Esto significa que proyectos rentables se dejan de realizar, además de que los mercados financieros incompletos pueden tener un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso.”<sup>13</sup>

De esta suerte, se identificó que la Reforma Financiera debía ser un elemento integral para poder ser una parte importante en la Reforma del Estado. Se hizo hincapié en el impacto que esta Reforma tenía sobre la eficiencia económica y por tanto sobre el desarrollo económico.

De acuerdo a estas líneas, la Reforma Financiera fue atacada en cuatro áreas distintas: a) Liberalización Financiera, dejando que el Mercado fije las principales variables; b) Innovación Financiera, desarrollando todas las actividades para que los intermediarios financieros introdujeran nuevos productos, para lo cual se modificó la legislación y se orientó la innovación hacia la cobertura con la finalidad de dar certidumbre al público inversionista; c) Fortalecimiento de los Intermediarios financieros para lo cual se llevó a cabo la privatización del sector bancario y la agrupación de diversas instituciones con la finalidad de hacer más eficiente al sector; d) El desarrollo del Mercado de Valores como un campo donde se pudieran llevar a cabo la innovación, la certidumbre y el financiamiento de manera más eficiente, a través de la canalización del ahorro interno y externo, lo que llegó a ser un boom durante todo el sexenio de Carlos Salinas.

Esto último como se puede apreciar en las estadísticas mostradas fue abandonado en los últimos años. Si observamos en conjunto el financiamiento a través del Mercado de Capitales de 1989 a 2001 tendríamos que decir que fue canalizado preponderantemente al sector público ya que del total, el 75% se canalizó a ese sector. Sin embargo, esto es realmente privativo de 1995 a la actualidad ya que si se considera exclusivamente el período de la Reforma, la proporción varía a favor del financiamiento privado, que representó el 62.45%.<sup>14</sup>

El papel importante de la Bolsa de Valores como puntal de la Reforma Financiera se basó en la Inversión Extranjera en cartera que fue un complemento importante de este financiamiento.

El reconocimiento de la importancia de la Inversión Extranjera está relacionado con la certeza de que los flujos internacionales de ahorro se mueven con gran libertad, impulsados por las condiciones de oportunidad, seguridad y rendimiento que ofrece cada país. Esta

---

<sup>13</sup> Aspe, Pedro. Op. Cit. Pág 65

<sup>14</sup> Sólo para recordar, este trabajo considera periodo de Reforma al sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

situación se da tanto en países desarrollados, como en subdesarrollados, por lo que la competencia se ha incentivado fuertemente, por tal motivo, es necesario que cada nación genere opciones competitivas a fin de atraer la inversión extranjera, lo que brinda al país receptor mayor disponibilidad de divisas y oportunidad de fortalecer su economía en condiciones de eficiencia y soberanía.

Las estrategias destinadas a estimular la Inversión Extranjera fueron atractivas, sin embargo, no se alcanzaron ni el ritmo ni los volúmenes que se manejan en otras naciones del mundo, como ha ocurrido en el sudeste asiático y en algunos países europeos.

Como se puede concluir, la aplicación de la Reforma respondió a una estrategia que para nada fue original, fue la aplicación puntual de una serie de pasos que fueron experimentados en varias partes del orbe, años y a veces décadas antes de su aplicación en México.<sup>15</sup>

Las repercusiones de la Reforma Financiera fueron la modernización del sistema, la flexibilización del crédito, la reducción de la inflación y el aumento del crecimiento económico, sin embargo las tasas de interés activas se elevaron, los márgenes financieros fueron muy altos y hubo una marcada desarticulación productiva, dependencia externa y una crisis bancaria sin precedentes. Esto trajo como consecuencia repercusiones en lo social, donde se aprecia una marcada caída del salario real a los niveles más bajos de los últimos cuarenta años lo que ha afectado la calidad de vida de los mexicanos.

Por tanto, es necesario replantear las políticas sociales y el nuevo papel que la realidad le está exigiendo al Estado para recuperar su papel de estabilizador del orden político nacional, que puede perderse si los reclamos sociales son exacerbados, perdiéndose la oportunidad de una democracia política que tanto trabajo ha costado construir.

Para evitarlo es necesario una mayor intervención estatal pero no a la vieja usanza, buscando “una combinación óptima entre Estado y mercado, dejando de verlos como opuestos” “... En este respecto, si la autoridad se mantiene mediante la democracia y los mercados son competitivos, es posible desarrollar un Estado participativo en el que la sociedad civil juegue un papel importante definiendo y coordinando los espacios público y privado.”<sup>16</sup>

El papel importante que deberá jugar la sociedad es a través de la participación ciudadana tanto en las decisiones públicas como privadas. Puede sonar difícil, pero así como es necesario que la sociedad participe en la elaboración de las políticas públicas y su evaluación, también la realidad que comenzamos a vivir obligará a que el ojo de la sociedad también vigile las decisiones de las grandes empresas, no sólo en los ámbitos de la ecología

---

<sup>15</sup> Volvemos a recomendar la lectura de **Johnston, Barry**. “Relación secuencial de la reforma financiera” en Mansel, Catherine. **Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina**. Edit. CEMLA, México, D. F. **Fry, Maxwell**. “Políticas para el desarrollo financiero” en Mansel, Catherine. **Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina**. Edit. CEMLA, México, D. F.

<sup>16</sup> Cabello, Alejandra y Edgar Ortiz. Op. Cit. UNAM. Pág. 1.

como sucede actualmente, sino también en muchas de las decisiones corporativas y su evaluación.

Es aquí que también es necesario examinar las transformaciones que se tienen que dar en el ámbito administrativo. La Administración Pública enfrenta problemas ante la no concordancia de objetivos entre los poderes dada la correlación de fuerzas políticas existentes, la inercia y la acción de grupos dentro de la Administración que hacen del amiguismo y de la informalidad un terreno poco propicio para el cambio.

Por tanto es necesario desarrollar un conjunto de reglas y acciones claras para institucionalizar el trabajo administrativo, favorecer la fiscalización y la participación de amplios grupos sociales en el planteamiento y evaluación de las decisiones de gobierno. En fin, desarrollar toda una actividad intelectual acorde a las necesidades de nuestros tiempos para proponer el sustento teórico de los acuerdos nacionales necesarios.

Es necesario que la Administración Pública tenga el control de las políticas para realizar el bien común, interactuando con la sociedad para recoger sus necesidades, evaluar las opciones de solución, realizarlas y evaluarlas en compañía de la misma sociedad. En este sentido la Administración debe volver a tener un papel preponderante en el diseño de las políticas de desarrollo, fortaleciendo su propio desenvolvimiento, ampliar su radio de acción en los servicios que presta a la sociedad tratando de compatibilizar con el mercado en aquellas actividades que se consideren adecuadas para el interés general, terminar con ineficiencias y corrupción y en general consolidar al Estado.

También es necesario continuar con una real Reforma del Estado, para que éste vuelva a tener el carácter político y social y no ser más una institución alejada de la sociedad y preocupada solamente en su redimensionamiento y en una mala entendida eficacia. “Para que esto sea posible, dos factores son fundamentales: recuperar para la Administración Pública. En concreto para el administrador público formado en esa disciplina los espacios políticos y sociales que le corresponden en la conformación e implementación de las políticas de financiamiento del desarrollo y recuperar para la ciudadanía su participación en la transparencia de los mercados financieros.”<sup>17</sup>

Las Reformas del Estado y Financiera fueron procesos equivocados e inconclusos, se privilegió el Estado mínimo, dejando actuar al mercado como si fuera el único punto de referencia de las decisiones, procurando la liberalización y la desregulación de la economía y olvidándose del compromiso social del Estado, de una real eficiencia en relación al interés público y de la equidad social.

Incluso se considero que la Administración (y la Economía) era un ente apolítico, un simple racionalizador de criterios desvinculados del interés popular. Por el contrario una real Reforma debe ser un proceso participativo donde “la administración pública y por ende su estudio conciernen el bien común y por tanto no pueden deslindarse de lo ético y moralmente justo.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 4

<sup>18</sup> Ibidem. Pág.12

Es necesario que el Estado sea el representante de la sociedad y por tanto las políticas deben ser evaluadas y aplicadas de manera compartidas entre el Estado y la sociedad, buscando consensos, ante la gran diversidad de opiniones producto de los diferentes grupos existentes en la sociedad y esto incluye decisiones no sólo políticas y técnicas sino también éticas y morales que el Estado deberá tomar en aras del bien común.

De acuerdo a Cabello y Ortiz, se requiere de una Administración Pública Abierta que genere una confluencia entre intereses particulares y sociales en un ámbito democrático, llamado “buen gobierno” por Ricardo Uvalle.<sup>19</sup> En el mismo sentido se expresa Luis García Cárdenas: “Si pensar en la idea de un gobierno para el ciudadano implica la reflexión concomitante del papel de la democracia, las instituciones, el respeto a los derechos individuales y la participación organizada del ciudadano, ahora es necesario construir una visión de las instituciones de los gobiernos reales, donde las decisiones de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas se lleven a cabo en beneficio de una permanente Reforma del Estado.”<sup>20</sup>

En otras palabras, si la Reforma emprendida en el siglo pasado fue inconclusa y equivocada se requiere una **Reforma Ininterrumpida** de constante transformación de acuerdo a los cambios que las relaciones sociales vayan generando día a día y haciendo que las decisiones públicas sean compartidas con la sociedad. La gestión pública debe coadyuvar a esto redefiniendo los espacios público y privado para aprovechar el empuje de la sociedad en la solución de sus propias aspiraciones.

---

<sup>19</sup> Cfr. Cabello, Alejandra y Edgar Ortiz. Op. Cit.

<sup>20</sup> García Cárdenas Luis. “El Carácter Político y Social de la Gestión Pública” en Uvalle Berrones Ricardo (Coordinador) **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública**. Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Toluca, México. 2005. Pág. 73.

# **Bibliografía.**

## **Bibliografía**

**Aguilar Villanueva Luis F.** El estudio de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Reimpresión. México. D.F.

**Alchian, Armen Y H. Demsetz.** “The property rights paradigm” en Journal of Economic History, No. 33, marzo de 1973.

**Alvarez, Ana María y Kálman Kalota.** “Los Mercados de Valores Emergentes y la Cooperación Regional” en Revista de Comercio Exterior. Edit. Banco de Comercio Exterior.marzo de 1995. Pag. 254-270.

**Alvater, Elmar.** “Observaciones sobre algunos problemas planteados por el intervencionismo Estatal” en El Capitalismo contemporáneo y el Marxismo. Edit. Siglo XXI. México, 1983.

**Andrade, Eduardo.** La Intervención del Estado en la Economía, Edit. UNAM. México, 1987.

**Arellano, David y Juan Pablo Guerrero Amparán.** Staled Administrative Reforms of the Mexican State. Trabajo elaborado gracias al apoyo del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford.

**Arellano, David y Donald E. Kigner.** Mexico’s Career Service and NPM implementation: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform. CIDE.

**Arellano, Rogelio.** “Las reformas estructurales de Chile, México y Colombia” en Banda Ariel, et al. **Lecciones de la Crisis: los programas de ajuste en América Latina.** Edit. CEMLA. México, D. F.

**Aron, Raymond.** Ensayo sobre las Libertades. Edit. Alianza, México,1992.

**Asociación Mexicana de Bancos.** “La Banca Mexicana en transición, retos y perspectivas” en Revista de Comercio Exterior. Edit. Banco de Comercio Exterior. febrero de 1991. suplemento.

**Astudillo Moya Marcela.** El federalismo y la coordinación fiscal. Edit. UNAM/IIEc, México. 1999.

**Ayala, José.** Estado y Desarrollo, la formación de la Economía Mixta Mexicana 1920-1982. Edit. F. C. E. México, 1988.

**Ayala Espino, José Luis.** Límites del Mercado, Límites del Estado, Ensayos sobre economía política del Estado. Edit INAP México. 1992.

**Aspe, Pedro.** El Camino mexicano de la transformación económica. Edit. F.C.E. México, 1993.

**Banda Ariel, et al.** Lecciones de la Crisis: los programas de ajuste en América Latina. Edit. CEMLA. México, D. F.

**Barzelay, Michael.** La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2003

**Bolsa Mexicana de Valores.** El Proceso de Globalización Financiera en México. Edit. BMV. México, 1992.

**Bolsa Mexicana de Valores.** Informes Anuales.

**Bolsa Mexicana de Valores.** Guía Operativa del Mercado Global. Edit. BMV. México, D. F. 2004.

**Bolsa Mexicana de Valores.** Reglamento Interior de la BMV. Edit. BMV, México, D. F. 2004.

**Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos.** Pobreza y Distribución del Ingreso. Edit. XXI editores, México, D. F. 1998.

**Brodkin Evelyn y Dennis Young.** “El Sentido de la Privatización: ¿Qué podemos hacer?” en Kammerman B. Sheila y Alfred J. Kahan. **La Privatización y el Estado Benefactor.** Edit. FCE. Págs 143-180.

**Brunhoff, Susanne.** La Crisis el Estado. Edit. Fontanella. Barcelona, España. 1977.

**Cabello, Alejandra.** Globalización y Liberación Financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis. Edit. Plaza y Valdés editores. México. 1999.

**Cabrero Mendoza, Enrique.** Del Administrador al Gerente Público. Edit. INAP. México. 1995.

**Callaghy, Thomas M.** “Estado Eficiente y absorción del liberalismo en el tercer mundo: lecciones para el ajuste” en Nelson, Joan. **Coaliciones Frágiles: La política de ajuste económico.** Edit. CEMLA. México, D. F.

**Calva, José Luis.** “La economía mexicana en perspectiva” en **Economía UNAM**, número 1, enero-abril de 2004, Edit. UNAM México, D. F. 2004.

**Campos Ricardo.** Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia. Edit. Géminis Editores e Impresores, México, D. F. 2000. 85 Págs.

**Campos Álvarez Tostado Ricardo y Luís Miguel Martínez Anzures.** Alta calidad en la Gestión Pública, Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, Edo. México. 151 páginas.

**Campos Álvarez Tostado Ricardo y Luís Miguel Martínez Anzures.** Globalización y muerte del Estado Nación. Edit. Instituto Sonorense de Administración Pública. México. 2004

**Carmona, Fernando.**(coordinador), México, el curso de una larga crisis. Edit. Nuestro Tiempo. México, 1987.

**Carrillo Castro, Alejandro.** La Reforma Administrativa en México. Edit. Miguel Angel Porrúa. México, 1982.

**Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez.** Empresas Públicas en México. Edit. Miguel Angel Porrúa. México, 1983

**Carrillo Castro Alejandro y Gildardo Héctor Campero Cárdenas.** “La Reforma de la Administración Pública en México” en Uvalle Berrones Ricardo **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública.** Edit. IAPEM. Toluca, México, 2005 Pág. 123-155.

**CEMLA.** Reformas y reestructuraciones de los sistemas financieros de América Latina. México, D. F. 1994

**CEPAL.** Globalización y Desarrollo. Edit CEPAL. 2004.

**Colección Editorial del gobierno del cambio.** Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Edit. FCE, México, D.F. 314 Págs.

**Cordera, Rolando y Carlos Tello.** México, la disputa por la Nación. Siglo XXI Editores. México, 1983.

**Correa, Eugenia.** Los mercados financieros y la crisis en América Latina. Edit. UNAM, México, D. F.

**Crozier, Michel.** Estado Modesto, Estado Moderno. Edit FCE. México, D. F. 1989.

**Eisenstadt, S. N.** “Burocracia y Desarrollo Político” en Lapalobara, J. **Burocracia y Desarrollo Político.** Buenos Aires, Argentina. 1970.

**Friedman, Milton.** Libertad de Elegir, hacia un nuevo liberalismo económico. Edit Grijalbo. México, 1980.

**Fry, Maxwell.** “Políticas para el desarrollo financiero” en Mansel, Catherine. **Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina.** Edit. CEMLA, México, D. F. 1995.

**García Berlanga, Rafael.** Autorregulación en la Intermediación Financiera Edit. IMEF.México, 1991.

**García Cárdenas Luís.** “El Carácter Político y Social de la Gestión Pública” en Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador). **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública.** Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Toluca, México. 2005. Págs. 61-85.

**Gramsci, Antonio.** Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. Edit. Juan Pablos. México, D. F. 1975.

**Guerrero, Omar.** Introducción al Estudio de la Administración Pública Edit. Harla.México, 1985.

**Guerrero, Omar.** El Estado en la era de la Modernización Edit. Plaza y Valdés. México. 1992.

**Goldstein Morris y Peter Montiel.** “Evaluating Fund Stabilization programs with Multycountry Data: some methodological Pitfalls”, IMF staff Papers, vol. 33, No. 2 junio de 1986,

**Gómez Oliver, Antonio.** Políticas Monetaria y Fiscal de México, la experiencia desde la posguerra: 1946-1976, Edit FCE, México, D. F. 1981.

**Heyman Timothy.** “La Internacionalización del Sistema Financiero” en La Revista Ejecutivo de Finanzas. Edit. IMEF. septiembre de 1989. Pág. 18-23. México.

**Hodgson, Geoffrey.** Economics and institutions. Polity Press, Oxford, 1988.

**Huerta, Arturo.** La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México. Edit. Diana.México, 1994.

**Jeannot, Fernando.** La Modernización del Estado Empresario en América Latina. Edit. UAM. México, 1990

**Jeannot, Fernando, et al.** Estudios sobre Economía y Estado. Edit. F. C. E. México,1988.

**Johnston, Barry.** “Relación secuencial de la reforma financiera” en Mansel, Catherine. **Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina.** Edit. CEMLA, México, D. F. 1995.

**Labra, Armando.** “Reformar las reformas: consenso a debate” en **Economía UNAM,** número 1, enero-abril de 2004, Edit. UNAM México, D. F. 2004.

**Lenin, Vladimir.** El Imperialismo, fase superior del capitalismo. Edit. Progreso, Moscú, URSS. 1980

**Lichtensztein, Samuel.** “Notas sobre el capital financiero en América Latina” en **Economía de América Latina**. Edit. CIDE, marzo de 1980.

**Locke, John.** Ensayo sobre el gobierno civil. Edit. Aguilar, Madrid, España. 1969.

**Mansel, Catherine.** Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina. Edit. CEMLA, México, D. F. 1995.

**Moreno Espinosa, Roberto.** La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México.

**Moreno Espinosa Roberto.** “El impacto de la Globalidad en las Administraciones Públicas locales”, en Uvalle Berrones Ricardo **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública**. Edit. IAPEM. Toluca, México, 2005 Pág. 287-311.

**Moya, Laura.** “En política la forma es fondo” en El Nacional, 1991 Pág. 116.

**Nelson, Joan.** Coaliciones Frágiles: La política de ajuste económico. Edit. CEMLA. México, D.F.

**O’Connor, James.** Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. Edit Periferia. Buenos Aires, Argentina. 1974.

**Ortiz, Edgar.** “Emerging Capital Markets and development” en International Trade and Finance in the 1990s, volumen III, Khosrow Fatemi (Editor)

**Ortiz, Edgar.** Finanzas y Productos Derivados, contratos adelantados, futuros, opciones, swaps. Documento de trabajo.

**Ortiz, Edgar, et al.** Mercado de Capital emergentes y Desarrollo e Integración. Del Sur hacia el Norte: Economía Política del Orden Económico Mundial Emergente. Alicia Girón y Eugenia Correa, coordinadoras. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. (en prensa).

**Ortiz, Edgar, et al.** Stock Market Performance and long run economic growth in Mexico. VIII International Conference, International Society for Intercommunication of New Ideas, Wageningen, Holanda, Agosto 24-27, 2005.

**Ortiz, Edgar y Alejandra Cabello.** “Democracia y Financiamiento del Desarrollo” Temas selectos de Política y Administración Pública en América Latina, Roberto Moreno y Juan José Sánchez, coordinadores, Universidad Autónoma de Puebla/Colegio de Administración Pública y Ciencia Política (en prensa).

**Ortíz Martínez, Guillermo.** La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria, Edit F.C.E. México, 1994.

**Osornio Corres Francisco Javier.** La Administración Pública en el Mundo, Edit. UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986. México, D.F.

**Palavicini Corona, Gabriela.** “Estado, Democracia y Globalización”, en **Con-ciencia Política**, El Colegio de Veracruz. Vol. 1 No 6 Primavera 2004. Págs. 25 a 38.

**Petras, James.** “El Posmarxismo rampante, una crítica a los intelectuales y a las ONGs” en **Excelsior**, sección Ideas, 26 de noviembre de 1996.

**Perrotini, Ignacio.** “Restricciones Estructurales del crecimiento en México, 1980-2003” en **Economía UNAM**, número 1, enero-abril de 2004, Edit. UNAM México, D. F. 2004.

**Rebolledo, Juan.** La Reforma del Estado en México. Edit. FCE, México, D. F. 2004.

**Retchkiman, Benjamín.** Introducción al estudio de la Economía Pública Edit. UNAM.México,1983.

**Retchkiman, Benjamín.** Aspectos Estructurales de la Economía Pública. Edit. UNAM.México,1975.

**Reyes Heroles, Federico.** Ensayos sobre los fundamentos políticos del Estado Contemporáneo. Edit. UNAM. México, 1983.

**Rodríguez Maldonado, Isaac.** “Políticas Globales y gobiernos municipales en **En Con-ciencia Política**, El Colegio de Veracruz. Vol. 1 No 6 Primavera 2004. Págs 97-108

**Rogozinski, Jacques.** La Privatización de Empresas Paraestatales. Edit. FCE. México, D. F. 1994.

**Ros, Jaime.** “México en el 90: un nuevo milagro económico” ponencia presentada en el seminario The Politics of Economic Restructuring in México y publicada en **Excelsior**, 1o. de agosto de 1995. pág. 27A y 28A.

**Rosales Núñez, Juan.** Gerencia Pública, Administración pública contemporánea. Edit. Gernika. México. 2004.

**Rueda, Arturo.** La “autorregulación” en **El Financiero**, sección de Fondos de Inversión, 6 de septiembre de 1996.

**Ruiz Duran, Clemente.** 90 días de política monetaria y crediticia independiente. Edit. UNAM/UAP. México, D. F. 19

**Savas E. H.** Privatization: The Key to Better Government, Chatham, N. J.: Chatman House, 1987

**Sontagg Rudolf y Héctor Valecillos.** El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Edit. Siglo XXI Editores, México, 1983.

**Souza, H.** “Notas sobre el capitalismo mundial” en Américo Saldivar (Seleccionador), **Capital Transnacional, Estado y Clases Sociales.** Ediciones de Cultura Popular, México, D. F. 1982.

**Starr, Paul.** “El significado de Privatización” en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn, La Privatización y el Estado Benefactor. Edit. F. C. E. México, 1993.

**Tello, Carlos.** La Política Económica en México 1970-1976. Edit. Siglo XXI Editores. México, 1980.

**Uvalle Berrones Ricardo.** La Transformación procedimental y democrática de la administración Pública. Edit. IAPEM, Toluca, México. 2005.

**Uvalle Berrones, Ricardo.** La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Edit. Plaza y Valdés. México. 1993.

**Uvalle Berrones, Ricardo.** Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Edit. IAPEM. Toluca, México. sin año de edición.

**Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador).** Perfil Contemporáneo de la Administración Pública. Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Toluca, México. 2005.

**Villareal, René.** El Desequilibrio Externo de la Balanza de Pagos en el Desarrollo Económico de México. Edit. F. C. E. México, 1978.

**Villareal, René.** La Contrarrevolución Monetarista. Edit. Océano. México, 1984.

**Villareal, René.** Liberalismo Social y Reforma del Estado, México en la era del capitalismo posmoderno. Edit. F.C.E. México, 1993.

**Villegas, Gil.** “Orígenes, definición y crítica del liberalismo social” en La cuestión Teórica del Liberalismo Social. Edit Cambio XXI, Fundación mexicana.

**Williamson, Oliver.** Las instituciones económicas del capitalismo. Edit F.C.E., México, 1989.