



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

Efectos de la desregulación financiera en la deuda pública del Distrito Federal 1997-2008

T E S I S A

Para Obtener el Título de

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

JOSÉ EDUARDO GALAVIZ MACIAS

ASESOR

LIC. JAVIER BRENA ALFARO



Cd. Universitaria, D. F., 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIA

*A mi madre María Elena
A mi tía Rosa, in memoriam*

*Mujeres de voluntad inquebrantable y tierno corazón.
Sin su ayuda, imposible llegar a esta etapa.*

INDICE

Introducción	5
I Crisis capitalista, desregulación y capital financiero en México	8
I.1 Orientación teórica de la investigación	8
I.2 Capitalismo en crisis	10
I.2.1 Ciclo industrial y cambio tecnológico	10
I.2.2 Cambio de rumbo	13
I.2.3 Estados Unidos, “países en desarrollo” y México	16
I.2.4 Nuevo tipo de crisis. Del efecto tequila a la crisis subprime	19
I.3 Del “Consenso de Washington” al “capitalismo con rostro humano”. La desregulación financiera en México	26
I.3.1 El papel de Estado en la economía capitalista	26
I.3.2 El Consenso de Washington	28
I.3.3 El “Capitalismo con rostro humano”: Cambio de forma no de contenido	29
I.3.4 La reforma financiera en México	30
I.4 El capital financiero en México: concentración y centralización	34
I.4.1 El Capital financiero, una categoría económica histórica	34
I.4.2 Reorganización del capital financiero en México	36
I.4.3 Transición de los grupos familiares a las grandes coaliciones de propietarios	39
I.4.4 Internacionalización de los GCF mexicanos	40
I.4.5 Concentración y centralización de la banca en México	41
II Modificaciones en el financiamiento Estatal. El caso del Distrito Federal	48
II.1 Modificaciones en el financiamiento estatal	48
II.1.1 Esquema anterior	48

II.1.2	Desregulación en el financiamiento de la deuda estatal y municipal	50
II.1.3	Nueva estructura del financiamiento estatal	53
II.2	La Deuda Pública del Distrito Federal	63
II.2.1	Adefas y “Servicio de la Deuda”, una distinción necesaria	63
II.2.2	Antecedentes	64
II.2.3	Evolución y dimensiones de la deuda del Distrito Federal	66
II.2.4	El Endeudamiento neto y las trampas de la contabilidad gubernamental	73
II.2.5	Reestructuraciones, refinanciamientos y más	74
II.2.6	Condiciones contractuales: tasas de interés, perfil de vencimiento y costo financiero	75
II.2.7	Destino del gasto y pago de la deuda: la irracionalidad del crédito público	79
III	Nuevos esquemas de financiamiento y los capitales beneficiados	84
III.1	Nuevos esquema de financiamiento	84
III.1.1	Emisión de Certificados Bursátiles	84
III.1.2	El Fideicomiso Maestro	89
III.1.2.1	Características generales de un Fideicomiso Maestro	90
III.1.2.2	Contrato del Fideicomiso Maestro del Distrito Federal	92
III.1.3	Riesgos del actual esquema de financiamiento	95
III.2	Los capitales beneficiados	97
III.2.1	Los acreedores	97
III.2.2	Modificaciones en el gasto de inversión	102
III.2.3	Los contratistas	104
	CONCLUSIONES	114
	BIBLIOGRAFÍA	118

INTRODUCCIÓN

A partir de 2008 los ingresos de los Estados y del Distrito Federal cayeron sensiblemente. La situación financiera por la que atraviesan las haciendas públicas del país es delicada. Según información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo de enero a noviembre de 2009 las entidades federativas recibieron por participaciones de ingresos federales (recursos provenientes del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación) 50,503 millones de pesos menos que durante el mismo periodo del año anterior; en términos reales significa una caída del 17%.

Si nos enfocamos en los municipios, la situación es más grave. La Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) informó en agosto de 2009 que el 95% de las alcaldías del país se encontraban al borde del colapso financiero. No hay recursos para comprar gasolina para los camiones recolectores de basura ni para las patrullas.

Asociada a la caída de los ingresos se encuentra la contracción del crédito durante todo 2009. Dos razones la explican: 1) la extranjerización de la banca, que frente al derrumbe de las acciones de los corporativos internacionales tuvieron que trasladar recursos a las casas matriz para dar liquidez al grupo financiero, y 2) la disminución en las calificaciones proporcionadas por las calificadoras de crédito, mismas que son determinantes para que los gobiernos puedan acceder al crédito o al mercado de valores.

Este escenario se presenta al analizar la deuda pública del Distrito Federal. Llegado a este punto es necesario formularnos las siguientes interrogantes: ¿por qué y cómo es que las cosas han llegado a este punto? Al respecto, los defensores de la propiedad privada y del “libre mercado” nos dicen que es una mala planeación de los gobiernos, que falló alguna variable del modelo, que fue la irresponsabilidad de los altos directivos de los corporativos, etc. etc., es decir, pretenden dar explicaciones que buscan esconder el móvil de los fenómenos.

Desde la perspectiva de la presente investigación un primer acercamiento para dar respuesta a estas interrogantes se debe buscar en el análisis del proceso de desreglamentación de la economía mundial iniciado en la década de 1970, particularmente la correspondiente a la desregulación financiera. Es precisamente el desmantelamiento del marco normativo instaurado al término de la segunda guerra mundial lo que ha generado una intensa actividad especulativa en los mercados financieros y, dicha movilidad, asociada al capital ficticio, es lo que ha conducido a la crisis subprime.

Pero, ¿qué motivó la desreglamentación?, para dar respuesta a esta interrogante es necesario buscar en el proceso de valorización del capital tal y como se presenta en la actualidad.

Las dificultades de rentabilidad del capital financiero han impulsado cambios profundos en las formas de generación y apropiación de la riqueza. La situación se ha modificado radicalmente en los ámbitos de la economía, la política y la sociedad.

Con la finalidad de crear demanda efectiva para realizar el plusvalor, el capitalismo utiliza formas artificiales de capital. Se creó capital ficticio bajo la forma de crédito a las empresas, los hogares y los estados. Para lograrlo, el capitalismo ha modificado el andamiaje jurídico-político surgido desde la segunda guerra mundial.

El lugar que ocupan los estados nacionales con relación a la economía se ha modificado. En la globalización económica se busca reducirlos a simples instrumentos que permitan incrementar los niveles de rentabilidad del capital internacional y ayuden a subsanar las crisis en beneficio del capital financiero. Las conquistas obtenidas por las clases oprimidas plasmadas en las leyes nacionales son cuestionadas por el capital, lo que ha desencadenado una intensa lucha de clases.

El nuevo tipo de crisis surgidas por esta forma de funcionamiento del capitalismo se caracteriza por ser de carácter sistémica y la manera mediante la cual el capital busca salir del marasmo es impulsar cada vez más la especulación y el crédito en los mercados financieros.

La pregunta obligada es si el Distrito Federal, así como el resto de las entidades federativas, se encuentran al margen de estos fenómenos. Desde la perspectiva del presente trabajo las políticas de endeudamiento están determinadas por el exceso de capital dinerario que circula en el mundo. El hecho de que los estados accedan al mercado de valores para obtener recursos es un ejemplo de ello. La desregulación financiera es la puerta para acceder a este mecanismo.

Frente a este escenario de quiebra financiera, el Gobierno Federal ofrece a los gobiernos estatales incrementar la deuda pública, especialmente a través de la emisión de certificados bursátiles. Este tema ha sido poco analizado desde un enfoque crítico. Durante los últimos quince años la estructura del endeudamiento subnacional ha sufrido cambios cualitativos, por lo que el presente trabajo busca aportar elementos para entender estos cambios.

Se analiza el caso del Distrito Federal debido a la importancia que reviste en el país. Los indicadores económicos básicos demuestran el peso económico de la Capital para la nación. Para 2008 se generó el 21.5% del producto nacional con el 8.3% de la población (INEGI) sin considerar la población flotante, concentra el 22.4% del crédito del total de las 32 entidades (SHCP) y es la sede de los poderes de la Unión.

La presente investigación tomó como marco teórico la escuela económica de Marx y adoptó el método empírico basado en la recopilación de materiales bibliográficos, datos estadísticos, informes oficiales y consultas a los Entes Públicos del DF para encontrar los elementos que determinan la evolución, la estructura y los mecanismos de endeudamiento público de la Capital.

En el DF las transformaciones condujeron, primero, a que la Banca de Desarrollo disminuyera la intermediación del crédito y la Banca Privada cobrara relevancia. Posteriormente, en 2003, se inicia la bursatilización de un segmento de la deuda, y para 2007 se suscribe el Fideicomiso Maestro a través del cual se hipotecan la mayor parte de los ingresos provenientes del Ramo 28, mismos que representan un tercio de los ingresos totales de la ciudad.

El **objetivo general** de la investigación consistió en **descubrir los cambios sufridos en la estructura y los mecanismos de endeudamiento del Distrito Federal con la desregulación financiera**. De manera específica se persiguió los siguientes objetivos: 1) la desregulación financiera implementada en México es impulsada con la finalidad de elevar los niveles de rentabilidad del capital financiero internacional, principalmente, norteamericano; 2) mostrar el impacto de las reformas financieras en México en la estructura y mecanismos de endeudamiento estatal; 3) demostrar que, independientemente de la existencia de un gobierno de “izquierda” en la capital, el endeudamiento en el Distrito Federal corresponde a la misma lógica del endeudamiento del resto de los estados tal como lo exige el capital; 4) analizar los nuevos esquemas de financiamiento en el Distrito Federal y los riesgos que se corren frente a la actual crisis financiera; y 5) descubrir los capitales beneficiados con el endeudamiento del Distrito Federal.

La **hipótesis** que guió la investigación fue la siguiente: **la evolución, la estructura y los mecanismos de endeudamiento público del Gobierno del Distrito Federal están determinados fundamentalmente por las necesidades de valorización del capital financiero.**

La exposición del trabajo se organizó en tres partes. En el capítulo I se sitúa el marco teórico e histórico del trabajo y se subdivide en cuatro apartados. El primero expone el marco teórico, el segundo aborda las raíces y características de la crisis capitalista, el siguiente muestra el proceso de desregulación financiera en nuestro país y, el último, describe el proceso de concentración y centralización del capital financiero en México.

El segundo capítulo aborda las modificaciones a las normas del financiamiento estatal y su impacto en la evolución del endeudamiento subnacional; en particular, se analiza el caso del Distrito Federal.

En el último capítulo se presenta el análisis de los nuevos esquemas de financiamiento tales como la emisión de certificados bursátiles y la suscripción del fideicomiso maestro; asimismo, se muestra cuáles fueron los capitales beneficiados con el endeudamiento público.

CAPÍTULO I

Crisis capitalista, desregulación y capital financiero en México

Estamos inmersos en la crisis capitalista más amplia y tal vez más profunda que haya conocido el modo de producción capitalista. En todos los ámbitos, tanto en los medios oficiales, académicos, sociales,... se le compara con la crisis de 1929.

La “reacción de los mercados”, como se le denomina en los medios oficiales, no es producto de una mala política o mala decisión o, bien, de la voluntad de un magnate o político. Es la expresión violenta del conjunto de contradicciones que guarda este sistema de producción. Contradicciones que se encuentran fuera de la voluntad de los individuos.

El proceso desencadenado por la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos en 2007 es un fenómeno que viene de lejos y que no se reduce a la crisis de los créditos de riesgo, aun cuando sea la forma en que se manifiesta. Es un proceso más profundo e inmanente al sistema capitalista, aún cuando las formas son relativamente novedosas.

En el presente capítulo expondremos la hipótesis de que los problemas de valorización del capital han impulsado las modificaciones al andamiaje jurídico y político internacional engendrado por la crisis del 29-33 y la segunda guerra mundial en su intento fallido por superar las contradicciones, provocando profundos cambios en todos los ámbitos de la economía mundial.

Al entender el actual esquema de funcionamiento del capitalismo será posible comprender, más allá de las explicaciones oficiales, el motivo de las modificaciones en los planos financiero, comercial, fiscal y político suscitados durante los últimos 30 años en el mundo.

I.1 Orientación teórica de la investigación.

La profundidad y las características de la crisis actual obligan a los economistas a buscar un marco teórico apropiado para explicar los fenómenos que se presentan en la actualidad a partir de la naturaleza e historia del capitalismo. Las teorías basadas en los modelos neoclásicos que toman la economía de mercado como un conjunto de leyes inmutables no aciertan en dar una explicación coherente ni convincente.

La ciencia económica que expone las leyes que rigen el comportamiento del sistema capitalista y que puede explicar lo que sucede en la actualidad, es la Crítica de la Economía Política. Por este motivo la presente investigación toma como marco teórico el sistema económico de Marx, en especial lo referente a la ley general de la acumulación capitalista y la caída tendencial de la tasa

de ganancia que permiten explicar lo referente al ciclo económico, del cual se derivan elementos para entender las crisis económicas.

Para analizar la crisis estructural del capitalismo desde la década de 1970, fue necesario revisar la información y las explicaciones proporcionadas por autores como Louis Gill y Daniel Glukstein quienes han realizado estudios sobre la actual fase del capitalismo.

Se toma información de autores como Gerard Duménil, Dominique Lévy y Chesnais, cuyos trabajos, desde el punto de vista empírico, aportan elementos para entender el cambio de rumbo que operó en la economía.

Con los cambios del sistema capitalista se presentó un crecimiento exponencial del crédito. Si bien históricamente el crédito permitió al capital superar sus límites para aumentar la acumulación, hoy día se encuentra en la base de la economía. Esta tendencia es un fenómeno inherente al capitalismo y que Marx esbozó en el tomo III de su obra "El Capital"; sin embargo, fueron Hilferding, Lenin y Bujarin quienes desarrollaron el análisis del dominio del capital bancario sobre el resto de las formas del capital, a cuya formación denominaron Capital Financiero.

El capital financiero es una categoría económica histórica que fue engendrada por la tendencia a la concentración y centralización del capital y por las leyes de la competencia intercapitalista. Las formas de asociación empresarial han variado a lo largo del siglo XX, Louis Gill identifica seis: cartel, trusts, sociedad fiduciaria, fusión y sociedades holding (Gill, 2002: pp. 320-321). Hoy día es común las últimas dos formaciones.

Entre los autores más avanzados dentro de la perspectiva marxista en México está Carlos Morera, de quien tomamos la definición que hace de los Grupos de Capital Financiero, mismos que después de la crisis de 1994, ante el riesgo de sucumbir se vieron obligados a fusionarse con el capital externo, fenómeno que generó mayor centralización del capital bajo el dominio externo.

Con relación al crédito público se tomó como base la apreciación formulada por Jorge Castañeda, respecto a que el endeudamiento público no está determinado por la capacidad de pago del gobierno sino por la necesidad del capital financiero de prestar para garantizar su reproducción.

I.2 Capitalismo en crisis

I.2.1 Ciclo industrial y cambio tecnológico

Un aspecto teórico esencial: posibilidad y necesidad de la crisis

Las causas de la crisis se encuentran en el funcionamiento del proceso de valorización teniendo como base el proceso productivo. La existencia de una tasa de ganancia aceptable es el estímulo o punto de partida de un nuevo incremento de la acumulación; sin embargo, al hacerlo se activan los elementos que conducen a la baja de la tasa de ganancia. El capital busca contener esa caída con el incremento de la tasa de plusvalía, no obstante al incrementar la plusvalía relativa también aumenta la composición orgánica de capital que inversa e inevitablemente conduce a lo mismo: caída de la tasa de ganancia. Este círculo vicioso solo encuentra salida en la crisis. Las crisis de sobreacumulación tienen la finalidad de destruir parte del capital (constante y variable) existente para sanear el ciclo e iniciar de nuevo.

“Las crisis son „el correctivo natural y necesario de abundancias excesivas y tumefactas, la fuerza medicinal mediante la cual nuestro sistema social, tal como se halla constituido actualmente, está en condiciones de aliviarse a sí mismo, de cuando en cuando, de una plétora que siempre vuelve a amenazar su existencia, recuperando así su condición saludable y lozana” (Gill, 2002: p. 541).

De tal modo que las crisis son necesarias al sistema capitalista, por dos motivos: primero porque son inevitables por las contradicciones ya descritas y, segundo, porque es la única manera de evitar el derrumbe del sistema al destruir el capital excedente y restablecer los niveles de rentabilidad necesarios.

La crisis se manifiesta del siguiente modo: la sobreacumulación conduce a una caída de la actividad productiva que se enlaza con crisis en el sistema financiero; se provoca una suspensión de pagos que conduce a quiebras en cadena e incremento del desempleo y, por tanto, caída del consumo.

Las quiebras desvalorizan los medios de producción y la fuerza de trabajo. Los capitales sobrevivientes surgen más concentrados, adquieren las empresas quebradas a un valor inferior, a pesar de que sus capacidades de producción sean las mismas, mientras que el fondo de inversión disponible se utiliza en nuevas tecnologías que incrementan la tasa de plusvalía. Aparejado a este proceso, el capital sobreviviente cuenta con un mercado ampliado por la quiebra de sus competidores, situación que le permite incrementar sus niveles de rentabilidad. Así, la crisis habrá cumplido su misión, garantizar la existencia del sistema.

El capital financiero en la era del capitalismo monopolista, se vuelve una fuerza poderosa que al concentrar el crédito conduce una mayor centralización del capital. Por un lado logra potenciar las capacidades productivas y por otro potencia las crisis, incrementa sus dimensiones y profundidad. Busca que el Estado intervenga, particularmente después de la gran depresión de 1929. El Estado interviene para atenuar las crisis. Socializa las pérdidas al conjunto de la población y mantiene los beneficios para una aristocracia financiera sumamente poderosa.

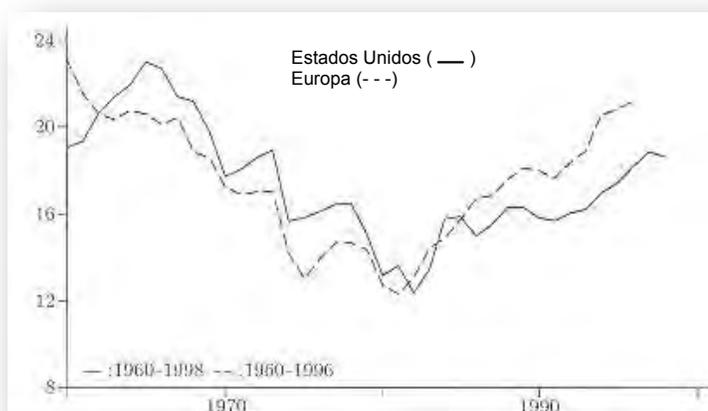
Caída de la tasa de ganancia

Durante las décadas de 1970 y 1980 el sistema capitalista entró a una crisis de carácter estructural que exigió cambios en el funcionamiento de la economía mundial. El indicador principal que explica la crisis es la caída de la tasa de ganancia.

Desde 1960 se observa una tendencia hacia la baja en Estados Unidos y en los países más industrializados de Europa (Alemania, Francia e Inglaterra). Llega al punto más bajo en el primer quinquenio de la década de 1980. A partir de aquí se modifica la tendencia (ver gráfica I.1).

Para contrarrestar la caída de la tasa de ganancia, se operaron modificaciones principalmente en la base productiva de las mercancías y en las relaciones laborales a fin de aumentar las ganancias. Los salarios tanto directos como la parte diferida (seguridad social, servicios públicos gratuitos, seguro de desempleo, etc.) han sido el centro de los ataques de la clase capitalista.

Gráfica I.1
Tasa de ganancia en EU y Europa



Fuente: Duménil y Levy, 2008, p.46

Cambio tecnológico

Desde hace cuarenta años se gestan cambios cualitativos en la base tecnológica de la producción. La microelectrónica que durante el paradigma tecnológico fordista fue utilizada con fines político-militares, se convertirá en la base del nuevo patrón industrial. Los primeros cambios significativos datan de la década de 1970 con la aparición del circuito integrado y, principalmente, del microprocesador que preparó el terreno para el surgimiento de la minicomputadora y, después, la computadora personal, lo que permitió el uso masivo de la misma.

Las transformaciones tecnológicas se articularon en tres ejes: “la transformación de la industria de la computación, la transformación de la industria de las telecomunicaciones y la difusión

generalizada del microprocesador en el conjunto de las actividades económicas y sociales” (Dabat y Rivera, 2004b: p. 79).

El desarrollo del internet significó un cambio sustancial en la producción y la sociedad. Surge un nuevo sector, el vinculado a los operadores de la red y desarrollo del software.

La renta tecnológica será la principal fuente de sobreganancia, el uso de las empresas de los principales avances de esta industria (la industria eléctrico-informático [SE-I]: semiconductores, computadoras, telecomunicaciones, equipo industrial y electrónica de consumo) permite obtener ganancias extraordinarias sobre el resto de las empresas. De tal suerte que las empresas vinculadas al sector electrónico-informático (incluyendo el de telecomunicaciones) serán las más exitosas.

En este contexto, la producción y el dinamismo económico, así como el ciclo de acumulación y financiero se encuentra en gran medida determinados por la revolución tecnológica. No obstante de que las transformaciones tecnológicas no representan una revolución industrial de las dimensiones operadas a fines del siglo XVIII o la segunda revolución industrial surgida a finales del XIX, ni en el plano del proceso productivo ni en el bienestar de la humanidad, sí tiene importantísimas implicaciones en los cambios de las relaciones económicas sufridos en los últimos 25 años, tales como las siguientes:

- 1) El capital combina la explotación del trabajo humano bajo la forma de extracción de plusvalía relativa y absoluta con formas que Marx denominó “primitivas”, mismas que se han convertido en las más utilizadas: trabajo infantil, domiciliario y pagar por debajo del valor de la fuerza de trabajo;
- 2) Las formas de organización empresarial se han modificado: la conformación de empresas red que tienen por base dejar en manos de subcontratistas, o a través de “asociaciones estratégicas”, las actividades secundarias, mientras que el corporativo solo se concentra en las actividades meramente estratégicas;
- 3) El poder de las empresas multinacionales o transnacionales ha crecido considerablemente, incluso pueden tener mayor poder que los gobiernos de muchos países. Un indicador de ello lo tenemos en 2005 en donde la producción de la transnacional General Motors fue superior al PIB de Dinamarca;
- 4) Con relación al dominio económico, los Estados Unidos que en un principio habían perdido terreno con relación a Japón, posteriormente, y a través de la supremacía aplastante en el software, ha logrado mantener el predominio de su economía; y
- 5) Los países económicamente atrasados se insertaron mejor en la globalización económica en la medida en que abarataron los costos en la producción de semiconductores, electrónicos personales y de consumo, así como de equipos de cómputo.

I.2.2 Cambio de rumbo

Punto de inflexión

La década de 1970 marca el giro de la economía mundial. Para demostrar esta aseveración tomaremos como base dos indicadores de la economía norteamericana.

En primer lugar revisemos un indicador relativo a la distribución del ingreso. La **participación en el ingreso de los hogares perteneciente al 1% de los ingresos más elevados en los Estados Unidos** (Ver gráfica I.2), es decir la capa más acaudalada de la nación más poderosa del mundo. En la gráfica se puede ver que antes de la segunda guerra mundial este 1% recibía el 16% del ingreso total, después empezó a caer hasta llegar al 8% en la década de 1970. Los ingresos de los más ricos de los Estados Unidos se recuperan a partir de la década de 1980, es decir una vez que están en curso las reformas que desregulan la economía mundial.

Gráfica I.2
Participación en el ingreso de los hogares del 1% de los
ingresos más elevados en Estados Unidos



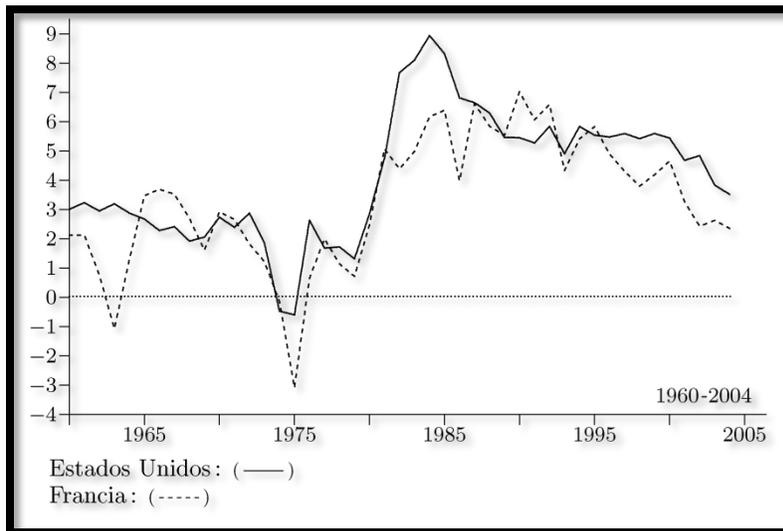
Fuente: Duménil, 2006, p. 12.

Si revisamos la **tasa de interés real** tenemos lo siguiente: hacia fines de la década de 1960 y principios de 1970, se observa una plétora de capital, es decir exceso de capital que no encuentra inversiones rentables, capital excedentario que circula en todo el mundo a través de los llamados eurodólares y petrodólares. Para lograr su valorización el capital redujo la tasa de interés real. Fue tal la reducción que a mediados de la década de 1970 llegó a ser negativa (ver gráfica I.3), lo que se convirtió en el anzuelo para que los países de economías atrasadas, especialmente en América Latina, incrementaran los niveles de endeudamiento¹, situación que posteriormente conducirá a la

¹Es el capital quien determina cuánto deben endeudarse nuestras naciones y no a la inversa. "...es conveniente observar de dónde proviene el impulso al endeudamiento del 'sector público'... no es lo mismo decir 'el Estado se endeuda' que decir 'al Estado mexicano lo endeuda el imperialismo'. Distinguir el lado determinante y el lado determinado es fundamental; aun suponiendo la interacción. Pues el problema ha sido mal planteado: no se trata tan sólo de la 'capacidad de pago' de México; se trata fundamentalmente de la

crisis de la deuda en 1982 que permitió obtener jugosas ganancias a los dueños del dinero e implementar reformas que aumentaron la rentabilidad del capital financiero internacional.

Gráfica 1.3
Tasas de interés reales (Estados Unidos y Francia)



Fuente: Duménil, 2006, p. 14.

El Modo de producción capitalista cambia de rumbo para remontar los niveles de rentabilidad perdidos. Un cúmulo de reformas se implementan en la economía mundial, inaugurados por la declaración del gobierno norteamericano de separar al dólar de la referencia al oro. Así, se inicia un conjunto de desreglamentaciones que afectaron toda la vida económica, social y política de la humanidad.

La segunda guerra mundial que representó una colosal fuerza de destrucción de capital constante y variable permitió al capitalismo resolver la crisis abierta en 1929. No obstante, **los límites del capitalismo son infranqueables: la barrera del capital es el capital mismo**. El capital busca superar los límites impuestos por su proceso de valorización, con medidas que resuelven momentáneamente la crisis pero que a la postre se convierten en límites mayores que aumentan las dificultades de su funcionamiento. Las reformas impuestas permiten incrementar las ganancias de la clase capitalista pero preparan las condiciones de crisis más violentas.

A partir de la década de 1970 se desarrolló una intensa lucha de clases a nivel mundial promovida por los EU, “y el resultado fue exitoso, de manera que han vuelto a los niveles de apropiación de riqueza vigentes antes de la segunda guerra mundial. En esta restauración extrajeron muchos recursos del resto del mundo” (Duménil, 2006: p. 12).

capacidad de préstamo del capital financiero imperialista, así como de la necesidad de prestar que tiene el imperialismo...” (Castañeda:1976; p. 63).

Elementos para superar la crisis

El capitalismo busca superar las crisis iniciadas a finales de 1960 a través de cuatro elementos básicos:

- I. Desmontar las relaciones jurídico-políticas instauradas después de la crisis de 1929, la segunda guerra mundial y la liberación de las colonias; es decir, desregular o liberalizar las finanzas, el comercio y la inversión.
- II. Creación sin precedentes del capital ficticio, y, asociado a éste, medios de crédito para incentivar artificialmente la demanda agregada.
- III. Reincorporación de los países del “bloque socialista” a la lógica del mercado, en particular China.
- IV. Nuevo control del trabajo (caída del poder de compra de los asalariados). La regulación salarial se deja en manos del mercado, se reduce el papel del estado en este aspecto; lo que tiende a generar mayores conflictos laborales y sociales.

Sin embargo, estas medidas adoptadas por el capital se vuelven contra él, como lo muestra la actual crisis surgida en los Estados Unidos.

Liberalización, mercado mundial, competencia...

La desregulación se convirtió en la varita mágica para desmontar el marco regulatorio surgido particularmente desde la segunda guerra mundial. El mercado mundial instaurado con la desregulación “es un **espacio libre de restricciones para las operaciones del capital**, para producir y realizar plusvalía tomando este espacio como base y proceso de centralización de ganancias a escala verdaderamente internacional” (Chesnais, 2008: p. 3).

En el mercado mundial se dan procesos de centralización de capital bajo las formas más parasitarias; por ejemplo, se ha convertido un negocio la quiebra de empresas, se adquieren (fusionan) para quebrarlas y ser fuente de ganancia para el capital internacional.

Todas las relaciones económicas se han modificado. Debido a que en la historia del capitalismo las modificaciones de las relaciones económicas jamás se han realizado de modo pacífico, se abre una fuente de conflictos y contradicciones en el presente periodo.

Creación incontrolada de capital ficticio

Con la finalidad de crear demanda efectiva para realizar el plusvalor, el capitalismo utiliza formas artificiales de capital. Se creó capital ficticio bajo la forma de crédito a las empresas, los hogares, los estados; créditos al consumo y sobretodo hipotecario. De este modo, a través del crédito, el capital incorpora el salario del trabajador al proceso de valorización.

Crear capital ficticio a partir del crédito es un mecanismo utilizado por el capital para superar sus límites y se basa en lo siguiente: posesión de títulos que son “sombra de inversiones” que para su

propietario adopta la forma de capital por el cual reciben intereses, dividendos, ganancias, etc. El carácter ficticio de ese capital se manifiesta en la crisis. “Cuando sobrevienen crisis de sobreproducción, quiebra de empresas, etc., se advierte que ese capital no existía... esas sumas nunca habían existido como capital propiamente dicho...” (Chesnais, 2008: p. 5).

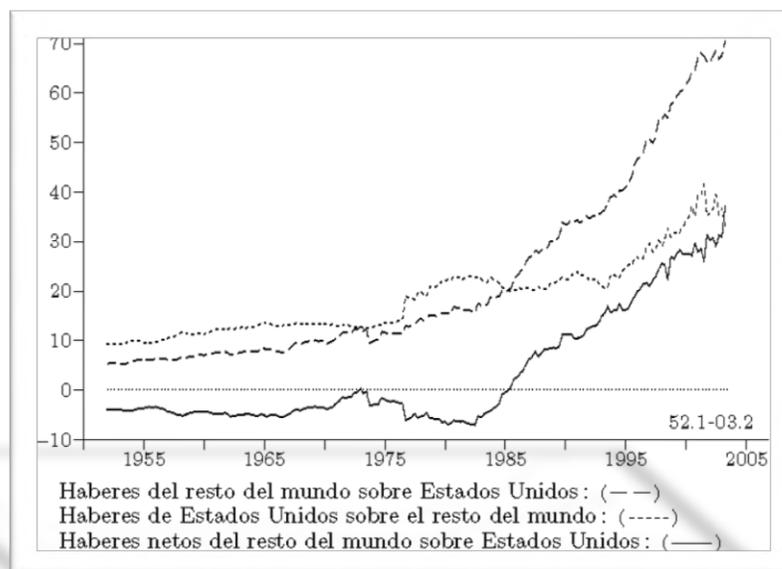
Con la crisis subprime, la Reserva Federal de los EU a través de la estatización de las deudas, o inyección de liquidez al sistema financiero, mantiene la ilusión de la existencia de capital que no existe y, al hacerlo, crea más capital ficticio, por lo que solo alarga el derrumbe, no lo evita, llegado el momento, la caída será más catastrófica.

I.2.3 Estados Unidos, “países en desarrollo” y México

Dominio del capital norteamericano

Para 2005 la generación de riqueza en los Estados Unidos representa, por sí solo, cerca de la tercera parte del producto mundial. Es el país que cuenta con el mayor número de sedes de las 100 empresas transnacionales (ET) más importantes. Emite la moneda base del mundo. Dos terceras partes de las transacciones financieras del planeta se realizan en Norteamérica, motivo por el que los bancos centrales del resto de los países se alinean a las disposiciones de la Reserva Federal Norteamericana. Es el mercado de bienes y servicios más grande del mundo. En definitiva, es la nación más poderosa que jamás haya conocido la historia; tanto en el plano económico, como político y militar.

Gráfica I.4
Relaciones con el producto interno neto (de EU)
de los activos del resto del mundo sobre EU y de los activos de EU
sobre el resto del mundo (% de la producción total)

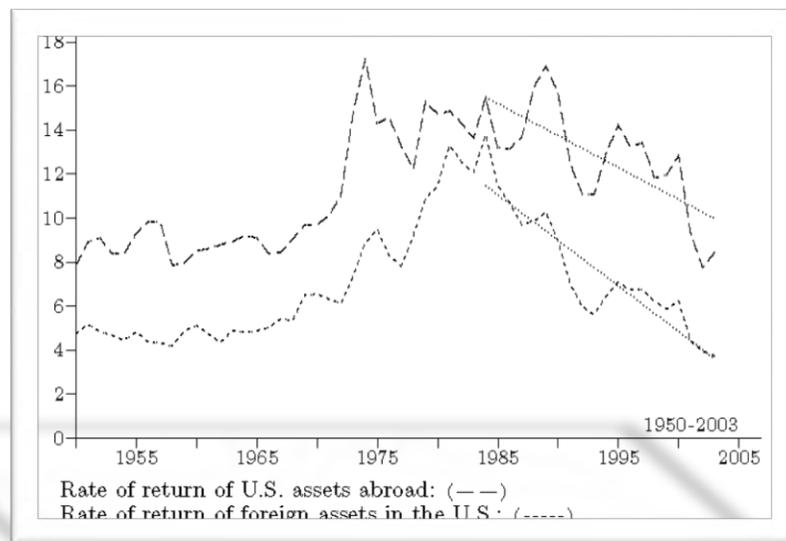


Fuente: Duménil, 2006, p. 16.

Quien domina en el plano económico, domina en el resto de las esferas. Las necesidades del capital financiero norteamericano prevalecen sobre las naciones del resto del mundo, incluyendo los países industrialmente desarrollados.

Un indicador que refleja el grado de señoreaje de los intereses norteamericanos es la relación entre los activos de Estados Unidos en el resto del mundo y las tasas de ganancias obtenidas por inversiones de este país con relación a las empresas del resto del mundo, al respecto revisaremos las gráficas presentadas por Duménil en su artículo “Estados Unidos y la crisis mundial: dimensión y perspectivas” publicado en 2006.

Gráfica 1.5
Tasas de rendimiento en EUA



Fuente: Duménil, 2006, p. 18.

Los activos de Estados Unidos sobre el resto del mundo pasaron del 10% (de 1950 a 1975) al 30% en 2005. Lo que significa que incrementó el dominio norteamericano sobre el resto del mundo. Paradójicamente, los activos del resto del mundo sobre EU, que en el primer periodo fue de 7%, aumentaron de modo exponencial para 2005 cuando llegaron al 70% (ver gráfica 1.4). En conclusión, el resto del mundo tiene sobre la economía de Estados Unidos el doble de activos financieros que EU tiene sobre el resto del mundo.

En apariencia es algo contradictorio, pero las cosas no son como aparentan. Las inversiones norteamericanas en el resto del mundo son más “eficientes”, obtienen más del doble de rendimientos de sus inversiones en comparación a los rendimientos que obtienen las inversiones de activos foráneos en su país. Las transnacionales de origen Estadounidense son muy fuertes y obtienen ganancias muy grandes en el resto de los países. Ello significa pillaje económico norteamericano sobre el resto del mundo.

La tasa de rendimientos obtenida por los EU de sus activos en el resto del mundo son 2.5 veces superiores a la tasa de rendimiento de los activos del resto del mundo en EU. Si vemos por secciones la evolución de ambas tasas, tenemos que en 1950 la proporción era de 8% contra 4.5%, cuya diferencia es más o menos constante hasta mediados de 1970. Durante la primer mitad de los 80, la diferencia desciende a solo 2 puntos porcentuales. La brecha se abre a partir de entonces hasta llegar a la cifra en 2004 de 10% de la primera contra 4% de la segunda (ver gráfica I.5), de tal suerte que el capital norteamericano extrae del resto del mundo enorme cantidad de recursos incluyendo de Japón y los países más industrializados de Europa.

*Los “países en desarrollo” en la nueva división internacional del trabajo:
el caso de México*

Con las innovaciones tecnológicas que implicaron revoluciones en los procesos productivos también se modificaron las formas en que se internacionaliza el capital y el modo en que se insertan las economías menos desarrolladas en el mercado mundial. Es importante caracterizar que la nueva división internacional del trabajo gira en torno a la inserción en el ciclo industrial teniendo como base el sector eléctrico-informático. Ello se debe a que es el sector más internacionalizado y el de mayor incidencia en la integración de la producción mundial.

A menudo se considera que la nueva división del trabajo se determina por los niveles salariales; a pesar de ser un factor esencial, se requiere incorporar el grado de productividad de esos trabajadores con relación al resto del mundo y, adicionalmente, se debe tener en cuenta el grado de desregulación de la economía. Estos tres elementos son la base para determinar los flujos de capital productivo. Se calcula que existen más de mil “zonas de procesamiento libre” en setenta países en donde no existen aranceles, ni impuestos en los que se emplea a 27 millones de trabajadores (Guillen, 2007: p. 53).

La región que se incorporó con mayor éxito en este proceso fue Asia. Primero con la industria del vestido y después con el sector electrónico. El desplazamiento de plantas productivas de los países más desarrollados a esta región fue particularmente significativa desde mediados de la década de los 90. Los países desarrollados desplazaron el grueso de su industria manufacturera a los países económicamente atrasados con la finalidad de abaratar costos, a través de extraer mayor volumen de plusvalía absoluta; China es el caso más importante debido a la inmensa fuerza laboral que posee; hay quien caracteriza esta nación como el taller del mundo.

Las cadenas productivas surgidas y el tipo de empresa red han configurado una división internacional del trabajo en donde por un lado los países más desarrollados concentran la generación de tecnología de punta y los países económicamente dominados se convierten en ensambladores y, en menor medida, tienen acceso a dicha tecnología en tanto que el capital nativo se inserta al capital internacional, como es el caso de Telmex en México. Aquí sucede algo peculiar. Las capacidades tecnoeconómicas del Sector Eléctrico linformático de fraccionar y dispersar los eslabones productivos y la heterogeneidad del sector de tecnología y calificación del trabajo en cada fase del proceso productivo hacen que los países menos desarrollados puedan participar en el proceso desde actividades simples, como el ensamble, hasta manufacturas complejas e incluso en el diseño del producto; las empresas de uno de estos países siendo subcontratista puede subcontratar a otras, inclusive en otros países, lo que vuelve al proceso productivo mundial en un mecanismo más cohesionado, más orgánico.

Es con relación a este fenómeno que se puede ubicar el lugar de México en la nueva división internacional del trabajo. Nuestro país fue reducido, básicamente, a ser exportador de productos manufacturados finales con poco valor agregado. Dos elementos fueron determinantes: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y al desarrollo del SE-I convertido en el sector más dinámico de la economía mundial. El “incremento de la internacionalización del Sector Eléctrico Informático, principalmente de Estados Unidos, que trae consigo un mayor fraccionamiento y deslocalización internacional de la producción y los servicios...” (Ordoñez, 2004: p. 422) colocó a México entre los destinatarios de esos segmentos industriales, especialmente de nuestro vecino del norte.

Las características específicas de segmentos del mercado laboral mexicano se volvieron atractivos al capital extranjero. Especialmente a partir de la década de 1990. Tres factores caracterizan al mercado laboral en nuestro país: 1) Incremento de la productividad de la fuerza laboral mexicana empleada en la industria maquiladora, 2) los salarios reales de este sector se mantuvieron bajos, y 3) Exenciones fiscales implementadas por las autoridades.

Dentro de esta división internacional del trabajo se encuentra otra; la división interindustrial, misma que se caracteriza por lo siguiente: la empresa vertical que existió con anterioridad dio paso a la forma de organización de red en donde el corporativo concentra lo referente al diseño intelectual mientras que el diseño operativo y el ensamble se subcontratan. Hay casos en México como Hewlett Packard que han instalado en nuestro país tantos centros en los que se realiza manufactura como donde se desarrolla tecnología.

I.2.4 Nuevo tipo de crisis. Del efecto tequila a la crisis subprime

Crisis recurrentes

Las transformaciones operadas en la economía mundial han desembocado en recurrentes y cada vez más violentas crisis económicas. Asociadas a la intensa actividad especulativa, donde el capital dinerario busca el máximo de beneficio en el sistema financiero generando burbujas financieras, que al estallar afectan la economía real, **las crisis actuales son de carácter sistémico**, es decir, que afectan a todo el modo de producción capitalista, no solo a un país o grupo de países, sino a todo el mundo.

Las crisis sucedidas desde 1994 (México) hasta 2001 (Argentina) se caracterizan porque el epicentro se ubica en los llamados “mercados emergentes” y porque las políticas económicas implementadas por los gobiernos de estas naciones tuvieron rasgos comunes: 1) Anclaje de la moneda nacional al dólar, 2) Liberalización del mercado de capitales, 3) déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (BP), 5) Liberalización de la tasa de interés, que, al hacerlo, encarece más el dinero interno y hace más atractivo el endeudamiento externo, 4) Incremento pavoroso de la deuda de corto plazo tanto público (mecanismo para cubrir el déficit de la BP) como privado, 5) Frágil regulación del sistema bancario, 6) Obtención de ganancias extraordinarias del capital externo, 7) Apertura comercial, y 8) Privatización de empresas y servicios públicos.

La crisis de 1994-1995

Durante su sexenio (1988-1994) el expresidente Salinas de Gortari aplicó las disposiciones del Fondo Monetario Internacional de modo puntual. En ese periodo se implementaron las reformas estructurales que provocaron que el déficit de la cuenta corriente se multiplicara por diez, al aumentar de 2,922 millones de dólares (mdd) en 1988 a 29,419 mdd en 1994. La supresión del encaje legal generó una plétora de capital en la banca privatizada, por lo que el crédito se amplió de modo impresionante. El peso se sobrevaluó en más del 30% debido al anclaje del peso al dólar.

Cuando la Reserva Federal decide modificar la política monetaria y eleva las tasas de interés, coloca al país en situación de quiebra. La crisis se desencadena. Los capitales con los que se había financiado la BP salen ante la fragilidad del país, se desata un ataque especulativo contra el peso, las deudas tanto públicas como privadas se vuelven impagables. Se organiza un plan de rescate financiero por parte de los organismos internacionales del capital que reúnen líneas de crédito por un monto total de 50 mil mdd a cambio de que la nación implemente medidas que se dictan en Washington.

Asia 1997-1998

Con motivo de la crisis en México, una masa importante de capitales salió de América Latina y se dirigió a los países asiáticos, los rasgos son típicos: el crédito bancario del exterior creció considerablemente en la región, se calcula en 40 mil mdd la deuda pública y privada previo al estallido de la crisis. Países como Tailandia, Malasia, Filipinas, Indonesia y Corea del Sur registraron elevados déficits de la cuenta corriente de la BP, la sobrevaluación de sus monedas, excesivo endeudamiento externo, liberalización del mercado de capitales que permitió el ingreso de capital golondrino, que junto con una crisis de sobreproducción de artículos asociado al Sector Eléctrico Informático desencadenaron la crisis.

En julio de 1997 se desarrolla un ataque especulativo contra el bath, la moneda tailandesa. “Una vez iniciada la crisis en Tailandia, esta se propagó como fuego por toda la región, sacudiendo a las monedas y a las bolsas de otras economías emergentes. Por efecto de ‘contagios miméticos’, los capitales especulativos huyeron masivamente, la especulación sobre las monedas y las ‘corridas’ sobre los mercados bursátiles se extendieron a Malasia e Indonesia, y, posteriormente, a Corea, Hong Kong y al resto de las economías de la región” (Guillen, 2007: p. 237).

Rusia en crisis, 1998

La incorporación de los países de Europa del Este y Rusia a la lógica del mercado, lejos de implicar un periodo de auge, significó la caída de la producción, mafiosización de la economía y un desplome del nivel de vida de sus habitantes.

Las medidas implementadas en Rusia fueron semejantes a las del resto de los países llamados “en desarrollo”; no obstante, la situación interna era distinta. Los indicadores reflejaban la gravedad de la situación: se estima que para evadir impuestos, las empresas rusas privatizadas realizaban el 70% de sus intercambios a través de operaciones de trueque, por lo que el déficit presupuestal ascendió al 11% del PIB; para financiar el déficit, el gobierno emitió bonos gubernamentales que

llegaron a representar el 15% del PIB en 1997, contra 1% en 1994. Para enero de 1998, y con la finalidad de garantizar el flujo de capitales que financiaran los déficits rusos, se suprimió toda restricción a la participación del capital extranjero en el mercado de dinero, por lo que junto con la salida de los capitales de Asia generó que los capitales se volcaran en masa a la Bolsa de Valores rusa en búsqueda de “ganancias extraordinarias”.

Según información presentada por Arturo Guillén en su libro “Mito y realidad de la globalización neoliberal”, en mayo de 1998 el principal índice bursátil cayó 30%. Las reservas se desplomaron y la tasa de refinanciamiento aumentó 150%. Para agosto se decretó la suspensión temporal del pago de la deuda y el rublo se devaluó 151%.

Debido a que los grupos financieros internacionales habían invertido fuertes sumas en bonos rusos, el derrumbe del sistema financiero ruso amenazaba los fondos de cobertura internacional, por tanto amenazaba con la quiebra de inversionistas institucionales. De nueva cuenta se trató de una crisis que cuestionaba al sistema capitalista.

Brasil 1999

Anclar el real al dólar permitió abatir la inflación en Brasil pero generó la sobrevaluación de la moneda y el incremento del déficit de la balanza de pagos al pasar de 4,200 mdd en 1994 a 10,861 mdd en 1997, por lo que el financiamiento pasó a depender de los flujos externos. Para volver atractivo el mercado de títulos estatales la tasa se incrementó del 3.15% al 7.3% de 1994 a 1998; así, incrementó la deuda en casi 70% en esos cuatro años.

La crisis rusa detonó la crisis en Brasil. La salida de capitales fue colosal; entre los meses de agosto a octubre de 1998 las reservas internacionales se redujeron en 27,800 mdd. De diciembre de 1998 a febrero de 1999 el real se devaluó 57% (Guillen, 2007).

Cacerolazo argentino, 2001

El fin de la dictadura militar no significó cambio de rumbo en la política económica de Argentina. La política de alineamiento a los dictados de Washington fue aplicada desde mediados de la década de 1970. Se estableció la paridad de un peso un dólar lo que generó también desestabilización de la balanza de pagos al pasar de 3,787 mdd en 1996 a 12,200 mdd en 1998. Debido a la crisis, y con la finalidad de privilegiar al capital financiero, el gobierno prohibió el retiro de ahorros de los bancos y, con ello, provocó la pérdida del valor de los ahorros de la población.

El resultado fue un estallido social que se conoció como cacerolazo; la caída del presidente (Fernando De La Rúa) fue inevitable. “Entre 1998 y 2002, Argentina experimentó la depresión económica más aguda de su historia moderna, superior a la experimentada durante la gran depresión de los años treinta. El PIB se contrajo en ese lapso 28%. El peso se devaluó 400%. La tasa de desempleo aumentó del 12.3% al 23.6%. El número de pobres pasó de 25.9% al 57.5% de la población. En cuatro años, el país que alguna vez había sido calificado como granero del mundo, multiplicó los parias y hambrientos” (Guillen, 2007: p. 259).

Estallido de la Burbuja tecnológica, 2001-2002

Las crisis sucedidas hasta el momento habían surgido en los llamados mercados emergentes y habían concluido con ajustes en la economía de esos países que se convertían en beneficios para el capital financiero internacional. A partir de 2000 la situación sufre cambios cualitativos. El epicentro ya no era exclusivo de las economías económicamente atrasadas; en los propios Estados Unidos surgían síntomas que prepararían la crisis desencadenada en 2007. La caída del indicador de las empresas líderes del mercado mundial sufrió un crack suavizado a lo largo de dos años y medio. Los movimientos bursátiles no reflejaban la realidad de la producción en dichos sectores, tan solo eran una burbuja especulativa.

El Nasdaq, el índice de acciones de las empresas ligadas a los sectores de alta tecnología de la informática, la comunicación y el internet; sí, repitémoslo de nuevo, los sectores más dinámicos y más rentables de la economía mundial, tuvo una caída del 75.9% de marzo de 2000 a septiembre de 2002. En el mismo periodo el Dow Jones cayó 32.8%. En conjunto, se calcula que se esfumaron 4.6 billones de dólares (Guillen, 2007). Este solo hecho reflejaba un problema de fondo en la economía mundial. La previsión de ganancias futuras en el sector de alta tecnología eran ilusorias, hubo importantes modificaciones que reconsideraron las ganancias estimadas; como por ejemplo, el ajuste en los programas de inversión de las corporaciones comenzando por las tecnológicas. Para salir de esta situación el capital buscó otros medios para especular, y lo encontró en el sector inmobiliario.

Los créditos subprime

Desde finales de la década de 1970, la tasa de interés se convirtió en un mecanismo poderoso para desregular la economía mundial. La supuesta autonomía de los bancos centrales de prácticamente todo el mundo tiene por finalidad garantizar al capital el establecimiento de una política monetaria homogénea, más adelante veremos cómo es que se da este proceso de desregulación de los bancos centrales, en particular el caso de México. A través de este instrumento el capital forzó a los Estados y las empresas a operar cambios para incrementar la rentabilidad del capital a nivel mundial. Podemos decir que esa misma política de manipulación facciosa en beneficio del capital financiero se volvió en su contra. El origen inmediato de la crisis de los créditos de riesgo se encuentra en el control de los tipos de interés. Veamos.

El Banco Central Europeo constató en 2007 el exceso de capital en el circuito financiero: “Los mercados financieros han sido excepcionalmente líquidos en los últimos años y esto ha favorecido un incremento del endeudamiento y de la asunción de riesgos” (Merino, 2007: p. 7). ***En efecto, de 2000 a 2007 se observa una plétora de capital a nivel mundial.***

De 2001 a 2003 el Sistema de Reserva Federal (Fed) de EU redujo los tipos de interés de 6.5% a 1%, manteniéndolos así hasta 2004, con la finalidad de contrarrestar la desaceleración de la economía de EU para ubicar el PIB en un rango de 2% a 2.8% el crecimiento anual de 2000 a 2007. Por otro lado, tal medida alentó la especulación y desarrolló los créditos de riesgo principalmente en el sector inmobiliario. Debido al bajo tipo de interés, el capital empujó a millones de personas sin un buen historial crediticio y sin solvencia de pago a suscribir créditos de vivienda.

Fue tal el boom inmobiliario que, para 2007, se calcula que el 80% del total de la deuda de los consumidores estadounidenses correspondían a créditos hipotecarios (Merino, 2007).

Los activos financieros fueron bursatilizados a través de diversos mecanismos. Los bancos recababan liquidez mediante la técnica de retirar de sus activos el dinero prestado por la vía de colocar cédulas hipotecarias u otras obligaciones respaldadas por paquetes de activos corporativos e hipotecarios. De tal suerte que el mercado de valores fue inundado de créditos subprime. Las constructoras, los bancos, las aseguradoras, las hipotecarias se encontraban inmersos en una burbuja especulativa cuyos dividendos no correspondían a la realidad.

Para finales de 2004 los tipos de interés aumentaron y la demanda de vivienda disminuyó. La acumulación de ciertos inventarios invendibles de vivienda redujeron los precios de éstas, no obstante quienes ya había suscrito créditos lo habían hecho a tasa variable, al incrementar el tipo de interés, dejaron de pagar los créditos. Se estima que de 2005 a principios de 2007 la tasa de morosidad pasó de 5% a más del 12% (Merino, 2007).

Las ejecuciones hipotecarias debidas al impago de la deuda crecieron de forma espectacular, y numerosas entidades comenzaron a tener problemas de liquidez para devolver el dinero a los inversores o recibir financiamiento de los prestamistas. El total de ejecuciones hipotecarias del año 2006 ascendió a 1,200,000, lo que llevó a la quiebra a medio centenar de entidades hipotecarias en el plazo de un año. Para el 2006, la crisis inmobiliaria ya se había trasladado a la Bolsa: el índice bursátil de la construcción estadounidense (U.S. Home Construction Index) cayó 40% (Merino, 2007).

Aún cuando el caso de los créditos inmobiliarios es el más significativo, el resto de las empresas de la economía utilizaron diversos mecanismos especulativos para obtener ganancias, hicieron uso de los créditos de riesgo. Infinidad de instrumentos financieros fueron utilizados para que las empresas se allegaran de crédito, tales instrumentos no contaban con respaldo real sino que únicamente contaban con el respaldo de aseguradoras de esos títulos ficticios. En particular los préstamos de apalancamiento fueron los más utilizados, cuya finalidad es el pillaje de una empresa más poderosa sobre otra para incrementar la rentabilidad del capital “invertido”.

Los bancos son los intermediarios y quienes tienden a concentrar la emisión de los instrumentos especulativos. “Durante el segundo trimestre de 2007, los CDS [Credit default swap, instrumento derivado sumamente especulativo y riesgoso, cuya característica fundamental es “diversificar” los riesgos] emitidos por los 34 mayores bancos de EU alcanzaron los 5,2 billones de dólares, un incremento del 13% en tan sólo un trimestre, y concentraron el 45% de todos los CDS emitidos por los bancos (que suponen 11,7 billones)” (Merino, 2007: p. 15), este fue el mecanismo a través del cual se contaminó a la economía mundial. Así llegamos a julio de 2007 cuando la economía norteamericana y mundial se encontraron frente a un cúmulo de deudas subprime, no solo las relacionadas con el sector inmobiliario.

Estallido de la crisis. El sistema financiero se colapsa

Desde febrero de 2007 surgen voces en los medios de información pública sobre el riesgo de las hipotecas subprime. Inicia el retiro de las inversiones en instrumentos financieros. A principios de agosto Bear Stearns cierra el segundo fondo de inversiones en el año. La compañía Blackstone anuncia su quiebra el 2 de agosto y la American Home Mortgage hace lo mismo.

El 9 y el 10 de agosto de ese año la crisis se traslada a todas las bolsas del mundo. Especialmente al hacerse público que uno de los principales bancos europeos, el BNP Paribas de Francia, suspende tres fondos por falta de liquidez.

Para el 17 de agosto a pesar de repetidas inyecciones diarias de diferentes divisas, el mercado de valores no mejora. Tras una contundente caída de la bolsa japonesa, y cuando las bolsas europeas se tambaleaban nuevamente, la FED recorta en 0,5 puntos el tipo de interés interbancario, pero manteniendo el tipo federal (es decir, rebaja el precio del dinero a los bancos, pero no a los consumidores particulares)

El día 23 se hace pública la quiebra de una de las entidades hipotecarias más importantes de Estados Unidos, la First Magnus Financial: en total, ya son 90 entidades las afectadas por la crisis en ese país. En Inglaterra se observan colas de clientes frente a las oficinas del Northern Rock para sacar los ahorros. El 11 de septiembre se conoce que la compañía británica Victoria Mortgages, con una cartera de créditos valorada en 440 millones de euros, se declara insolvente. El 13 de septiembre el Banco de Inglaterra debe acudir al rescate del Northern Rock, quinto banco hipotecario de ese país.

Nuevamente el 17 de septiembre de 2007 hay un desplome bursátil. El 29 de septiembre se conoce la quiebra de un banco estadounidense pionero en Internet, Netbank, que es absorbido por ING, entidad que no garantizará la totalidad de los depósitos.

El sistema bancario sigue dando síntomas de deterioro. El 1 de octubre de 2007 el banco suizo UBS anuncia pérdidas por valor de 482 millones de euros por causa de la tormenta hipotecaria, y el Citigroup, el mayor grupo financiero del mundo, anuncia una reducción trimestral del 60% en sus beneficios tras declarar unas pérdidas de 6,000 millones de dólares. El 5 de octubre la mayor correduría del mundo, Merrill Lynch, anuncia pérdidas por valor de 4,500 millones de dólares y reconoce que su nivel de deudas incobrables alcanzaba los 7,900 millones de dólares. Merrill Lynch fue una de las primeras compañías en reagrupar ese tipo de deuda en garantías negociables.

El 21 de enero de 2008 se produce una histórica caída bursátil, que arrastra a todas las bolsas del mundo. Lo mismo ocurre el 17 de marzo, día en que la compra del quinto banco financiero estadounidense (Bear Stearns) por parte de la financiera JP Morgan provoca una caída del 90% en las acciones de aquella entidad.

En abril el FMI cifra en 945,000 millones de dólares las pérdidas acumuladas por la crisis. En julio de 2008 la FED se ve obligada a rescatar a las dos principales entidades hipotecarias norteamericanas: Fannie Mae (Asociación Federal de Hipotecas Nacionales) y Freddie Mac (Corporación Federal de Préstamos Hipotecarios para la Vivienda), que ha sido considerada la mayor nacionalización de la historia, cuyo salvamento oscilará de entre 420 mdd 1.1 billones todo con cargo al erario.

El 15 de septiembre de 2008 Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión norteamericano, que gestiona 46,000 millones de dólares en hipotecas, se declara en quiebra y el Bank of America se ve obligado a comprar Merrill Lynch por 31.000 millones de dólares.

Unos días después, el 22 de septiembre, la Reserva Federal de Estados Unidos aprobó la conversión de los dos últimos bancos de inversión independientes que quedaban, Goldman Sachs y Morgan Stanley, en bancos comerciales, lo que permite un mayor control y regulación por parte

de las autoridades. De esta forma se acababa con un modelo bancario con 80 años de historia. También la FED, junto con JP Morgan, ha tenido que rescatar a la mayor caja de ahorros del país, Washington Mutual. Es la mayor quiebra bancaria de la historia de los Estados Unidos.

El 18 de septiembre de 2008 el gobierno de Estados Unidos anunció un plan de rescate multimillonario. El plan consistía en que el Tesoro norteamericano, en colaboración con la Reserva Federal pretendía inyectar hasta 700.000 millones de dólares a cargo de los contribuyentes, para la compra a los bancos de activos financieros inmobiliarios contaminados por las hipotecas basura, y poder mantenerlos fuera de sus cuentas hasta que la economía se recupere, siendo la mayor intervención de la historia económica en ese país. **Para marzo de 2009 se estima en seis billones de euros la inyección de recursos al sistema financiero por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea, lo que representa casi la mitad del PIB de EU.**

De tal suerte que el sistema financiero y de crédito del planeta se enfrentó a la peor crisis desde la Gran Depresión. Fue necesaria la acción coordinada de los gobiernos y los bancos centrales de las principales potencias económicas para contenerla; no obstante, y a pesar de la intervención estatal, la crisis financiera no se ha cerrado aún.

I.3 Del “consenso de Washington” al “capitalismo con rostro humano”. La desregulación financiera en México.

I.3.1 El papel de Estado en la economía capitalista

La intervención del Estado en las actividades económicas y de asistencia social tuvo sus orígenes en la década de 1880, particularmente en Alemania. Inducida por la lucha de clases, pues los obreros de ese país contaban con poderosas organizaciones que impusieron un conjunto de conquistas sociales. Para la década de 1930 el Estado, llamado benefactor, toma el control de importantes actividades productivas reservadas con anterioridad a la propiedad privada. Ello se debe a que en tanto representante de la sociedad capitalista asume actividades que garantizan la existencia de las relaciones de propiedad. Se nacionalizan un conjunto de empresas y se otorgan diversos servicios públicos, con la finalidad de impedir la quiebra no solo de la empresa individual, sino también del modo de producción capitalista en general.

A pesar de la importancia que reviste la intervención del Estado en la economía, las leyes que rigen el funcionamiento de la economía capitalista no desaparecen. Los gastos públicos o la nacionalización de empresas lo que hacen es posponer o atenuar las crisis pero no las eliminan. En el caso de la gran depresión de los 30 fue la enorme destrucción de capital causada por la segunda guerra mundial lo que permitió la recuperación del capitalismo, el elemento determinante para salir de la crisis fue la destrucción y no la intervención del Estado. Un claro ejemplo lo tenemos en Estados Unidos; en este país el gasto público de 1939 representó cerca del 20% del PNB, es decir, el doble que diez años antes, sin embargo en ese mismo periodo el Producto Nacional Bruto se desplomó 12.7% y la tasa de desempleo pasó del 3.2% al 17.2%. La situación solo se invirtió a partir de la segunda guerra mundial.

A finales de la década de 1960 la situación se modifica, inicia un proceso de desreglamentación. ¿Por qué? El funcionamiento de la economía capitalista se basa en el criterio de la ganancia. De nueva cuenta **el capitalismo se enfrentaba ante una crisis de sobreacumulación de dimensiones mundiales que cuestionaba la forma en que intervenía el estado en la economía.**

Los límites de la intervención estatal

Es necesario identificar que todas las fuentes de ingreso del Estado se reducen a la succión de los salarios y las ganancias. Incluso la deuda pública que representa ingresos para un año determinado, se paga con los recursos del fisco en los siguientes.

De tal suerte que para analizar la manera en que influye la actividad del Estado sobre la economía capitalista se requiere considerar dos aspectos: las fuentes de financiamiento y el gasto. Ambos tienen incidencia sobre la acumulación, solo que de modo distinto.

Independientemente del gasto a efectuar, incluso si el gasto fuera para sanear las empresas u otorgar apoyos al rescate de los bancos u otras acciones que le benefician, el capital siempre reclama la reducción de la carga impositiva. Un mecanismo es la reducción de los impuestos directos como el ISR y el incremento de los impuestos indirectos como el IVA. En el primer caso reduce la carga impositiva sobre las ganancias y en el segundo se incrementa sobre los salarios.

Según lo señalado por Louis Gill, desde el criterio de la ganancia, los gastos del Estado se dividen en productivos e improductivos. Es productivo aquel gasto que produce ganancias y no es productivo, el gasto que exclusivamente satisface necesidades de la población sin obtener una ganancia.

Las empresas estatales son gastos productivos porque actúan como capital, es decir, como capital estatal. En condiciones saludables las empresas estatales son toleradas para el capital privado, incluso se benefician de él, pero en condiciones de crisis la situación es distinta. Así sucede desde la década de 1970. Si producen con ganancias se les tilda de competencia desleal y si son deficitarias, su mantenimiento se considera injustificado, por tanto reclaman su privatización.

Con relación a las actividades improductivas ubicamos a los servicios públicos (educación, salud, alumbrado público, pavimentación, agua potable, alcantarillado, carreteras, puentes, aeropuertos, etc.), gasto de operación de la administración pública (funcionamiento de las secretarías, tales como seguridad pública, procuración de justicia, sistema penitenciario, las actividades específicamente administrativas, etc.) y las actividades de protección social (como son el seguro de desempleo, apoyo a madres solteras, personas de la tercera edad, etc.).

Vistos en su conjunto, ninguno de los tres conceptos generan ganancia del modo específicamente capitalista, independientemente de la aportación que representa para el desarrollo de la población.

Tampoco se puede señalar que no tienen incidencia en la acumulación capitalista. En el caso de los servicios de educación permiten elevar el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, mientras que los servicios de salud contribuyen en garantizar la vida y reproducción de la fuerza laboral.

Los servicios públicos que son atendidos a través de obras y adquisición de bienes muebles e inmuebles representan para las empresas, y solo desde ese punto de vista, inversiones productivas, pues realizan obras de infraestructura o venden bienes al Estado obteniendo una ganancia.

Con relación a los gastos administrativos son un mal necesario que busca ser reducido. En la actualidad se instaura el régimen laboral privado en la administración pública con el nombre de presupuesto basado en resultados cuya característica es la intensificación del trabajo y un mecanismo de reducción de prestaciones laborales que libera recursos para destinarlos a subvencionar a las empresas o, al disminuir los gastos, permite reducir la carga impositiva a las empresas.

Por estos motivos el capital reclama para sí el realizar de modo directo cada una de las actividades mencionadas, a través de la privatización de esos servicios, las formas son muy variadas. De ahí que se privatice y desregule la economía. En un periodo de la historia fue permisible la intervención del Estado en la economía debido a que el capital mantuvo cierto nivel de ganancias, una vez que las dificultades incrementaron, el capital exige privatizar y desregular. Los cambios generados modifican el papel del Estado en el proceso de valorización del capital; como veremos más adelante, en la actualidad como anteriormente el Estado sigue siendo el garante de los intereses generales de la clase dominante, es decir de la clase capitalista.

I.3.2 El Consenso de Washington

Desde la década de 1970, y en particular de 1980, los organismos internacionales del capital, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), impusieron en nombre del libre mercado un conjunto de reformas económicas.

A estas reformas se les denominó el “Consenso de Washington”, debido a que son el resumen de las políticas impulsadas por el complejo político-económico-intelectual que tiene sede en Washington: los organismos financieros internacionales (FMI, BM), el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración y los institutos de “expertos económicos”.

Cuadro I.1

Decálogo del “Consenso de Washington”
1. Disciplina fiscal.
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público.
3. Reforma impositiva.
4. Liberalización financiera (tasa de interés).
5. Tipo de cambio competitivo.
6. Apertura comercial.
7. Liberalización de la inversión extranjera directa.
8. Privatización de empresas públicas.
9. Desregulación.
10. Derechos de propiedad.

Fuente: Calvento, 2007, p. 32.

Las políticas del Consenso persiguen los siguientes objetivos:

- Reducir el gasto público no productivo, es decir lo no rentable al capital.
- Reducción de impuestos a las ganancias e incremento de los impuestos a los trabajadores y demás sectores oprimidos. La forma más común consistió en reducir los impuestos directos (ISR) e incrementar los impuestos indirectos (IVA), así como incrementar la base gravable entre los sectores oprimidos.
- Manejo faccioso del tipo de interés dictado desde la Reserva Federal; a fin de cumplir con el objetivo se impulsó la “autonomía” de los bancos centrales de la mayoría de las naciones del mundo. Se trata de autonomía respecto a la nación de origen, sin embargo es a la vez dependencia de los dictados del Tesoro Norteamericano.
- Dejar a las “fuerzas del mercado” la fijación de la paridad de las monedas. Mecanismo que permite al capital norteamericano insertarse a los mercados nacionales a través de la manipulación del tipo de cambio, induce a la devaluación de la moneda de origen cuando se trata de países que les abastecen de materias primas (América Latina) o son sus

acreedores (como Japón) o incrementan la paridad allí donde busca invadir el mercado del país de origen (como sucede con Europa).

- Reducir todo tipo de trabas comerciales (medidas que protegen la producción nacional de cada país) que impidan al capital norteamericano acceder al mercado.
- Eliminar el cobro de impuestos a los movimientos del capital extranjero que limiten las ganancias.
- Entrega del patrimonio nacional al capital extranjero, con el consecuente resultado de despidos e incremento de los precios de los bienes y servicios.
- Bajo el argumento de que son privilegios, se busca dismantelar los derechos laborales y sociales a fin de incrementar los niveles de rentabilidad del capital.
- Respecto a los derechos de propiedad, se modifica el marco regulatorio para de otorgar al capital privado el máximo de garantías.

La forma de implantar la orientación de Washington en los países en desarrollo es tan despótica como el contenido mismo. En un artículo publicado en 2005 por Teresa Aguirre Covarrubias se hace referencia a una entrevista realizada al premio nobel de Economía en 2001, Joseph E. Stiglitz, quien fuera economista en jefe del **Banco Mundial (BM)**, en la que menciona cuatro pasos para imponer las “reformas”:

“El **primero**, que denomina ‘la sobornización’, es decir que los líderes nacionales, en lugar de oponerse a la venta de sus industrias estatales, liquidan las empresas (...) por posibles comisiones de 10% sobre las ventas de bienes nacionales.

“El **paso dos** comprende la liberación del mercado de capitales, lo que permite la entrada y salida libre pero, por lo general, una vez que sale no vuelve a entrar.

“El **paso tres**: ‘precios basados en el mercado’, es un término sofisticado para subir los precios de la comida, agua y gas de cocina; el cual da lugar a un paso tres-y-medio, denominado... ‘disturbios provocados por el FMI y significa, que cuando una nación está ‘caída y en desgracia’, ‘(el FMI)... se aprovecha para exprimir hasta la última gota de sangre de ella. Incrementa el calor hasta que, finalmente, la olla entera explota... Este incendio económico tiene un lado positivo para las corporaciones extranjeras, ya que pueden adquirir los bienes restantes, tal como una concesión minera o puerto, a precios de remate... Hay muchos perdedores en este sistema, pero claramente un solo ganador: los bancos occidentales y el Tesoro de EU, quienes ganan buen dinero de esta nueva turbia del capital internacional’.

“El **cuarto paso** es la ‘estrategia de reducción de la pobreza’ como la denominan el FMI y el Banco Mundial, caracterizado por el ‘libre comercio’, mediante las reglas de la Organización Mundial del Comercio. ‘A ellos no les importa si la gente vive o muere’, dijo el profesor Stiglitz, hablando de las corporaciones y préstamos del banco con los cuales trabajó” (Aguirre, 2005: pp. 198-201).

1.3.3 El “Capitalismo con rostro humano”: Cambio de forma no de contenido.

El descontento contra las políticas del consenso provocó que el BM modificara las formas de aplicar las medidas. Se buscó incorporar el concepto de desarrollo en las políticas a implementar.

Para ello contrató a Stiglitz como economista en jefe quien delineó una política más amplia que retomara el tema del desarrollo económico consistente en incorporar objetivos tales como la sostenibilidad ambiental, equidad y democracia.

La nueva orientación delineada a finales de la década de 1990 solo fue un viraje de forma. Los objetivos son básicamente los mismos. **La preocupación no se centra en apoyar la empresa pública si no en reanudar la privatización en forma exitosa.** Es el consenso de Washington con ajustes cosméticos y algunos agregados. El nuevo esquema es dar un “rostro humano al capitalismo”, solo realizar “reformas de las reformas” (Stiglitz, 2003: p. 26) y no modificar sustancialmente la política económica desarrollada desde la década de 1980.

Stiglitz quien se ha convertido en el crítico al “neoliberalismo a ultranza”, arremete contra el FMI pero no toca ni con el pétalo de una rosa al BM, por lo que es conveniente revisar lo que este último implementa.

El BM instauró un sistema de Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN), donde establece 16 criterios de evaluación y otorga una puntuación del 1 al 6. Dichos criterios consideran políticas tales como baja inflación, superávit presupuestario, disminución al mínimo de las restricciones al comercio y los flujos de capital, mercados flexibles de bienes, trabajo y tierra, tasas de interés fijadas por el mercado, es decir, las mismas políticas del consenso, solo incorporaron dos elementos: Equidad en el gasto público, y en las redes de seguridad social, y la “gobernanza” “entendida como el régimen de derechos de propiedad y contratos, transparencia del gobierno, prevención de la corrupción, organización de la función pública y calidad de la gestión presupuestaria y financiera” (Fine, 2007: p. 193).

El diseñador de tal política fue ni más ni menos que nuestro crítico al “neoliberalismo a ultranza”, el Sr. Stiglitz. Bajo otra forma, **el objetivo sigue siendo el de garantizar el desarrollo estratégico del sector privado especialmente corporativo** quienes son amos y señores del Banco Mundial.

El cambio operado en la función del Estado en el nuevo esquema consiste en que el gobierno deberá ser un complemento del mercado que garantice el funcionamiento adecuado del mismo. La intervención del Estado es con la finalidad de instaurar normas que protejan las inversiones o prevean un colapso que cuestione al sistema; que mitigue la pobreza generada por las reformas y, de este modo, evite posibles estallidos sociales. Es a esta orientación a la que se le denomina “capitalismo con rostro humano” o “comercio justo”.

I.3.4 La reforma financiera en México

La política dictada desde Washington tuvo como base el control inflacionario y la supuesta estabilidad macroeconómica. Con estos objetivos se implantó la desregulación económica y financiera que condujeron a la inversión privada, básicamente extranjera, a los sectores financiero y servicios.

Para mantener los niveles de rentabilidad del capital, se fijó la estrategia de mantener la inflación baja y abrir la economía al sector externo, lo que incrementó el déficit comercial y el debilitamiento de los eslabonamientos productivos.

El mecanismo centra en los flujos de capital externos la base para lograr la “estabilidad macroeconómica”. Sin embargo, con el ingreso de divisas externas el Banco de México requiere emitir títulos de deuda para esterilizar esas divisas, y con ello, presiona el gasto público para garantizar el adecuado funcionamiento del mecanismo.

En este marco, el gobierno mexicano con el argumento de financiar las inversiones que requería el país, consideró necesario, primero, incrementar el ahorro (externo), pero éste se veía limitado por la “represión de los mercados financieros”, de ahí que procedió a desregular el sistema financiero.

Podemos resumir en ocho las medidas implementadas por el gobierno mexicano, las cuales son, en el plano financiero, la expresión nacional del consenso de Washington:

- Otorgar autonomía al Banco de México.
- Sustitución del encaje legal por operaciones de mercado abierto y subastas de fondos y depósitos del Banco de México.
- Liberalizar la tasa de interés.
- Eliminar la política selectiva del crédito hacia sectores o fines específicos.
- Permitir la entrada de intermediarios financieros.
- Eliminar restricciones a la inversión de extranjeros en activos de capital nacional.
- Suprimir los límites al endeudamiento en moneda extranjera de los bancos.
- Mantener la moneda bajo libre flotación.

Autonomía del Banco de México.

Durante 1993 se reforma el artículo 28 constitucional, mediante el cual se le confiere al Banco de México autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración. En abril de 1994 entran en vigor las reformas. El objetivo expreso es mantener el “poder adquisitivo de la moneda nacional. Esto quiere decir que los precios de todas las cosas se mantengan estables a lo largo del tiempo... la autonomía del Banco Central puede verse como una barrera contra la ocurrencia de inflaciones futuras” (Banco de México, 2009). Así, el objetivo fundamental de otorgar autonomía al Banco de México es el control inflacionario; el resto de los objetivos se encuentran sometidos a éste.

El Banco de México implementa una política monetaria restrictiva basada en la contracción del crédito y el mantenimiento de la tasa de interés elevada para alcanzar el objetivo asignado. Las medidas contienen el incremento de la demanda agregada y la actividad económica para reducir la presión sobre los precios; al mismo tiempo, al mantener la tasa de interés elevada, promueve la entrada de capitales extranjeros para financiar el déficit en cuenta corriente. La política monetaria restrictiva incrementa el déficit fiscal: al contener la actividad productiva, disminuyen los ingresos del fisco y al incrementar el pago por el “servicio de la deuda”, presiona el gasto público. De tal forma que la política monetaria afecta la política fiscal tanto por el lado del ingreso como por el lado del egreso.

El Banco de México, a un año de contar con autonomía y frente a la crisis de 1995, dejó en claro cuáles eran sus prioridades: “La solución de una crisis no es el fin último de las autoridades. Este debe ser siempre propiciar el buen funcionamiento de la economía real. Sin embargo, para la

consecución de este objetivo, **es indispensable salvaguardar y fortalecer el sistema financiero cuya parte medular lo constituye la banca**” [Banco de México, 1996] (El subrayado es nuestro). Cabe destacar que hablar de la banca en ese periodo es referirse a la banca privada, de tal suerte que es el interés de los particulares lo que está por encima de los intereses del pueblo de México.

Lo que en apariencia se presenta como autonomía, es en realidad un mecanismo para cumplir con las necesidades de los mercados financieros, es decir, el Banco se encuentra sometido a las necesidades de valorización de los grandes conglomerados que integran el capital financiero internacional, al mismo tiempo que se abstrae de las presiones de los diversos sectores sociales que se canalizan a través de las instituciones estatales².

El tema de las reservas del BdeM muestra de modo más claro el significado de la autonomía. Es válido preguntarse: ¿dónde están las reservas del BdeM? La respuesta es amarga: buena parte se encuentran invertidos en papeles emitidos por la Reserva Federal Norteamericana (FED, por sus siglas en inglés), dicho de otro modo, las reservas nacionales financian parte de los déficits de Estados Unidos.

Liberalización del mercado de capitales

Se encuentra asociado a la apertura de la cuenta de capital de la Balanza de Pagos. Las restricciones a la libre entrada de capitales de cartera, que negocian con todo tipo de títulos, particularmente con los gubernamentales, se convirtieron en la base del financiamiento del déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Por lo que desde la década de 1980 se modificaron las leyes para permitir, sin restricciones, la entrada del capital extranjero.

La liberalización de la cuenta de capital se encuentra asociada a otro factor imprescindible en la liberalización financiera: mantener la moneda estable para alejar la incertidumbre del tipo de cambio. En primera instancia la medida implementada consistió en anclar la moneda nacional a un tipo de cambio determinado, posterior a la crisis de 1994, se utilizó una banda de flotación. En la actualidad el Banco de México utiliza las reservas para intervenir en el mercado de divisas con la finalidad de dar cierta estabilidad a la paridad del peso con el dólar.

La economía pasó a depender de los flujos de capitales para financiar el déficit en cuenta corriente. Hasta 1994 se basó en la inversión en cartera y posteriormente en la inversión extranjera directa asociada, principalmente, a la industria manufacturera.

Liberalización de las tasas de interés

El proceso de liberalización de la tasa de interés tiene su origen en 1979, cuando se genera un indicador del sistema bancario y crediticio denominado Costo Porcentual de la Captación. Entre 1982 y 1987, al mantenerse tasas de interés controladas, surge un mercado crediticio informal.

² “...dicha institución [El B de M] sigue los mandatos de la estabilidad deseada por el capital financiero internacional, y deja de responder a los reclamos de la mayoría de los sectores nacionales... El capital financiero internacional le ha quitado al gobierno el control del Banco Central, y por lo tanto el poder soberano de emisión monetaria, para evitar presiones inflacionarias que pudiesen trastocar la valorización de su capital” (Huerta, 2006: p. 260).

Como respuesta a la existencia de estos mercados se permitió a las instituciones financieras emitir aceptaciones bancarias a tasas y plazos libres. Los bancos pudieron colocar libremente sus recursos captados sin más requisitos que mantener un coeficiente de liquidez del 30%.

Con la caída de la Bolsa de valores de Nueva York en 1987 y el riesgo de que se presentara un incremento en la inflación tan grande como a principios de la década de 1980, el gobierno mexicano decidió liberalizar la tasa de interés. En 1988 se eliminaron los topes a las tasas de interés sobre depósitos bancarios, lo que generó un incremento en el diferencial con la tasas de los Cetes. La baja de la tasa de interés real se utilizó para evitar una alta monetarización de la economía y las presiones de demanda sobre los precios y el sector externo. Como prioridad se estableció el control de la inflación y se utilizó la tasa de interés como un instrumento para abatirla. Esta transición de un sistema de tasas de interés controladas a un sistema libre, generó una notable liquidez en el sistema financiero nacional.

I.4 El capital financiero en México: concentración y centralización.

I.4.1 El Capital financiero, una categoría económica histórica

Desde finales del siglo XIX y principios del XX se desarrolló un proceso tal de concentración y centralización de capital que condujo a la constitución de grandes monopolios mundiales. La competencia prevaleciente hasta finales del siglo XIX engendró la concentración de la producción y ésta al monopolio.

En el plano teórico se observa que con las fusiones o asociaciones se obtiene un efecto positivo sobre la tasa media de ganancia, le da cierta estabilidad, reduce la competencia (no la elimina solo la lleva a otro plano) y a través del constante perfeccionamiento técnico las empresas asociadas obtienen ganancias suplementarias al resto de las empresas no asociadas. De este proceso surge el capital financiero.

Los clásicos que estudiaron sobre el capital financiero (Hilferding, Bujarin y Lenin) a principios del siglo XX consideraban que con el grado de concentración y centralización alcanzado por el capital dinerario (los bancos) le permite subordinar al resto de los capitales: el industrial y el comercial.

Entre el capital industria y el capital dinerario se estableció una relación simbiótica. El desarrollo de la industria condujo a la concentración de la banca y, ésta última, impulsó la centralización del capital industrial al grado de la formación de grandes monopolios. De tal suerte que la centralización del capital bancario se incrementó constantemente. Posterior a la gran depresión del 1929-33, y ante el riesgo del derrumbe del sistema capitalista, se limitaron las prácticas monopolistas.

Los clásicos encontraron que la fuente de recursos monetarios de los bancos son los fondos de las clases no productivas y el capital de reserva de los sectores industrial y comercial, recursos que se ponen a disposición de la gran industria, que al estar organizada en forma monopólica, ofrece grandes beneficios. Así, se presenta un proceso doble: a) la industria funciona cada vez más con capital ajeno y el capital bancario toma mayor relevancia, y b) con el desarrollo del sistema crediticio, aumenta la dependencia del sector industrial respecto a los bancos.

De este modo llegamos a la definición clásica del Capital financiero: Es el “capital bancario, esto es, capital en forma de dinero, que de este modo se transforma realmente en capital industrial (...) Una parte cada vez mayor del capital empleado en la industria es capital financiero, capital a disposición de los bancos y utilizado por los industriales” (Hilferding, 1909: pp. 253-254).

No obstante que el contenido de la definición de Hilferding sigue vigente, un siglo no ha pasado en vano. Es un hecho que la fusión del capital dinerario, industrial y comercial en donde el primero domina a los dos restantes sigue siendo la base de la definición del capital financiero, pero cabe hacer algunas aclaraciones. El grado de combinación de estos tres capitales se ha modificado cualitativamente. La división de funciones que se veía tan marcada hace un siglo, hoy se confunde. Es común que un capital industrial tenga a la vez su financiera o banco y su comercializadora. Un caso claro que ejemplifica este fenómeno es el sector automotriz. Nissan, además de producir automóviles, constituye fiduciarias para otorgar crédito de venta y a la vez cuenta con sus propios

centros de comercialización. Así, hoy día, la fusión del capital dinerario, industrial y comercial se ha tornado más orgánico³.

Adicionalmente, cabe comentar que los fondos de las clases opresoras, así como los fondos de reserva de los capitales industrial y comercial, no son ya las únicas fuentes de recursos de los fondos bancarios y bursátiles, como en su momento lo consideró Hilferding. Hoy día, el capital dinerario toma los fondos de pensiones de los trabajadores, así como las cajas de ahorro, para integrarlos como capital dinerario susceptible de crédito, con lo que se desarrolla la bursatilización de las deudas públicas y privadas de manera exponencial, particularmente a partir de la década de 1980.

Las relaciones de propiedad son determinantes en la formación del capital financiero. La forma que domina en la actualidad es del tipo de propiedad accionaria y no la directa como sucedió hasta la década de 1970. El proceso se aceleró desde la década pasada. Veremos más adelante cómo a través de las Casas de Bolsa, para el caso de nuestro país, se establecen esas relaciones de propiedad que constituyen actualmente el capital financiero en México en la actualidad. A este fenómeno se le ha denominado socialización del capital. A través de la pulverización de las acciones se busca trasladar los riesgos a una masa mayor de accionistas mientras que las ganancias se centralizan en unos cuantos.

Este mismo proceso observa que a través de la emisión de acciones o títulos de deuda en el mercado de valores se reduce la importancia relativa de los bancos. En los Estados Unidos ese fenómeno es más claro, sin embargo el papel de la banca no desaparece, de hecho la función de la banca se ha modificado acorde con estos cambios. La banca de inversión es un claro ejemplo de ello. En México, a pesar de que existe la misma tendencia, el sistema financiero tiene como pilar más importante el crédito bancario.

Para el caso de México tomaremos la definición de Grupos de Capital Financiero expuesta por el Dr. Morera; a saber: "compete a la organización del capital (como sistema multiempresarial de valorización de capital en todas sus formas: financieras, productivas y comerciales), a sus formas de financiamiento privilegiadas en relación con el resto de las fracciones de capital, y a su propiedad y control (núcleo de decisión y control, en donde puede o no haber cruzamiento accionario en el nivel bancario o industrial). Es decir nos referimos a un conjunto de aspectos que forman parte de un proceso único y contradictorio de organización" (Morera, 1998: pp. 26-27). Esta definición difiere del dominio puramente del capital bancario sobre el industrial utilizada por Hilferding y Lenin y, también, de la noción descriptiva, muy difundida en la actualidad, de grupo financiero para referirse a los bancos, las bolsas o fondos de ahorro e inversión.

La oligarquía financiera

Con el desarrollo del capital financiero también surgen formas de dominio, en las que un reducido núcleo de empresarios ejerce control sobre el resto de la clase capitalista. La propiedad accionaria tiene la característica de facilitar el dominio de esta capa social; con una parte relativamente pequeña de las acciones de una empresa es suficiente ejercer el control de la misma. Debido al número de accionistas dispersos, basta un porcentaje pequeño con relación al total, pero suficientemente superior con relación a cada uno de los accionistas individuales, para ejercer

³ Lo que en términos históricos prepara las condiciones para construir una sociedad superior.

supremacía sobre el resto de la sociedad; por tanto, dominio del corporativo. De esta manera, se erige una aristocracia financiera que domina al resto de los capitales. En la actualidad el tipo de acción (A, B o C) determina el grado de control de una empresa o holding. Veremos para el caso de México como esta aristocracia financiera domina la economía del país en asociación del capital internacional.

I.4.2 Reorganización del capital financiero en México

Desde la década de 1940 y hasta 1982 la economía mexicana se caracterizó por el control del Estado en dos vertientes: a) en las actividades productivas, pues intervenía en los sectores fundamentales de la industria, del sistema financiero y del comercio, y b) Restricciones a la importación de productos extranjeros para proteger la producción nacional. Ambos elementos dieron estabilidad económica en el país. **La finalidad última consistió en “crear un entorno favorable a la acumulación del capital privado”** (Morera, 1998: p. 36).

Los niveles de concentración del capital ilustran tal aseveración. Para 1970 “cuatro grupos financieros privados (Bancomer, Banamex, Serfin y Comermex) controlaban gran cantidad de las ramas productivas... eran dueños del 45.8% de los activos totales de los grupos. De modo paralelo, menos del 1% de los establecimientos industriales disponían del 67% de los activos fijos de la industria y del 63% del valor de la producción” (Morera, 1998: p. 37).

Para fines de esa década tal funcionamiento del capitalismo en México llegó a sus límites. La recesión en EU influyó considerablemente. La inflación aumentó, la deuda pública externa se elevó 16.4 veces de 1971 a 1976 para financiar el gasto público, la cuenta corriente de la balanza de pagos también se acrecentó. El boom petrolero en México alargó la llegada de la crisis. En 1979 aumentó la tasa de interés en EU y cayeron las cotizaciones del petróleo; ambos elementos aceleraron la fuga de divisas.

Hasta la llegada de la crisis de 1982 los **Grupos de Capital Financiero (GCF)** contaban con una estructura de propiedad alrededor de grandes accionistas individuales o familiares. Debido a que la dinámica de crecimiento se basaba en dos pilares: el proteccionismo estatal y al crédito externo. Por ese motivo, y ante el incremento de las tasas de interés y la devaluación del peso, los GCF estuvieron ante la virtual quiebra técnica. De no ser por el Estado Mexicano los grupos se hubiesen colapsado.

La reorganización

Ante la crisis de la deuda se tomaron dos medidas inmediatas. Se constituyó el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca) que tuvo por finalidad proteger a las más importantes y dinámicas empresas del país, de tal modo que se convirtió en una colosal fuente de subsidios a los GCF. El funcionamiento del fideicomiso consistió en que éste absorbió los riesgos de futuras devaluaciones al convertir las deudas de las empresas en pesos, adicionalmente, y con la finalidad de generar disponibilidades en caja, otorgó préstamos en pesos que las empresas utilizaron para comprar dólares y pagar sus deudas. La otra medida fue la privatización de las empresas estatales que fueron vendidas a los expropietarios de los bancos nacionalizados.

Para el saneamiento de las deudas de los GCF, fue imprescindible que el gobierno controlara la mayor parte del capital dinerario (los bancos). La nacionalización de la banca tuvo como finalidad sanearlos y avanzar en el proceso de centralización. De 60 instituciones bancarias se redujeron a 20. Sin embargo, a pesar de la nacionalización, los GCF tuvieron acceso a los consejos de administración de los bancos nacionalizados.

Mientras tanto, las casas de bolsa se privatizaron. Estas se convirtieron en un mecanismo de concentración y centralización de capital debido a que constituyen “el mecanismo de financiamiento, asociación y control de capital ajeno por excelencia, el cual es utilizado por la oligarquía financieras para el manejo de los monopolios inscritos en la bolsa de valores como sociedades anónimas” (Morera, 1998: p. 45).

La importancia de las casas de bolsa en México se explica por tres factores:

- 1) Los accionistas de los conglomerados empresariales lo eran también de las casas de bolsa,
- 2) Con las operaciones de intermediación compitieron ventajosamente sobre los bancos en la centralización del capital dinerario, y
- 3) Debido a la exención de impuestos los costos fueron menores.

A través de este medio, los GCF se allegaron de capital ajeno para potenciar su control monopólico. Cabe destacar que si bien el capital financiero se agrupa sobre bases patrimoniales hay algunos que lo hacen por medio del crédito y emisión accionaria.

De tal suerte que, en sincronía con los cambios mundiales, el capitalismo mexicano se reorganizó en torno al sistema financiero.

Condiciones de la reorganización de los GCF en los ochenta

Tres fueron los pilares que permitieron la reorganización del capital financiero: a) la desregulación financiera, b) impedir la quiebra de los GCF, y c) la privatización de las entidades financieras no bancarias.

La **desregulación financiera** se dio con la promulgación de leyes y disposiciones que facilitaron el movimiento de capitales en los circuitos financieros, en particular en el mercado de valores, con la promulgación de la Ley del Mercado de Valores (1975) y una sucesión de normas que más que regular buscan facilitar el movimiento del capital en el sistema financiero. Cabe destacar que para 1984 hubo modificaciones y adiciones a la legislación que configuraron la nueva estructura financiera operante. Desde 1977 hasta 1987 surgieron como hongos un conjunto de instrumentos bursátiles que configuraron la nueva forma de obtención de recursos para los GCF.

El **Ficorca (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios)**, el antecesor del Fobaproa-IPAB, se convirtió en “un extraordinario subsidio financiero” para los principales GCF del país.

El tercer elemento que sentó las bases para la reconstitución de los GCF fue la **privatización de entidades financieras no bancarias**, tales como aseguradoras, afianzadoras, arrendadoras,

sociedades de inversión bancaria y casas de bolsa bancarias, cuyos propietarios fueron los anteriores dueños de los bancos

El proceso privatizador y el “acceso al capital externo” reconfiguró a los GCF y con ellos a la oligarquía financiera que los domina. Una buena parte de la oligarquía anterior se reconvirtió pero, debido a que surgió sobre nuevas bases, se puede considerar como un nuevo tipo de oligarquía. “Constituye en lo fundamental un nuevo agrupamiento, muchísimo más poderoso que el anterior; mucho más vinculado patrimonialmente al sector productivo y, **directamente, asociado al capital internacional**. A diferencia de la oligarquía anterior, se apoya en una inédita y extraordinaria socialización del capital, centralización de poder y asociación estratégica con el gran capital extranjero y nacional por medio de fusiones, adquisiciones o negocios compartidos” (Morera, 1998: p. 50) (el sombreado es nuestro).

El nuevo mecanismo se caracteriza por los siguientes elementos: a) se pulveriza el capital en múltiples acciones y para asegurar la dirección del grupo se coloca a los principales accionistas (oligarquía) en las direcciones de las empresas, y b) debido al control financiero que se ejerce en el grupo se disponen de recursos para realizar todo tipo de inversiones productivas, mercantil y financiera.

La estructura de propiedad acorde a este funcionamiento quedó plasmada en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; en donde se especifica que es suficiente ser el propietario del 30% de las acciones serie “A” para dominar al grupo financiero. La tenencia de las acciones “B” y “C” no permiten acceder al control del holding.

Esta nueva estructura fue acompañada con tres elementos que configuraron a los GCF: 1) la asociación estratégica con inversionistas nacionales propició la metamorfosis de la propiedad familiar a la corporativa, 2) Asociación estratégica con el capital extranjero, y 3) asociación de los trabajadores como “accionistas”.

El predominio financiero del grupo permitió la reproducción ampliada del capital. **A diferencia de lo que comúnmente se piensa, las transacciones financieras permitieron a los grupos incrementar los volúmenes de inversión productiva; asociado a ello, se formó un proteccionismo invisible basado en las garantías otorgadas por el gobierno y las exenciones fiscales, que permitió elevar los niveles de rentabilidad.**

Los GCF reconstituidos

El centro de reorganización fue el mercado de valores. Fue ahí donde se configuró la propiedad accionaria y el medio más significativo para la captación de flujos provenientes del exterior, necesarios para el financiamiento de los GCF, quienes de nuevo utilizaron el crédito como base de su estrategia de reorganización, de tal suerte que para 1991 la “deuda del sector privado creció en términos reales 40.5% respecto al año anterior, al ascender a 12.6 billones de pesos” (Morera, 1998: p. 145).

Un conjunto de reformas realizadas en la economía nacional, en especial en el sistema financiero, dieron los medios para la organización de los GCF y su oligarquía. En esa década se dio la apertura comercial y financiera, pero no del todo, los grupos nacionales contaron con el proteccionismo a sus inversiones a través de compensaciones del Impuesto Sobre la Renta.

Por otro lado, los cinco grupos más poderosos (Grupo Carso, Alfa, Vitro, Visa y Grupo Minero México) centralizaron el capital dinerario proveniente del crédito interno y externo que, junto con las disposiciones de capital dinerario propio, le dieron un poder mucho mayor que al resto de los grupos y de las empresas del país. Para 1992 estos cinco grupos concentraban en recursos del crédito (57%) y propios (43%) 41,680.4 millones de dólares. En su conjunto representaron “el 53.89% del total de crédito privado externo de corto plazo y el 87.16% de largo plazo que se contrató en el país...” (Morera, 1998: pp. 158-159); con relación al mercado de capitales concentraron el 62% de los 28,089 millones de dólares que ingresaron al país en 1992. Ello permitió la centralización de capital a través del instrumento más dinámico y de nuevo tipo de inversión extranjera en México.

Con la crisis de 1994 los grupos en general se vieron afectados en tres vertientes. El proteccionismo estatal y las condiciones oligopólicas colocó a los grupos en condiciones de competitividad fuera de la realidad, sobre todo si se observan las condiciones mundiales. Los activos en dólares disminuyeron. Situó a los grupos ante la competencia del capital internacional.

Sin embargo, a pesar de que la afectación de la crisis repercutió en todos los grupos, se distinguen dos tipos distintos. Por un lado tenemos el sector más dinámico que es el de telecomunicaciones, con Carso al frente, y, por otro, los que se quedaron en el medio bancario.

En el primer caso tomaron la estrategia de internacionalizarse, lo que les permitió colocarse en mejores condiciones ante la entrada del capital internacional y afrontar la competencia externa. Telmex, por ejemplo, innovó en formas de organización, al dividir el grupo en tres sub-holding y en productos a los clientes (llamada en espera, celular, etc.).

Los conglomerados que participaron en la privatización de la banca salieron más debilitados por la enorme cartera vencida que los obligó a fusionarse en condiciones desventajosas con capitales extranjeros y a vivir de nuevo del Estado. De tal suerte que de los 18 bancos privatizados se transformaron en tres. Con el rescate bancario la factura que el pueblo de México debe pagar representó el 8.4% del PIB.

I.4.3 Transición de los grupos familiares a las grandes coaliciones de propietarios

Después de la crisis de la deuda en 1982, inició un proceso de reorganización en torno a las casas de bolsa, que modificó radicalmente la composición y las características de los GCF. Un cambio fundamental se observa en que la propiedad pasó de ser familiar a corporativa. El Estado dio todas las facilidades y garantías para ajustarse a los cambios internacionales que presentaban. Así se presentaron un conjunto de alianzas entre los potentados. Para inicios de la década de 1990 los GCF constituidos eran 27 y contaban con 23 bancos, 21 casas de bolsa, 26 arrendadoras, 24 empresas de factoraje, 10 aseguradoras, 6 almacenadoras, 7 afianzadoras y 21 casas de cambio (Morera, 1998).

Para ejemplificar tomemos los siguientes casos:

Asociación del grupo Inbursa y grupo Carso. En el primer caso se trata de una asociación Harp Helú y dos banqueros, Espinosa Yglesias y Cosío Ariño, mientras que en el segundo caso se trata de Carlos Slim, quienes conformaron el grupo Carso. Con la privatización de Telmex se agrupan un conjunto de exbanqueros, industriales, etc. con Carlos Slim al frente.

El grupo Visa, encabezado por Eugenio Garza Lagüera, adquirió el paquete de acciones de control y agrupó a más de 6,400 inversionistas y hombres de negocios.

Grupo Viro-Serfin. Vitro adquirió al Grupo Financiero Serfin, en ambos casos se encuentra presidido por Adrián Sada González.

La propiedad de **los grupos Alfa y Minera de México** está distribuida en un conjunto de oligarcas que forman parte del consejo de administración, cuyo presidente es el de mayor control accionario.

I.4.4 Internacionalización de los GCF mexicanos

A partir de la crisis de 1994 el capital financiero se enfrentó ante la **disyuntiva: quiebra o fusión con el capital internacional**. Al no tener opción, los GCF optaron por la “asociación estratégica” como forma de fusionarse con el capital internacional. Los elementos que caracterizan la asociación estratégica son: a) Las transnacionales extranjeras buscan ingresar al mercado interno a través de un grupo consolidado, que controle al menos el 40% del mercado, y b) las empresas nacionales acceden a la tecnología de punta y a las nuevas formas de organización; no obstante, el factor determinante se encuentra en el primer aspecto.

A las transnacionales extranjeras les es más económico asociarse con grupos locales que realizar inversiones directas. “Los mercados se multiplican y las empresas no cuentan ya con el tiempo que se requiere para conocer y entender un mercado, considerando que esto incluye conocimiento de la lengua, comportamiento de los consumidores, construcción de redes de proveedores y transportistas, contactos en el gobierno, conocimiento de leyes laborales y comerciales, etc. Por esta razón, las grandes empresas van a los países en busca de socios locales maduros, poseedores de estas habilidades” (Pozas, 2000: pp. 207-208). De ese modo, **los GCF en México se relacionan con el capital transnacional, ahí donde son útiles al capital internacional**.

Sin analizar las consecuencias que trajo la crisis de 1994 en los GCF en México, es imposible entender el destino de los mismos. La crisis impactó de modo distinto a los grupos, las consecuencias se distinguen por la posición que ocuparon con relación a la privatización de la banca.

Los grupos vinculados a la privatización de la banca, como son VISA-Femnsa, Vitro, Maseca-Banorte, entre otros, se enfrentaron a la siguiente situación: a) Pérdida de poder en el sistema financiero mexicano debido a que el capital extranjero tomó la propiedad y gestión del mismo, b) la recomposición de los grupos se realizó en torno a la banca española y estadounidense, y c) debilitamiento de los grupos industriales vinculados al proceso de privatización de la banca. Por lo que podemos concluir que estos grupos fueron reducidos hasta cierto punto en apéndices del capital extranjero, sin voluntad propia.

Los no vinculados a la banca privatizada, tales como Carso-Inbursa (Telmex y América Móvil), Bimbo, Cemex, Modelo, Televisa, Elektra, Imsa etc, tuvieron la siguiente evolución: a) transnacionalización acelerada, a través de asociaciones estratégicas o inversión directa, b) mayor participación extranjera en las corporaciones, y c) Participación indirecta, a cuenta de terceros, en la propiedad y el control de los flujos financieros en México (IPAB, remesas, Afores, etc.). Estos son los grupos más importantes en la acumulación capitalista, los más globalizados, pero de ningún modo son grupos completamente independientes del capital extranjero, una parte de su

capital es extranjero. Este aspecto es fundamental considerarlo, debido a que la incidencia de estos grupos en América Latina es significativa; a primera vista parecería que se trata solo del capital nacional, pero detrás existe gran influencia del capital norteamericano y europeo.

Un indicador que muestra la importancia de estos grupos para América Latina (AL) es el nivel de ventas de los conglomerados. Al comparar las 25 mayores empresas transnacionales extranjeras en AL con las 25 empresas transnacionales de países Latinoamericanos tenemos que las ventas de éstas últimas representan el 73.5% del total de ventas de las extranjeras, por lo que es algo considerable. Dentro de estas 25 empresas, 12 son de origen mexicano, "... de las cuales seis de ellas se encuentran entre las 10 primeras; dos en el sector de telecomunicaciones (Telmex y América Móvil) y cuatro en la manufacturera (Cemex, Femsa, Grupo Alfa y Grupo Carso)" (Morera, 2005: p. 14). De las otras, cuatro se ubican en la manufactura (Grupo Bimbo, Grupo Modelo e Imsa), una en medios (Televisa) y otra en comercio (Elektra). De todas las transnacionales que operan en AL, el grupo Carso-Inbursa ocupa el segundo lugar, solo superada por la empresa petrolera estatal de Brasil, Petrobras.

I.4.5 Concentración y centralización de la banca en México.

Por los cambios en la economía nacional y el lugar en que se colocaron los GCF mexicanos en la división internacional del trabajo dentro de la globalización económica, se produjo una creciente concentración, centralización y extranjerización del capital financiero. Tal vez el sector que ha llegado más lejos en este fenómeno es el bancario, de ahí la importancia de analizar este sector.

Para 2005 el sistema financiero se encuentra en su mayoría dominado por grupos financieros, quienes en el plano del crédito, agrupan bancos, casas de bolsa, aseguradoras y Afores. Sin embargo, a considerar por los activos financieros, el más importante es el bancario, debido a que concentra el 80% de ellos.

Con la privatización de la banca inició un proceso doble. Por un lado, se desarrolló la centralización del capital bancario de modo acuciante y, por otro, la banca fue absorbida por el capital extranjero.

De la privatización al rescate bancario

Entre 1991 y 1992 el gobierno federal privatizó 18 entidades bancarias, de las cuales 13 fueron entregadas a los grupos financieros y las restantes cinco a particulares no agrupados.

La oligarquía financiera del país se benefició de la privatización. Los accionistas mayoritarios de los grupos empresariales que, como VISA, Vitro, Grupo México, entre otros, fueron los nuevos dueños de los bancos. Se observa a personajes como Garza Lagüera, Roberto Hernández, José Madariaga, Harp Helú, etc.

Durante la primera mitad de la década pasada se dio una sorprendente expansión crediticia que no tenía sustento real. El crédito bancario fue respaldado a través del esquema de seguro de depósito (Fobaproa). Con relación al valor pagado al gobierno por los bancos privatizados el crédito se multiplicó varias veces: Banca Cremi 5.47 veces, Unión 7.05, Bancrecer 2.72, Banpaís 1.67, Confía

1.35, Inverlat 1.1 (ver cuadro I.2). El tipo de endeudamiento en ese periodo fue de corto plazo lo que incentivó las actividades especulativas en los prestatarios foráneos.

Cuadro I.2

Crédito Bancario relacionado como proporción del Valor Pagado	
Bancos Interventados	Veces
Cremita	5.47
Unión	7.05
Oriente	1.42
Banpaís	1.67
Probursa	0.59
Centro	1.33
Inverlat	1.17
Mexicano	0.56
Banoro	0.39
Confía	1.35
Atlántico	0.41
Bancrecer	2.72
Promex	0.54
Serfín	0.72
Bancos Sobrevivientes	Veces
Bancomer	0.46
Banamex	0.31
Bitel	0.71
Banorte	0.19

Fuente: Ávalos, 2006, p. 22.

En cuanto a la economía en general, la política de utilizar el control del Tipo de Cambio como ancla de la inflación, sobrevaloró el peso, que, junto con la dependencia de la Balanza de Pagos al ingreso de los flujos de capital internacional, volvieron más frágil la economía del país.

Una vez que se volvió insostenible esa política, el Banco de México incrementó la tasa de interés y devaluó la moneda, situación que colocó a la banca ante la quiebra financiera. Así llegamos a la crisis de 1995. La cartera vencida creció de modo pavoroso y el gobierno tuvo que intervenir en 14 de los 18 bancos recién privatizados.

La intervención del gobierno mexicano en la banca tuvo como prioridad proteger a los principales grupos financieros; sin embargo, las condiciones se habían modificado, la inserción del capital internacional fue más profunda que en la década de 1980.

El plan de rescate consistió en que el Estado adquirió la cartera vencida. “Estos créditos fueron adquiridos por medio de pagarés del Fobaproa con el aval del gobierno federal, los cuales no podían ser negociados por las instituciones bancarias [para 1998 ya se especulaba con ellos en el mercado secundario] y que producían un rendimiento capitalizable cada tres meses a tasa promedio de Cetes más dos puntos porcentuales” (Ávalos, 2006: p. 24).

Con la finalidad de beneficiar a los inversionistas de la nueva banca surgida después de la crisis, el Estado Mexicano absorbió la cartera vencida, en un principio de manera velada y posteriormente de manera abierta y descarada. “...La ayuda proporcionada por el gobierno durante 1995 fue insuficiente, por lo que se vio obligado en 1996 a extender nuevamente su apoyo” (Ávalos, 2006: p. 25). Para 1998 los pasivos absorbidos por el gobierno ascendieron a 552.3 miles de millones de pesos, que representan cinco veces el monto total recibido por el Estado con motivo de la privatización de los 18 bancos privatizados. En ese mismo año, los pasivos fueron convertidos en deuda contingente aún sin la autorización del Congreso de la Unión.

La banca de desarrollo

La banca de desarrollo jugó un papel determinante durante el periodo en que se consideró esencial la intervención del Estado para fomentar el crecimiento económico. Desde la década de 1980 la orientación se modificó radicalmente. El esquema de financiamiento promovido desde los organismos internacionales del capital (FMI, BM,...) van orientados a dejar en manos privadas todas las actividades económicas, por ende la banca. En la década de 1990 fueron liquidadas la mayoría de las instituciones de la banca de desarrollo. Para inicios del presente siglo solo quedaban 7 bancos. Con relación a los principales indicadores del balance general de la banca podemos concluir que para 2005 el sector apenas contaba con 20.5% de los activos, 21.5% de los pasivos, 13.0% del capital contable; en contrapartida, la banca comercial, para los mismos indicadores en ese año, fueron, respectivamente, 79.5%, 78.5% y 87.0% (ver cuadros I.3 y I.4).

Cuadro I.3
Balance general de la banca, 1997-2005
*participación de la **banca comercial***

Año	Activos	Pasivo	Capital	
			Contable	Contribuido
1997	71.5	70.9	78.6	65.2
1998	72.0	71.3	80.2	64.7
1999	73.6	73.2	78.7	74.4
2000	74.7	74.0	83.1	73.4
2001	74.9	73.9	86.8	75.1
2002	69.8	68.5	81.8	59.8
2003	74.4	73.2	85.2	70.6
2004	78.2	77.4	85.8	77.4
2005	79.5	78.5	87.0	78.0

Fuente: Elaborado con información del CEFP, 2006.

En el nuevo esquema se le reduce a simple complemento de la banca privada. Son tres las funciones asignadas: 1) Financiar los sectores con riesgo o que no representan ganancias medias para la banca privada, 2) Convertirla en banca de segundo piso para canalizar recursos a la banca comercial privada y pública (banca de primer piso, quien coloca los préstamos), y 3) Impulsar las “oportunidades” que ofrece el mercado (TLCAN y otros instrumentos) entre la pequeña y mediana empresa.

Cuadro I.4
Balance general de la banca, 1997-2005
*participación de la **banca de desarrollo***

Año	Activos	Pasivo	Capital	
			Contable	Contribuido
1997	28.5	29.1	21.4	34.8
1998	28.0	28.7	19.8	35.3
1999	26.4	26.8	21.3	25.6
2000	25.3	26.0	16.9	26.6
2001	25.1	26.1	13.2	24.9
2002	30.2	31.5	18.2	40.2
2003	25.6	26.8	14.8	29.4
2004	21.8	22.6	14.2	22.6
2005	20.5	21.5	13.0	22.0

Fuente: Elaborado con información del CEFP, 2006.

La banca comercial: centralización y extranjerización

La centralización del sistema financiero fue un fenómeno acelerado, en el primer quinquenio del siglo XXI la banca múltiple se ubicó en el primer lugar de fusiones, representó el 20.6% del total de fusiones del sistema financiero, mientras que las Afores y Siefos (fondos de ahorro para el retiro de los trabajadores) 20.5% y los servicios de aseguramiento el 15.4% (Ávalos, 2006: p. 44).

Posterior a la crisis del tequila de 1994-1995 el proceso de concentración y centralización se aceleró. En 1994 Bancomer adquirió Promex, tres años antes Probursa adquirió el Multibanco Mercantil de México y para 1998 el banco español BBV adquirió Probursa, Oriente y Cremi. Dos años después Bancomer y BBV se fusionan.

Al mismo tiempo que se produce este proceso de centralización, se da la apertura a la inversión extranjera en la banca nacional, de la cual se ubican cuatro etapas:

En la **primer etapa** la apertura es limitada y va de 1991 a 1994. Se caracteriza por que las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) de 1990 permitieron la inversión extranjera directa (IED) en bancos nacionales hasta en un 30% del total de su capital.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marca la **Segunda Etapa (1994-1995)**. Con el Tratado los extranjeros pueden tener hasta el 100% de las acciones de **una** entidad bancaria.

La **Tercera etapa** abarca de 1995 a 1998. Para 1995 se flexibiliza la LIC como consecuencia de la crisis económica y bancaria de ese año; se permite a la IED de cualquier país adquirir más del 51% del capital de los bancos cuyo tamaño individual sea hasta de 6% del total del sistema y hasta el 25% **del total** de la banca del país.

Cuarta etapa, iniciada en 1999, se modifica la LIC y se remueven los límites a la participación individual y agregada de bancos extranjeros dentro del sistema. **La apertura es total**.

*Cuadro I.5
Fusiones, adquisiciones y extranjerización, 1990-2003*

1990	1991	1992	1994	1998	2000	2001	2003			
Banamex	Banamex	Banamex	Banamex	Banamex	Banamex	CitiCorp-Banamex	CitiCorp-Banamex ¹⁾			
Bancomer	Bancomer	Bancomer	Bancomer		BBV-Bancomer ¹⁾					
BCH-Unión	BCH-Unión	Promex								
Multibanco Mercantil Mexicano	Probursa			BBV				BBV-Bancomer ¹⁾		
Probursa										
Oriente	Oriente	Oriente	Oriente							
Cremita	Cremita	Cremita	Cremita							
Bital	Bital	Bital	Bital							
Atlántico	Atlántico	Atlántico								
Inverlat	Inverlat	Inverlat	Inverlat	Nova Scotia	Nova Scotia	Nova Scotia	Nova Scotia			
Serfín	Serfín	Serfín	Serfín	Serfín	Santander-Serfín ¹⁾					
Somex	Somex	Somex	Somex	Somex						
Confía	Confía	Confía	Confía	CitiBank	CitiBank	CitiBank	CitiBank			
Bancen	Bancen	Banorte	Banorte			Banorte-Bancrecer				
Banco Mercantil del Norte	Banco Mercantil del Norte	Banco Mercantil del Norte								
Banpaís	Banpaís	Banpaís								
Bancrecer	Bancrecer	Bancrecer								
Banoro	Banoro	Banoro	Bancrecer-Banoro	Bancrecer						

¹⁾ Bancos extranjerizados.

Fuente: Levy, 2005^a; p. 87.

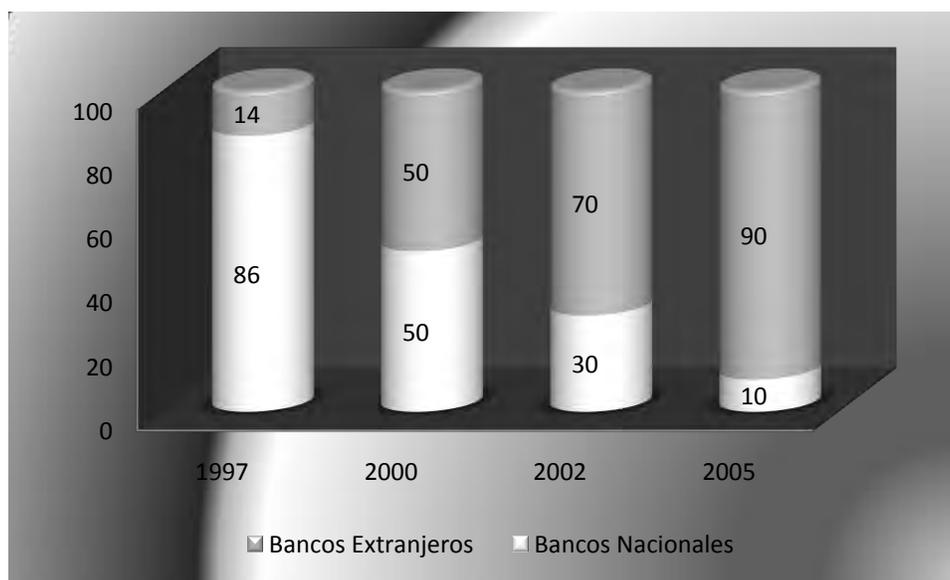
La supresión de los límites para el ingreso del capital foráneo condujo a la extranjerización de la banca de modo escandaloso (ver cuadro I.5). Las fusiones más significativas son las siguientes:

- En 1994 Banorte adquiere el Banco Mercantil del Norte y Banpaís, para 2001 adquiere Bancrecer.
- En 2001 en una operación de 12 mil millones de pesos Citibank se fusiona con Banamex.
- En 2001 Santander, también español, gana la licitación para absorber Serfín.

Para 2003 la banca nacional se reduce a un puñado de bancos nacionales y de éstos, los más importantes, son de control extranjero. En marzo de 2006 los tres bancos mexicanos más grandes se encontraban totalmente controlados por instituciones extranjeras. Bancomer por BBVA (Banco Español); Banamex por Citigroup (Banco estadounidense) y Serfín por HSBS (Banco Británico). Desde 2005 el 90% de los activos de la banca privada están en manos extranjeras (ver gráfica I.6).

En 2004 los tres bancos más importantes del país concentraban el 57.1% del total de los activos, 58.0% de la cartera de crédito, 62.8% de las inversiones en valores, 69.7% de las utilidades netas, 67.0% de las comisiones cobradas, 61.4% de los ingresos por intereses y el 100% de los bonos bancarios en circulación (Ávalos, 2006: p. 55).

Gráfica I.6
Composición de los activos de la banca privada, 1997-2005
(Porcentajes)



Fuente: CEFP, 2006.

De tal suerte que México cuenta con una poderosa concentración de capital bajo control extranjero. La oligarquía nacional en la actualidad juega el papel de administradora del control externo.

Mientras tanto la presencia del capital extranjero en nuestro país es más negativa que positiva. Lejos de aportar mejoras al sistema financiero, **actúa como parásito**. El financiamiento al sector productivo es raquítico. **Las ganancias de la banca comercial provienen básicamente de las comisiones que cobran y la posesiones de papeles públicos; es decir, viven de la extorsión del público (desde luego es una extorsión legal) y de la succión al erario.**

El sistema de producción capitalista dio un giro en las décadas de 1970 y 1980. El indicador más importante que explica el cambio de rumbo es la tasa de ganancia. Desde la década de 1960 se observa una tendencia a la baja que se invierte en el primer quinquenio de la década de 1980. Para remontar los niveles de rentabilidad perdidos el sistema capitalista debió introducir cambios cualitativos en la base tecnológica de la producción y la manera de organización de la misma, también impulsó cambios en la superestructura de la sociedad de tal suerte que el marco político y jurídico surgido de la segunda guerra mundial fue modificado.

Se abrió un periodo de desregulación del conjunto de las actividades económicas. No obstante, las contradicciones del sistema son infranqueables, por lo que se ha abierto un periodo recurrente de crisis que, a pesar de estallar en un solo país, cuestionan la reproducción del capital a escala planetaria. La salida adoptada por el capital es bursatilizar los activos empresariales, los fondos de pensiones y jubilaciones, las cajas de ahorro e incrementar el crédito de manera excesiva en los circuitos financieros.

En México a finales de la década de 1980 y la primera mitad de la década de 1990 se realizaron cambios sustanciales al marco jurídico del sistema financiero nacional: se suprime el encaje legal, se liberalizan la tasa de interés, el mercado de capitales y se le otorga autonomía al Banco de México. El gobierno encabezado por Salinas lleva al estado nacional a deshacerse del control de múltiples actividades económicas y se busca reducirlo, sin lograrlo aún, a mero instrumento del capital para proteger las ganancias.

Cambios que condujeron a mayor concentración y centralización del capital. Los Grupos de Capital Financiero, salvados por el gobierno mexicano ante la crisis de 1982, se fusionaron con el capital extranjero a partir de la crisis de 1994 como única vía de supervivencia. La banca mexicana fue entregada casi en su totalidad al capital extranjero. Así, con el control del crédito, aumentó el dominio extranjero sobre la economía nacional. Y fue también a partir de la crisis que el capital incorporó a las entidades federativas y los municipios a la nueva lógica de endeudamiento como veremos en el próximo capítulo.

CAPÍTULO II

Modificaciones en el financiamiento Estatal. El caso del Distrito Federal

Hasta 1995 el financiamiento de la deuda pública de los estados y municipios estuvo bajo el control directo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La garantía en última instancia la constituía el gobierno nacional. Un mecanismo propio del régimen centralista constituido desde la revolución mexicana y, a la vez, como uno de los instrumentos que permitieron mantener la unidad nacional.

En diciembre de 1995 se reforma el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de entonces inicia una cascada de reformas y decretos de múltiples disposiciones normativas para desregular, en beneficio del capital financiero, los mecanismos para la contratación de deuda pública de los estados y municipios. No es casual que las reformas inicien en el periodo más difícil de la economía nacional.

Las condiciones impuestas a México por el capital financiero internacional ante la crisis de 1995 implicaron la entrega de segmentos de la economía y de la soberanía nacional (como vimos con la autonomía del Banco de México) a las necesidades de valorización del capital transnacional. A pesar de que la deuda de los estados y los municipios apenas representa el 4.7% de la deuda del sector público federal, el monto absoluto no es nada desdeñable¹.

En este capítulo revisaremos los cambios sufridos en el endeudamiento subnacional con la desregulación del marco jurídico para la contratación de deuda. En específico se analiza el caso del Distrito Federal.

II.1 Modificaciones en el financiamiento estatal

II.1.1 Esquema anterior

La desregulación financiera registrada en el plano internacional y nacional en las dos décadas y media anteriores a 1995 solo habían tocado de modo indirecto al financiamiento de los estados y municipios. Los mecanismos para la contratación de la deuda no sufrieron cambios hasta ese año.

¹ Para 2008 la deuda oficial del sector público ascendió a 4'333,123.4 millones de pesos (mdp) mientras que el saldo de la deuda del conjunto de las entidades ascendió a 203,070.2 mdp. SHCP, informe sobre la situación económica las finanzas públicas y la deuda pública, 4° trimestre de 2008.

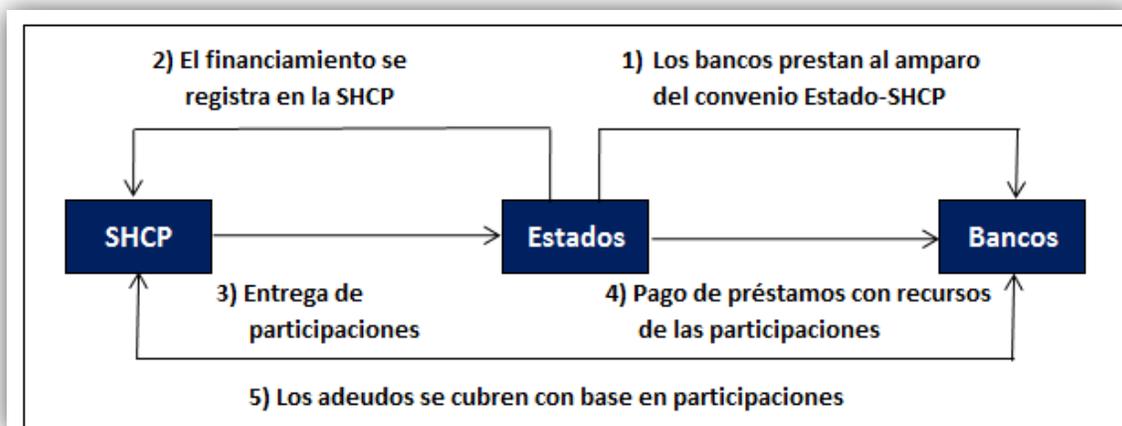
La ley que regula las relaciones entre la federación y las entidades en materia hacendaria es la Ley de Coordinación Fiscal. La cual se encuentra dividida en dos grandes bloques. La parte que corresponde a los ingresos y la parte que se refiere a los egresos. El tema de la contratación de deuda pública cae en el primer bloque; específicamente en el artículo noveno de la Ley.

Antes de las reformas de 1995 dicho artículo establecía, en su párrafo tercero, que “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción...”, motivo por el cual la SHCP se convertía en la única autoridad para contratar deuda pública. Esta figura tenía dos caras: por un lado los estados no contrataban deuda directamente, sino a través de la Secretaría, y, por otro, los acreedores tendrían que dirigirse a la SHCP en caso de que los gobiernos estatales no pagaran sus compromisos. Es importante aclarar que la garantía para el pago de la deuda estatal es por lo general la participación de los estados en los ingresos federales. Esto existía antes y existe ahora, solo que las formas han variado radicalmente.

El gobierno federal intervenía en casi todas las etapas del financiamiento. Básicamente podemos ubicar cinco etapas (ver diagrama II.1):

- 1) Cada estado firmaba un convenio con la SHCP; con base en el cual los bancos otorgaban financiamiento a los estados.
- 2) Los financiamientos contratados se inscribían en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, ya sea por los estados o por los acreedores a instrucción de los primeros.
- 3) La SHCP entregaba a los gobiernos estatales las participaciones federales.
- 4) Los gobiernos estatales pagaban con dichas participaciones sus deudas.
- 5) En caso de incumplimiento de pagos, el acreedor acudía a la SHCP, la cual cubría los adeudos con cargo a las participaciones de los estados.

*Diagrama II.1
Procedimiento anterior*



Fuente: Consultoría @Regional, 2002.

Con base en este esquema de financiamiento los créditos se suscribían básicamente a través de la banca de desarrollo, que, junto con el respaldo directo del gobierno federal, daban mayores garantías a los gobiernos estatales. Este funcionamiento permitió el apoyo federal a los estados en casos de crisis económica. Hubo casos en los que durante situaciones de insolvencia financiera el gobierno federal absorbió la deuda estatal a fin de mejorar la liquidez de las tesorerías locales.

II.1.2 Desregulación en el financiamiento de la deuda estatal y municipal

El móvil que explica el motivo de las medidas impuestas por los organismos internacionales del capital ante la crisis de 1995 debe buscarse en el nuevo esquema de valorización del capital financiero.

El capital financiero busca ocupar todos los espacios para garantizar su valorización. El desarrollo del proceso de descentralización respecto al control y contratación de la deuda en los estados y los municipios tiene y deben ser incorporados a sus necesidades de valorización bajo la nueva forma configurada en los años precedentes.

Las reformas instrumentadas por el Estado Mexicano implicaron un proceso doble y contradictorio. Por un lado, significó para la nación desregular las normas que ponían límites a la inserción del capital extranjero (cuya característica básica es el pillaje y la especulación) en el crédito público estatal y, por el otro, significó “dar confianza y certidumbre a los inversionistas” especialmente extranjeros; **entiéndase claramente: garantizar y proteger las ganancias del capital financiero. Lo que de un lado es desregular en el otro es regular.**

En 1996 entraron en vigor las reforma al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo consistió en otorgar a los gobiernos estatales y municipales la capacidad de afectar las participaciones federales para fines de pago de los créditos contratados, otorgándoles la facultad de definir el mecanismo por el cual podrían afectarlas.

Dos elementos caracterizan las reformas:

- 1) Los estados ya no tienen que contar con la intermediación directa de la SHCP para contratar deuda afectando las participaciones.
- 2) Se incentiva la contratación de créditos con la banca comercial y no se prioriza la banca de desarrollo como sucedió con anterioridad.

A pesar de que la reforma establecía de modo general la posibilidad de diversificar el crédito estatal, era necesario modificar otras disposiciones para lograrlo. La función principal que cumplió esta reforma fue establecer la base jurídica para modificar la orientación política tanto del gobierno federal y como de los gobiernos estatales y municipales en el tema. Orientación que priorizaba la banca comercial en detrimento de la banca de desarrollo.

En 1999 se publican en el Diario Oficial de la Federación dos resoluciones que modificaron las reglas para los requerimientos de capitalización de los bancos comerciales y de desarrollo. De acuerdo con estas resoluciones, a partir del 1° de abril de 2000 los bancos deben constituir reservas por los créditos otorgados a las entidades públicas, según el grado de riesgo de dichos créditos. Este último punto se refiere al monto de los recursos que los gobiernos deberán

depositador en los bancos como fondo de reserva para respaldar el pago de amortizaciones e intereses durante un periodo determinado ante eventual dificultad de pago; según la calificación recibida podrá ser mayor o menor el fondo de reserva, y con ello, mayor o menor, la dificultad de conseguir el financiamiento.

Cuadro II.1
Principales Modificaciones al Marco Normativo

Fecha	Reforma	Principales características
15/12/1995	Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> • Faculta a los Estados y Municipios afectar sus participaciones.
13/12/1999	Modificación de las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de la Banca.	<ul style="list-style-type: none"> • Los bancos deben contar con reservas por los créditos otorgados, mismas que serán determinadas a partir de dos calificaciones crediticias.
01/04/2000	Cambios en el esquema jurídico financiero para la contratación de deuda estatal, municipal y de organismos descentralizados.	<ul style="list-style-type: none"> • Se abre la posibilidad de acceder al mercado bursátil. • La SHCP dejó de fungir como ejecutora de garantías. <p>Se propició el uso de fideicomisos de administración y fuente de pago para respaldar el financiamiento de las entidades.</p>
01/12/2000	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001.	<ul style="list-style-type: none"> • Deja abierta para que las entidades, en especial al Distrito Federal, busquen financiamiento más allá de la Banca de desarrollo.
01/04/2001	Artículo 14 de la Ley del Mercado de Valores.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Certificados Bursátiles.
01/06/2001	Ley del Mercado de Valores y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras, podrán emitir certificados bursátiles.
15/10/2001	Se emite un nuevo reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> • Agilizar el trámite para la contratación de deuda de los Estados y Municipios. • Reduce el papel de la SHCP a mero registradora.

Fuente: Elaborado con información de documentos de la SHCP, CEFP, Consultoría @Regional y DOF.

Para obtener préstamos en buenas condiciones, las entidades federativas y los municipios deben contar al menos con dos calificaciones a su calidad crediticia expedidas por dos agencias calificadoras de riesgo financiero. Para el caso de México son cuatro las calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV): Fitch Ratings, Moody's Investors Service, Satandard & Poor's y HR Ratings de México ². Para obtener la calificación, los estados les deberán

² En la reciente crisis subprime se observó que las calificaciones otorgadas se encuentran asociadas a dar mayor confianza en el sistema financiero especulativo, pues otorgó altas calificaciones a valores sin respaldo: "Los especialistas en evaluar riesgos dieron altas

entregar información financiera y presupuestal de la entidad, para evaluar la “solidez” financiera. A este mecanismo se le dio el nombre de “transparentar la información de las finanzas públicas”.

Entre 2000 y 2001 se modifica el entramado legal para crear nuevas maneras de acceder al financiamiento. Se abre, a las entidades, la posibilidad de acceder al mercado bursátil de deuda.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001 se modifica el contenido del artículo que se destina a la deuda pública (en 2001 se incorporó en el artículo 2°). Hasta el año 2000, la Ley de Ingresos de la Federación que emite la Cámara de Diputados anualmente, acotó que el endeudamiento debía “contratarse preponderantemente a través de la banca de desarrollo, preferentemente por conducto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos”, sin embargo a partir de 2001 se indica que los empréstitos podrán “contratarse en las mejores condiciones que el mercado crediticio ofrezca y que redunde en un beneficio para las finanzas del Distrito Federal”, lo cual generó, en un primer momento, que se recurriera a la banca comercial y, posteriormente, al mercado de valores.

No eran suficientes estas modificaciones, se requerían otras. En abril de 2001 se reforma el artículo 14 de la Ley del Mercado de Valores, mediante el cual se crean los Certificados Bursátiles.

Para junio de ese mismo año se reforman la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de nuevo la ley del Mercado de Valores a través de las cuales se abrió la posibilidad a los estados y municipios de acceder al mercado de capitales mediante la emisión de Certificados Bursátiles. El mecanismo de funcionamiento se sustenta en dos pilares:

- La inscripción en el Registro Nacional de Valores no implica certificación sobre la “bondad” del valor o la solvencia del emisor. Esta mención deberá figurar en los documentos a través de los que se realice la oferta pública de valores.
- Las sociedades anónimas, entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen en su carácter de fiduciarias, podrán emitir certificados bursátiles en los términos y condiciones a que se refiere el artículo 14 Bis 7 de la Ley del Mercado de Valores.

Solo faltaba cambiar una pieza para que la maquinaria funcionara con la rapidez que exigen los tiempos del capital. En octubre de 2001, se emite un nuevo reglamento al Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal con el objeto de agilizar el trámite para la contratación de deuda de los Estados y Municipios y reducir aún más el papel de la SHCP. De tal suerte que el registro para la inscripción de los compromisos contraídos por los estados, los municipios y el Distrito Federal que hayan sido garantizados con la afectación de sus participaciones en ingresos federales tendrá el carácter de informativo y no constitutivo de derechos, y faculta a la SHCP para dar a conocer información agregada de las obligaciones crediticias de las entidades.

Todas las reformas se habían realizado para hacer posible que los estados y municipios accedan al mercado de capitales, al seductor mercado de valores. Pero no fue suficiente. ¿Qué es suficiente para el capital?

calificaciones a valores que no las merecían. En muchos casos, las mismas empresas pagaron a las agencias de calificación para que dieran buenas notas a sus títulos”. La jornada, 14 de septiembre de 2009.

En agosto de 2004 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emite las Disposiciones de Carácter General Aplicables a la Metodología de la Calificación de Carteras Crediticias de las Instituciones de Crédito, con el objeto de mitigar el riesgo de incumplimiento de los gobiernos subnacionales. El mecanismo para lograrlo consiste en incluir la obligatoriedad de crear reservas para créditos otorgados a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, vinculados directamente a su calidad crediticia.

El 1 de enero de 2008 entran en vigor nuevas “Reglas para los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple y las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo”, que entre otras cosas establecen mecanismos para mitigar el riesgo de crédito, a través de la incorporación de esquemas de bursatilización y coberturas de riesgo mediante garantías **reales admisibles**. También se adiciona toda una sección para “precisar y ampliar el tratamiento de garantías” (COFEMER, 2007: p. 1).

En conclusión, podemos indicar que las reformas fueron dirigidas primero a reducir la intermediación de la banca de desarrollo en beneficio de la banca comercial privada, posteriormente para dirigir el crédito hacia el mercado de valores a través de la emisión de certificados bursátiles y, al mismo tiempo, sentar las bases legales para otorgar el máximo de garantías a los acreedores en detrimento de las finanzas de cada estado o municipio. Ante todo primero el capital.

II.1.3 Nueva estructura del financiamiento estatal

Incremento de la deuda.

Las modificaciones realizadas para “diversificar” el financiamiento de los gobiernos subnacionales dispararon significativamente la deuda pública. En 1997 el saldo total de la deuda pública de los estados y los municipios ascendió a 124,320.4 mdp a precios de 2008; once años después, el monto llegó a la cifra de 203,070.2 mdp, que representó un incremento real de 63.3% (ver cuadro II.2). En los años posteriores al periodo más dinámico de las reformas, es decir, entre los años 2000 y 2007 la deuda aumentó 52.1% en términos reales.

Uno de los argumentos oficiales para implementar la desregulación consistió en que permitiría hacer responsables a las administraciones locales respecto a los niveles de endeudamiento, si entendemos por “responsables” a que no se endeuden de modo desmedido, los hechos muestran exactamente lo contrario. La tasa de crecimiento promedio anual de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios de los doce años estudiados fue de 3.7%. En su totalidad la desregulación incrementó los niveles de endeudamiento (ver gráfica II.1).

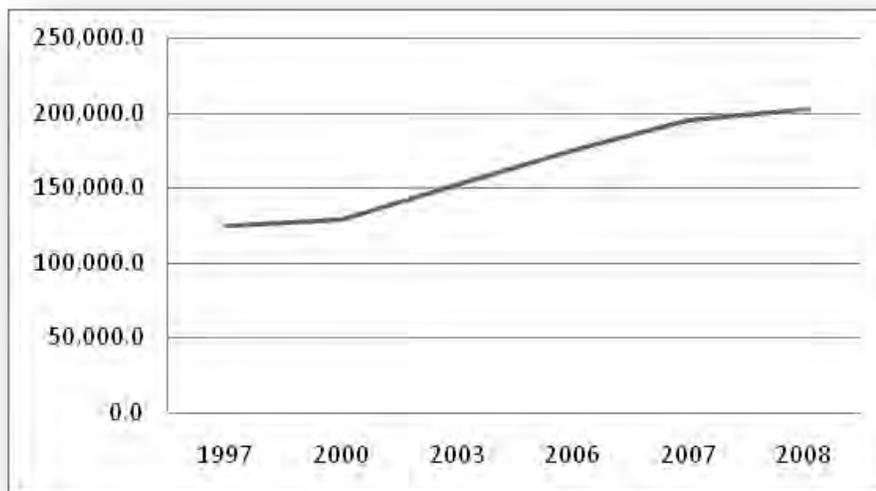
Cuadro II.2

Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y municipios						
SalDOS al 31 de Diciembre						
(millones de pesos de 2008)						
ANO	1997	2000	2003	2006	2007	2008
TOTAL	124,320.40	128,894.40	152,003.10	174,974.40	196,026.60	203,070.20
Aguascalientes	611.6	202.8	877	1,047.50	2,467.70	2,440.20
Baja California	2,941.70	2,556.80	3,086.50	4,979.50	6,107.70	6,438.20
Baja California Sur	959.9	852.7	743.3	708.1	696.2	731
Campeche	893.4	160.3	0	0	59.3	35
Coahuila	1,264.90	1,156.30	322.2	459	511.9	1,831.90
Colima	505.3	261.5	627.8	972.4	947.8	1,068.00
Chiapas	2,049.30	1,438.10	1,094.50	963.7	6,313.20	7,069.90
Chihuahua	3,599.80	2,212.90	1,728.10	7,537.80	6,962.70	6,300.60
Distrito Federal	25,124.80	41,358.00	51,335.10	48,183.70	46,338.60	45,579.60
Durango	1,521.40	1,437.40	2,192.30	2,930.10	2,830.10	3,153.30
Guanajuato	1,102.20	902.8	1,456.60	2,155.70	3,337.60	3,801.10
Guerrero	2,490.30	2,302.90	2,488.30	2,524.20	2,350.90	1,773.00
Hidalgo	27.1	234.9	1,660.10	2,679.70	2,608.60	2,466.40
Jalisco	8,539.40	7,433.30	6,994.00	9,651.60	8,915.00	12,309.90
México	35,397.70	33,614.90	38,404.80	34,947.90	33,972.50	32,838.60
Michoacán	460.3	307.8	1,970.00	3,072.70	6,918.40	6,757.80
Morelos	778.3	732	1,038.90	806.4	686.8	486.1
Nayarit	245.5	132.8	121.3	598.8	681.2	1,539.70
Nuevo León	14,292.90	12,667.30	10,379.70	18,264.40	18,235.20	17,959.90
Oaxaca	432.2	355.9	719.2	1,646.20	4,462.90	4,544.60
Puebla	749.5	1,231.90	3,489.30	3,672.60	6,570.30	6,327.40
Querétaro	2,261.40	2,015.60	1,841.50	1,877.60	1,988.10	1,975.20
Quintana Roo	1,795.50	1,078.40	1,856.00	2,054.70	2,552.20	2,756.40
San Luis Potosí	1,277.40	1,212.70	1,493.20	2,965.00	2,913.50	2,865.40
Sinaloa	4,115.70	3,526.90	3,885.00	4,618.90	4,813.90	4,514.70
Sonora	7,826.50	7,108.90	6,732.50	6,829.60	7,277.30	11,390.70
Tabasco	920.5	867.3	660.3	698.8	4,795.50	2,068.00
Tamaulipas	671.7	1,176.60	934.7	855.7	1,412.90	1,507.40
Tlaxcala	0	0	0	196.7	220.8	0
Veracruz	167.9	25.6	2,321.60	6,026.90	7,437.00	9,169.70
Yucatán	793.2	272.3	1,078.80	812.2	500.4	730.9
Zacatecas	502.7	56.7	470.5	236.2	140.6	639.6

Fuente: SHCP, varios años.

En particular, las entidades en donde se observa mayor incremento y, por el monto del saldo, tuvieron mayor impacto en endeudamiento total, fueron: Distrito Federal (entidad que de 1996 a 1998 duplicó el saldo real), Sonora, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz.

Gráfica II.1
Saldo de la deuda estatal y municipal en México



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

En comparación con el PIB nacional, la deuda estatal y municipal, representó 1.6% en 2003 y para 2008 el 1.7% (ver cuadro II.3). Si bien es un monto poco representativo en el plano nacional, el impacto sobre las finanzas públicas de cada estado es significativo.

Cuadro II.3
Proporción de la Deuda con respecto al PIB (%)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo/PIB	1.6	1.5	1.6	1.5	1.7	1.7

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

Si comparamos el saldo de la deuda con el rubro de ingresos por participaciones se observa que representa la mitad de dichos ingresos. Este es un indicador clave, debido a dos razones: 1) La mayoría de los contratos de deuda pública se firman teniendo como respaldo este tipo de ingresos, y 2) Más de la tercera parte de los ingresos estatales provienen de las participaciones.

Si tomamos como ejemplo el estudio del año 2006, tenemos los siguientes resultados (ver cuadro II.5). En promedio, los ingresos por concepto de participaciones representaron el 36.3% de los ingresos totales. Las cinco entidades con mayor dependencia de las participaciones federales son: Tabasco, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Aguascalientes. Mientras que las cinco entidades cuyos ingresos dependen menos de las participaciones son: Tamaulipas, Nayarit, San Luis Potosí, Oaxaca y Guerrero.

Cuadro II.4
Proporción de la Deuda con respecto a Participaciones (%)

Año	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo/Participaciones	50.3	54.7	54.5	51.3	49.0	56.1	50.7

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

Cinco entidades concentran el 42.1% del total de los ingresos por participaciones: Distrito Federal, México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León; quienes al mismo tiempo concentran dos terceras partes de la deuda total de las entidades (66.9%). En tres de esas cinco entidades, es decir, Nuevo León, Distrito Federal y México el saldo de sus deudas representa respectivamente 103.6%, 100.5%, y 83.7% de sus ingresos por participaciones.

En consecuencia, el incremento de las deudas estatales coloca en riesgo las finanzas públicas de las entidades. Durante la presente década, diversas entidades tuvieron que reestructurar la deuda con la finalidad de modificar los plazos de vencimientos. Cada reestructuración significa únicamente posponer el riesgo mas no desaparecerlo. Incluso en la nueva lógica de encargar a las consultorías la elaboración de planes de reestructuración empuja a las entidades a esquemas de financiamiento más riesgosos (ver más adelante Fideicomiso Maestro).

Desintermediación de la banca de desarrollo

La banca de desarrollo ha perdido importancia en la economía debido a la desregulación financiera en general. En particular, con la desregulación en el endeudamiento subnacional se redujo su participación en el financiamiento de los estados y municipios. El papel de este tipo de entidades como promotoras del desarrollo se esfumó. Los datos que revisaremos son una muestra de esta tendencia.

Hasta 2001 la banca de desarrollo fue la principal intermediaria de crédito con las entidades, sin embargo se encuentra ya ante una franca disminución relativa, en ese año la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento estatal fue del 55% contra el 45% de la banca comercial.

Para 2002 se observa el punto de quiebre. Prácticamente la mitad del endeudamiento se contrató con la banca comercial privada. Durante los siguientes años la tendencia solo se acentuó. Para 2008 la banca de desarrollo había perdido 30 puntos porcentuales con relación a 2001.

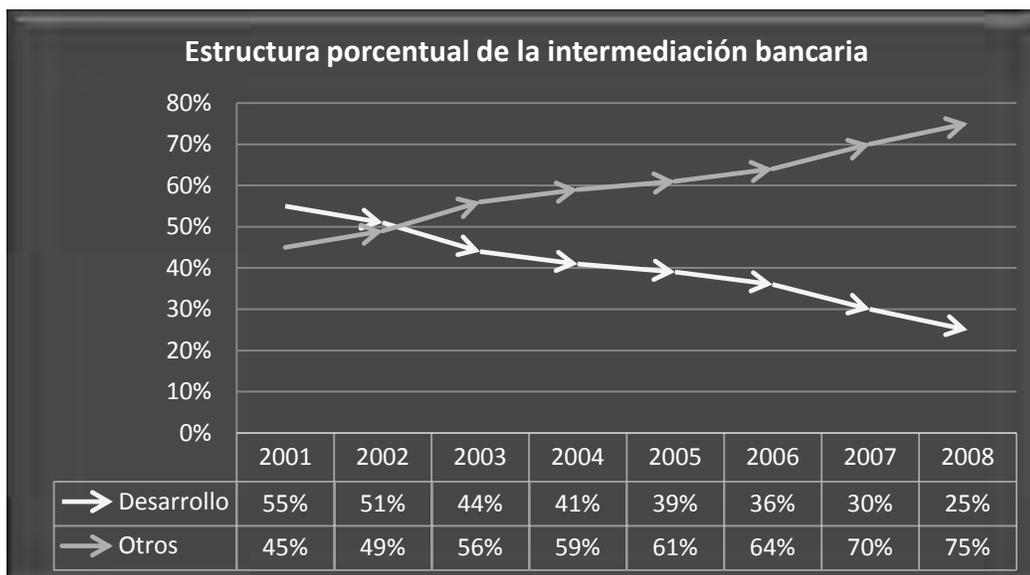
Cuadro II.5

Proporción de la deuda estatal y municipal con relación a los ingresos en 2006						
(millones de pesos)						
Entidad	Ingresos			Deuda	Proporción %	
	Totales	Participaciones	Proporción %		Totales	Participaciones
	1	2	3 = (2/1)	4	5 = (4/1)	6 = (4/2)
Total	898,928.6	326,624.5	36.3	160,093.5	17.8	49.0
Campeche	11,360.8	3,702.0	32.6	-	-	-
Tabasco	31,056.2	15,402.8	49.6	639.4	2.1	4.2
Zacatecas	12,801.5	4,290.2	33.5	216.1	1.7	5.0
Coahuila	21,675.7	8,047.2	37.1	420.0	1.9	5.2
Tlaxcala	9,162.3	3,205.5	35.0	180.0	2.0	5.6
Chiapas	37,578.5	12,935.3	34.4	881.7	2.3	6.8
Tamaulipas	28,161.5	8,834.4	31.4	782.9	2.8	8.9
Yucatán	15,171.1	5,325.8	35.1	743.1	4.9	14.0
Morelos	13,323.1	4,717.9	35.4	737.8	5.5	15.6
Guanajuato	30,850.5	12,129.1	39.3	1,972.4	6.4	16.3
Nayarit	10,257.0	3,142.6	30.6	547.9	5.3	17.4
Oaxaca	32,309.3	7,873.1	24.4	1,506.2	4.7	19.1
Aguascalientes	9,896.9	3,967.5	40.1	958.4	9.7	24.2
Puebla	35,634.2	12,485.3	35.0	3,360.3	9.4	26.9
BCS	6,855.5	2,312.9	33.7	647.9	9.5	28.0
Michoacán	30,285.1	9,524.3	31.4	2,811.4	9.3	29.5
Veracruz	56,921.6	18,271.0	32.1	5,514.3	9.7	30.2
Querétaro	13,835.4	5,506.7	39.8	1,717.9	12.4	31.2
Guerrero	28,539.1	6,594.5	23.1	2,309.5	8.1	35.0
Colima	6,552.4	2,433.5	37.1	889.7	13.6	36.6
Hidalgo	18,725.1	6,042.8	32.3	2,451.8	13.1	40.6
Jalisco	50,960.2	20,907.5	41.0	8,830.8	17.3	42.2
Quintana Roo	11,821.4	4,243.8	35.9	1,880.0	15.9	44.3
San Luis Potosí	21,051.4	5,974.9	28.4	2,712.8	12.9	45.4
Baja California	23,322.4	9,169.5	39.3	4,556.0	19.5	49.7
Sinaloa	23,062.7	7,889.7	34.2	4,226.1	18.3	53.6
Durango	13,186.1	4,311.3	32.7	2,680.9	20.3	62.2
Sonora	26,512.9	9,889.6	37.3	6,248.8	23.6	63.2
Chihuahua	28,879.4	9,273.6	32.1	6,896.7	23.9	74.4
México	104,683.3	38,210.4	36.5	31,975.7	30.5	83.7
Nuevo León	39,743.0	16,123.7	40.6	16,711.1	42.0	103.6
Distrito Federal	94,753.3	43,886.0	46.3	44,085.9	46.5	100.5

Fuente: Elaborado con datos del CEFP y Cuenta Pública 2006 de Chihuahua y Veracruz.

Desde 2001, en especial a partir de 2003, con la emisión de certificados bursátiles, la intermediación de la banca de desarrollo se vio mermada cada vez más.

Gráfica II.2



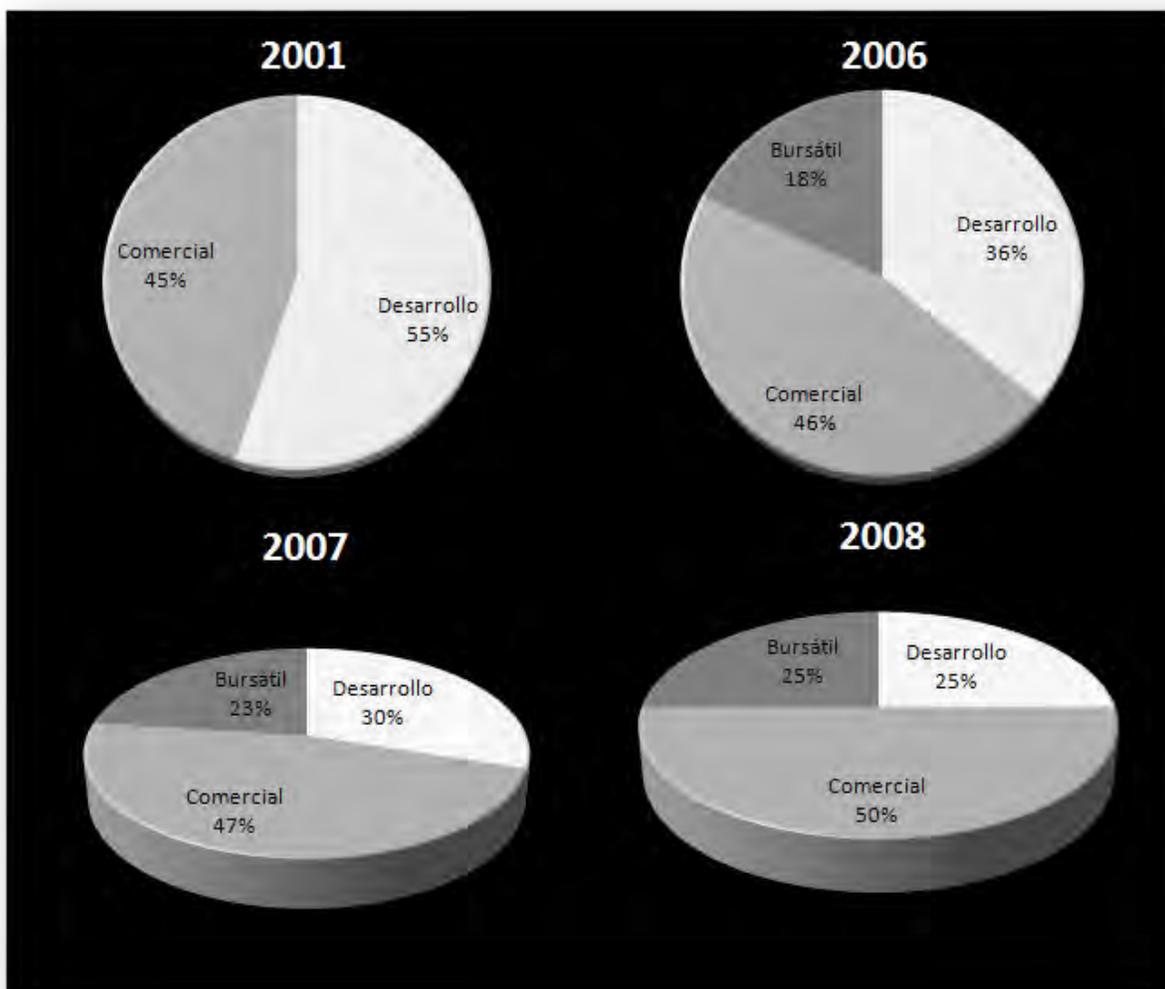
Fuente: Elaborado con información de la SHCP.

Nota: En el concepto de otros se considera la Banca Comercial, la emisión de certificados bursátiles y deuda contratada a través de fideicomisos.

Bursatilización de la deuda

Las modificaciones legales implementadas de conformidad con la “globalización económica” modificaron la composición de deuda pública. La bursatilización de la deuda pública incrementó de modo exponencial en cinco años. Los registros de la SHCP consideraron hasta 2005 este componente como parte de la banca comercial, para 2006 se registró por separado, de ahí que sea hasta ese año que se observa en la información que reporta dicha Secretaría.

Gráfica II.3
Composición de la deuda por acreedor



Fuente: Elaborado con información de la SHCP.

El Estado de Morelos fue la primera entidad que emitió certificados; colocó 96 mdp en el mercado de valores en 2001, por lo que en términos porcentuales no es significativo. Para 2006 los certificados bursátiles colocados en el mercado de valores representaron ya el 18% del total de la deuda con un monto de 28,370.5 mdp. Dos años después se contaba con una emisión de papeles por la suma de 50,767.6 mdp, lo que significó que el 25% de la deuda había sido contratada en el mercado de valores (ver grafica II.3).

Cuadro II.6

Emisiones Bursátiles de Deuda Estatal y Municipal en el Mercado de Valores 2001-2006 (millones de pesos)			
Año	Emisor	Fecha	Monto
Total 2001-2006			<u>28,370.5</u>
2001			96.0
	Morelos	11 de diciembre	96.0
2002			2,404.3
	San Pedro Garza García	24 de julio	68.8
	Monterrey	30 de agosto	22.4
	Zapopan	6 de septiembre	19.6
	Chihuahua	19 de noviembre	1,289.1
	Chihuahua	20 de noviembre	1,004.4
2003			5,508.1
	San Pedro Garza García	24 de julio	43.8
	Nuevo León	21 de agosto	984.5
	Hidalgo	10 de octubre	700.0
	Hidalgo	10 de octubre	500.0
	Nuevo León	26 de noviembre	739.8
	Distrito Federal	6 de diciembre	2,500.0
	Municipio de Aguascalientes	17 de diciembre	40.0
2004			3,993.7
	Sinaloa	21 de enero	935.9
	Chihuahua	13 de agosto	1,000.0
	Chihuahua	14 de Sept.	750.0
	Distrito Federal	4 de diciembre	1,307.8
2005			2,006.2
	Chihuahua	2 de diciembre	1,126.2
	Distrito Federal	14 de diciembre	800.0
	Municipio de Aguascalientes	22 de diciembre	80.0
2006			14,362.2
	Chihuahua	14 de junio	1,600.0
	Nuevo León	n/d	2,389.0
	Nuevo León	10 de agosto	2,731.1
	Nuevo León	10 de octubre	2,413.0
	Veracruz	24 de noviembre	5,229.1

Fuente: Elaborado con información de la SHCP.

Garantías a los acreedores

Con las reformas de abril del 2000 entran en vigor mecanismos que dan “certidumbre” a los acreedores y coloca en desventaja a los gobiernos subnacionales. Los defensores del libre mercado caracterizan estos mecanismos de modernización de los esquemas de financiamiento. Lo que no es otra cosa que dar el máximo posible de garantía a los acreedores, en detrimento de las finanzas públicas y de los derechos de los pueblos.

De modo general podemos agrupar en el **Fideicomiso de Administración y Pago** a todas las variantes de los nuevos mecanismos. Ya sea que se utilice para reestructurar los créditos,

sobretudo bancario, o para la emisión de certificados bursátiles. De cualquiera de las formas el principio es el mismo.

El crédito a las entidades y municipios se realiza tomando como respaldo las participaciones. Esto se hacía incluso antes de las reformas de 1995; sin embargo, las formas han variado y la clave se encuentra, precisamente, en la forma. Aquí la forma se vuelve contenido. En el periodo precedente, para que un acreedor reclamara el pago de adeudos provenientes del crédito tenía que dirigirse a la SHCP a fin de hacer válida la garantía consistente en disponer de las participaciones federales. Después de hacer una valoración, en donde el reclamante cubriera un conjunto de requisitos, la SHCP podría otorgar la cifra reclamada descontándola de las participaciones del Estado o Municipio.

En el actual esquema se invierte el funcionamiento. Para reestructurar la deuda o emitir certificados bursátiles, los gobiernos constituyen un **Fideicomiso privado** con algún banco, principalmente comercial, nacional o extranjero, que se caracteriza por cuatro aspectos: 1) es irrevocable; 2) el gobierno subnacional actúa como fideicomitente y fideicomisario; 3) la fiduciaria es el banco que administra los recursos y, 4) la única finalidad es el pago del crédito ya sea del principal como del costo financiero.

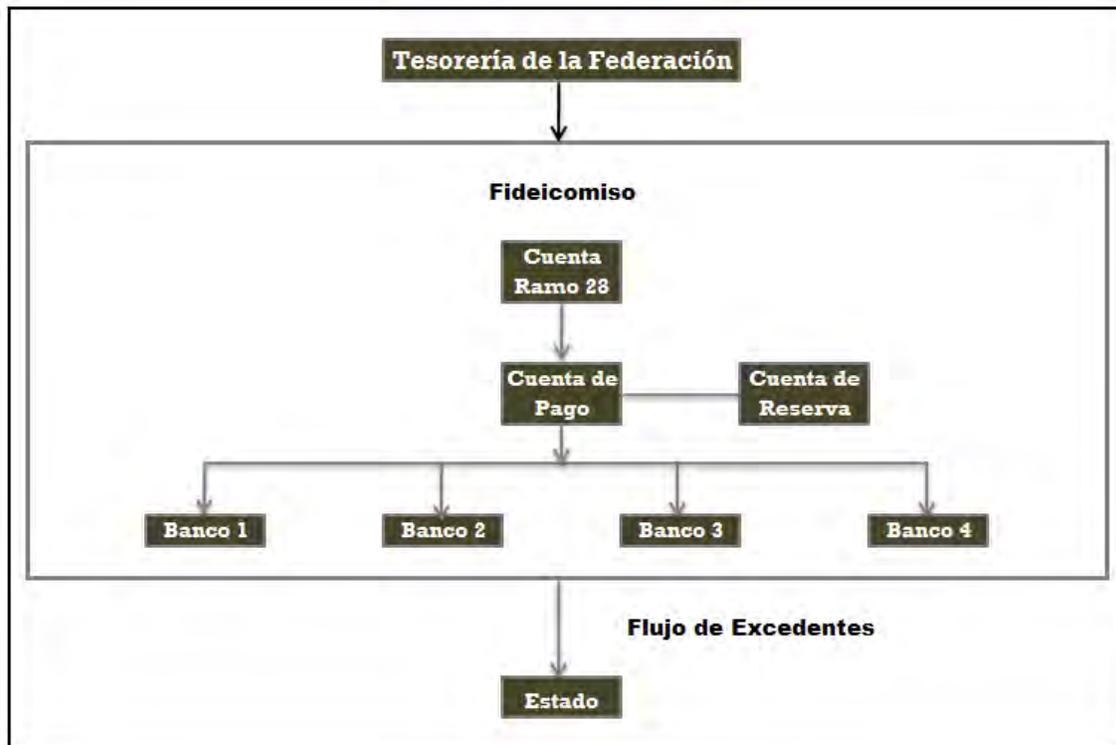
Es irrevocable porque el gobierno no puede deshacerse de sus obligaciones en términos jurídicos. Es fideicomitente porque es el que aporta el recurso, a través de un mecanismo sui generis, y es fideicomisario debido a que el Fideicomiso después de descontar de las participaciones el pago de las obligaciones financieras que le corresponden a los acreedores, entrega el remanente al gobierno estatal; la fiduciaria, que a menudo es un banco extranjero, se encarga de realizar la acción descrita.

El mecanismo es el siguiente. Si la garantía del pago son las participaciones (pueden ser otros ingresos regulares, pero principalmente se toman estos), entonces los recursos que mes a mes reciben los estados por parte de la Tesorería de la Federación deberán depositarse en el Fideicomiso; quien, una vez descontadas las obligaciones financieras, entregará el remanente al gobierno estatal (ver diagrama II.2).

Al revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos deducir que el Fideicomiso Maestro es ilegal. El artículo 117, fracción VIII a la letra dice: "Los Estados no pueden, en ningún caso... contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con sociedades o particulares extranjeros..."; no obstante, a través de leyes secundarias es permisible³. Es ilegal porque la mayor parte de los fideicomisos suscritos por las Entidades es con bancos extranjeros.

³ El Estado mexicano procede de manera cotidiana de este modo. Con la explotación de recursos naturales como el petróleo o la generación de energía eléctrica, a pesar de la prohibición establecida en el artículo 27 Constitucional, la ley secundaria permite la explotación privada de los recursos naturales de la nación a través de los Contratos de Servicios Múltiples.

Diagrama II.2
Flujo de Efectivo de las Participaciones
Cuando existe Fideicomiso de Administración y Pago



Fuente: Consultaría @regional, 2005.

Más allá de lo legal, están las necesidades de los pueblos. Hipotecar los ingresos que provienen de los impuestos de un modo tan irresponsable coloca en riesgo a la sociedad. En caso de crack financiero o de algún desastre natural el gobierno estatal no podrá disponer del total de los recursos de las participaciones para atender las necesidades de la población; primero se garantiza el pago de la deuda y después las necesidades de los seres humanos. Así de frío es el capital, **nada ni nadie puede estar por encima de la ganancia.**

II.2 La Deuda Pública del Distrito Federal

II.2.1 Adefas y “Servicio de la Deuda”⁴, una distinción necesaria.

Para continuar, es preciso establecer la distinción entre el significado de los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas) y el “Servicio de la Deuda”. A pesar de que ambos son deuda pública, se trata de cosas distintas. En el primer caso, se refiere a los adeudos suscritos en ejercicios anteriores, pero que no fueron cubiertos en el año fiscal correspondiente; en el segundo, se trata de los créditos contratados con la banca pública, privada o en el mercado de valores.

Adefas

En este rubro se registra el déficit presupuestal. El Clasificador por Objeto del Gasto del Gobierno del Distrito Federal divide el concepto de Adefas en tres partidas de gasto. En las dos primeras se refiere al déficit presupuestal y en la última a cobros indebidos. Veamos de qué se trata.

El documento mencionado divide las Adefas del siguiente modo:

“Este concepto comprende las siguientes partidas:

“Partida 9501 „Adefas por servicios personales”. Asignaciones destinadas a cubrir adeudos de años anteriores, no prescritos, por concepto de servicios personales para los cuales existió asignación presupuestal con saldo disponible en el ejercicio de origen.

“Partida 9502 „Adefas por conceptos distintos de servicios personales”. Asignaciones destinadas a cubrir adeudos de años anteriores, no prescritos, por conceptos distintos de servicios personales, para los cuales existió asignación presupuestal con saldo disponible en el ejercicio de su origen.

“Partida 9503 „Devoluciones de ingresos percibidos indebidamente en ejercicios fiscales anteriores”. Asignaciones destinadas a cubrir las cantidades percibidas indebidamente y que fueron aplicadas a alguno de los renglones de la Ley de Ingresos, pero no devueltas en el año de su origen, cuando la obligación de devolverlas no haya prescrito”.

Las partidas de gasto 9501 y 9502 tienen que ver con el déficit presupuestal de años anteriores. Son compromisos, que si bien contaban con asignación presupuestal en el año en que se suscribieron, no se tuvo el recurso financiero, es decir el efectivo en caja, para pagar en ese mismo año y se debió cubrir con recursos líquidos recaudados el año siguiente. La única diferencia entre

⁴ Es el término utilizado en los informes gubernamentales cuando se refieren a todo tipo de pago relacionado con los empréstitos públicos. Cabe preguntarnos ¿para quién es el servicio? ¿Para las finanzas públicas, para la población o para el capital? La deuda se ha convertido desde la década de 1980 en un instrumento del capital para imponer medidas de ajuste estructural en cada país que permitan incrementar sus niveles de rentabilidad. La baja en las tasas de interés es el anzuelo para incrementar los niveles de endeudamiento gubernamental, el incremento de la tasa obliga a los gobiernos a refinar la deuda en condiciones desventajosas.

ambas partidas consiste en que la primera se destina al pago de nómina y la segunda es para todo lo distinto de nómina.

Con relación a la partida de gasto 9503 se entiende que son cobros realizados a los contribuyentes que no debieron efectuarse y, que a través de un procedimiento administrativo o judicial, la persona física o moral solicita la devolución de dicho cobro indebido.

“Servicio de la deuda”

En este concepto se ubica todo lo referente a la contratación de empréstitos y créditos con bancos o a través de emisión de certificados bursátiles en el mercado de valores. **Por “servicio de la deuda” se debe entender como el pago que el gobierno del Distrito Federal efectúa por concepto de amortización del capital prestado, de los intereses generados según lo contratado, por las comisiones y gastos cobrados por los bancos o las fiduciarias y los gastos por cobertura, e incluso, los recursos que se depositan en los fideicomisos privados como reservas de intereses o de capital. En resumen, son todos los gastos efectuados con relación a la suscripción de créditos públicos.**

En lo sucesivo abordaremos la deuda pública del DF desde el concepto de “servicio de la deuda”.

II.2.2 Antecedentes

Las características de la deuda del DF son muy semejantes al resto de las entidades, de hecho, por el monto, la del DF es la más significativa. La evolución, la composición, así como los mecanismos adoptados por el Gobierno del Distrito Federal corresponden al movimiento que se observa tanto en el plano federal, estatal e incluso mundial. Desde luego que los ritmos y las formas son distintos, pero en términos generales se trata del mismo fenómeno.

De la crisis de la deuda a la crisis de 1994

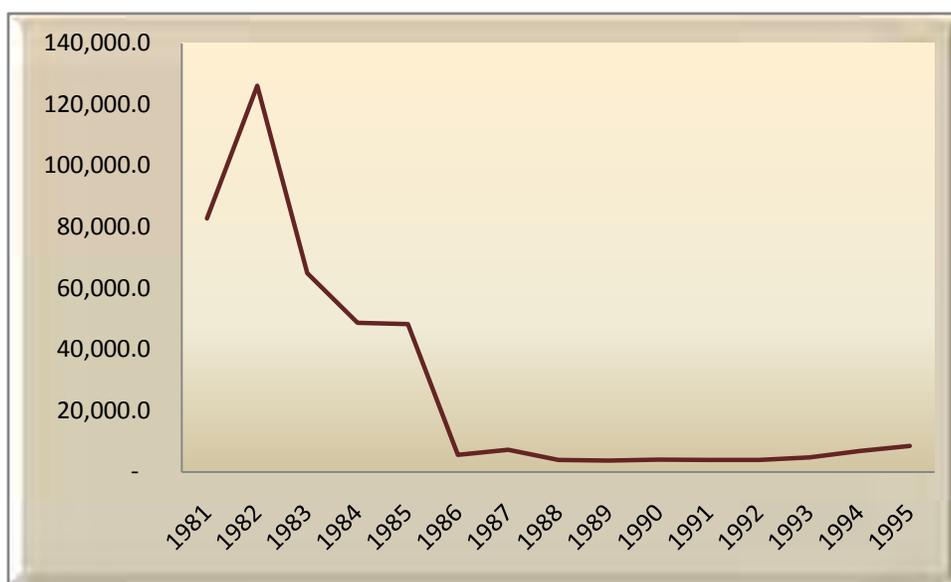
Es importante mencionar que hasta 1997 el DF fungió como un departamento del gobierno federal por lo que las normas que regulaban su funcionamiento dependían de las leyes federales. La política de deuda pública estaba directamente determinada por el gobierno federal. Aún cuando la administración local contaba con cierto margen de autonomía, esta era limitada, de ahí que la política de endeudamiento estaba fundamentalmente determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este marco el DF sufrió los mismos efectos producidos en el país por el incremento de la tasa de interés internacional y la variación del tipo de cambio sobre la deuda pública y privada nacional durante los años 1981- 1982. Tan solo en un año (81-82) el saldo de la deuda aumentó en 52.3% en términos reales, derivado, principalmente, de la devaluación del peso frente al dólar.

En el marco del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca)⁵ se logró en 1983 formalizar el Convenio de Reestructuración y Absorción de la Deuda del entonces Departamento del Distrito Federal, mediante el cual el Gobierno Federal asumió la pérdida cambiaria generada entre el 1° de enero de 1982 y el 30 de septiembre de 1983. Tal medida tuvo efectos positivos en la tesorería local. Para el cierre del ejercicio de 1983, el saldo de la deuda del Distrito Federal registró una disminución real de 48.6% con respecto a 1982.

Posterior a la crisis, la política implementada por el Departamento del DF en materia de deuda pública tuvo dos vertientes: a) Efectuar pagos anticipados de capital, y b) Los créditos contratados, asociados a la ampliación de las obras del Metro, se suscribieron en el esquema de protocolo francés⁶. Tal política permitió que de 1983 a 1985 se presentara una disminución real del 25.5% en el saldo de la deuda.

Gráfica II.4
Evolución del Saldo de la Deuda del DF
(Millones de pesos de 2008)



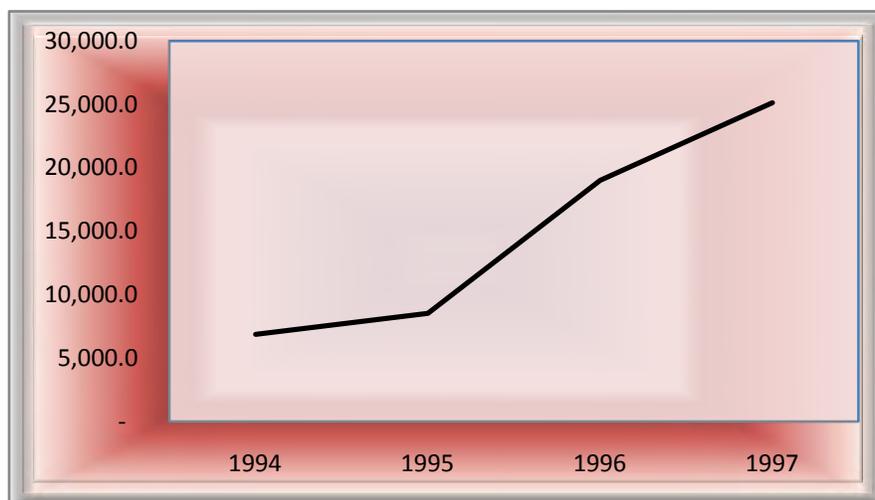
Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del BdeM.

Adicionalmente, y por segunda ocasión, el Gobierno Federal decidió absorber el 95 % de la deuda del DF. En abril de 1986, de conformidad con el Convenio de Rehabilitación Financiera, se instrumentó la medida. Como se puede observar en la gráfica II.4 la disminución de la deuda permitió sanear las finanzas de la Capital.

⁵ Ver más en el capítulo I.

⁶ Créditos preferenciales a tasas por abajo de mercado y a largo plazo. A partir de que México ingresa a la OCDE, ya no es sujeto a este tipo de créditos.

Gráfica II.5
Saldo de la Deuda en la Gestión de la
Regencia de Espinosa Villarreal
(Millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del BdeM.

Para el cierre del ejercicio fiscal de 1986 la deuda del Departamento solo representaba el 4.4% de la deuda existente en 1982. Si medimos contra el PIB local la deuda representó una reducción de 4 puntos porcentuales respecto al tamaño de la economía del DF: pasó de 4.5 % en 1985 a 0.5% en 1986; proporción que se mantuvo hasta 1995.

La plétora de capital dinerario circulante en nuestro país (y a nivel mundial) con la privatización de la banca, así como la crisis de 1994-1995, en combinación con una administración depredadora al frente del DF, empujó a un nuevo crecimiento de la deuda. En el periodo de la regencia encabezada por Oscar Espinoza Villareal el endeudamiento casi se cuadruplicó en términos reales en tan solo tres años (aumentó 265.7%). Pasó de 6,870.8 millones de pesos (mdp) en 1994 a 25,124.9 mdp en 1997 (ver gráfica II.5). Este último año se realizan elecciones para elegir Jefe del Gobierno en el DF en las que triunfó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Partido de la Revolución Democrática.

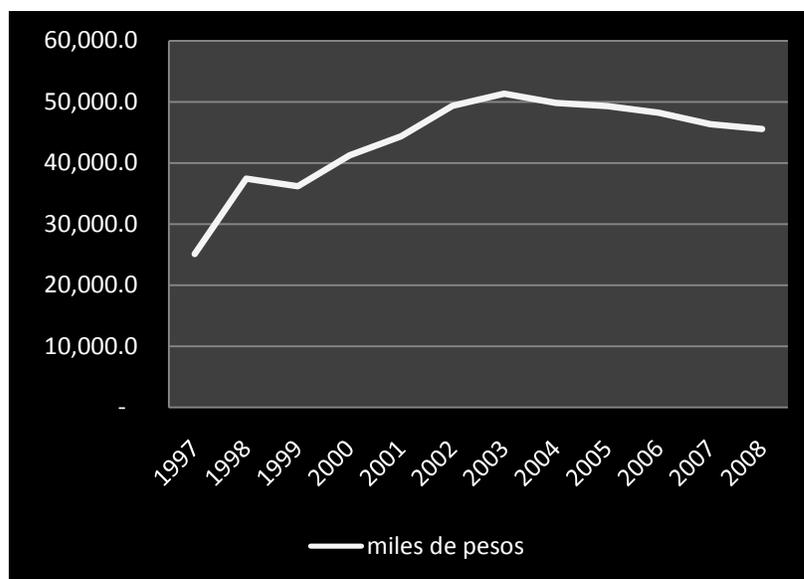
II.2.3 Evolución y dimensiones de la deuda del Distrito Federal

Las modificaciones a las normas para la contratación de la deuda pública en las entidades y los municipios descritas en el apartado II.1.2 también son aplicables al DF, por lo que partimos de esta premisa para revisar la información estadística que disponemos.

Evolución del Saldo

El saldo de la deuda representa el monto total contratado con la banca pública y privada, así como el total de los adeudos derivados de la emisión de certificados bursátiles. En el periodo estudiado el saldo de la deuda incrementó 81.4% en términos reales.

Gráfica II.6
Saldo de la Deuda, 1997-2008
(Miles de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del BdeM, varios años.

Al revisar las cifras por periodos gubernamentales (ver cuadro II.7) tenemos lo siguiente:

- Durante la gestión de **Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000)** la deuda tuvo una tasa de crecimiento promedio del 23.0%; cabe resaltar que tan solo en el primer año de gestión, es decir al cierre de 1998, la deuda creció en 49.0%.
- Durante el sexenio de **Andrés Manuel López Obrador (2001-2006)** la tasa promedio de crecimiento fue del 2.8%. Sin embargo, la evolución no fue homogénea durante todo el sexenio. Se ubican claramente dos subperiodos, en el trienio de 2001 a 2003 la tasa promedio fue del 7.6%, mientras que en la segunda mitad del sexenio tuvo una disminución de 2.1% anual. El motivo que explica la caída del segundo trienio son las diferencias políticas surgidas con el gobierno federal ante la inminencia de la candidatura de López Obrador en las elecciones presidenciales de 2006 y la posibilidad de triunfo. Ello desencadenó una lucha enconada entre el gobierno federal que encabezaba Vicente Fox Quesada y el GDF. La Cámara de Diputados aprobó, a solicitud del ejecutivo federal, disminuir las propuestas de endeudamiento neto para el Distrito Federal, efectuadas en esos años. Conviene aclarar que a pesar de ser el régimen que tuvo mayores diferencias

con la política económica implementada por el gobierno federal, en este sexenio inició el proceso de bursatilización de un segmento de la deuda, en concordancia con las necesidades del capital financiero internacional.

- Los primeros dos años del sexenio de **Marcelo Ebrad Casaubón (2007-2008)** se caracterizan por la disminución del saldo real; el primer año disminuyó 3.9% y el segundo 1.6%. Es preciso aclarar que la disminución observada en este subperiodo no representa ventajas sustantivas para la Ciudad, toda vez que es en esta administración que fue suscrito el Fideicomiso Maestro que da todo tipo de garantías a los acreedores e hipoteca en forma directa los ingresos provenientes de las participaciones federales.

*Cuadro II.7
Saldo de la Deuda, 1997-2008
(Millones de pesos de 2008)*

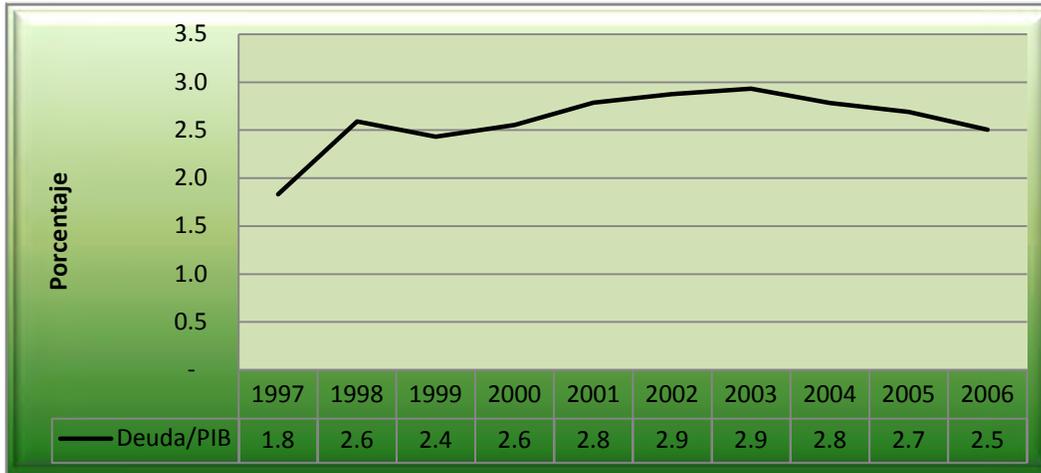
Año	Saldo	Tasa de crecimiento
1997	25,124.9	32.2
1998	37,440.9	49.0
1999	36,207.2	(3.3)
2000	41,259.6	14.0
2001	44,387.7	7.6
2002	49,352.3	11.2
2003	51,335.1	4.0
2004	49,832.3	(2.9)
2005	49,300.0	(1.1)
2006	48,235.2	(2.2)
2007	46,338.9	(3.9)
2008	45,579.8	(1.6)

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del BdeM

Proporción de la Deuda con relación al PIB

De 1997 a 2006 la deuda del DF, con proporción al PIB de la entidad, pasó de representar el 1.8% al 2.5% (ver gráfica II.7). El principal incremento se observa en los años 1997 y 1998. Después incrementó de manera suavizada (1999 a 2003) y posteriormente disminuyó de modo constante hasta alcanzar el nivel del año 2000.

Gráfica II.7
Deuda con proporción al PIB (%)

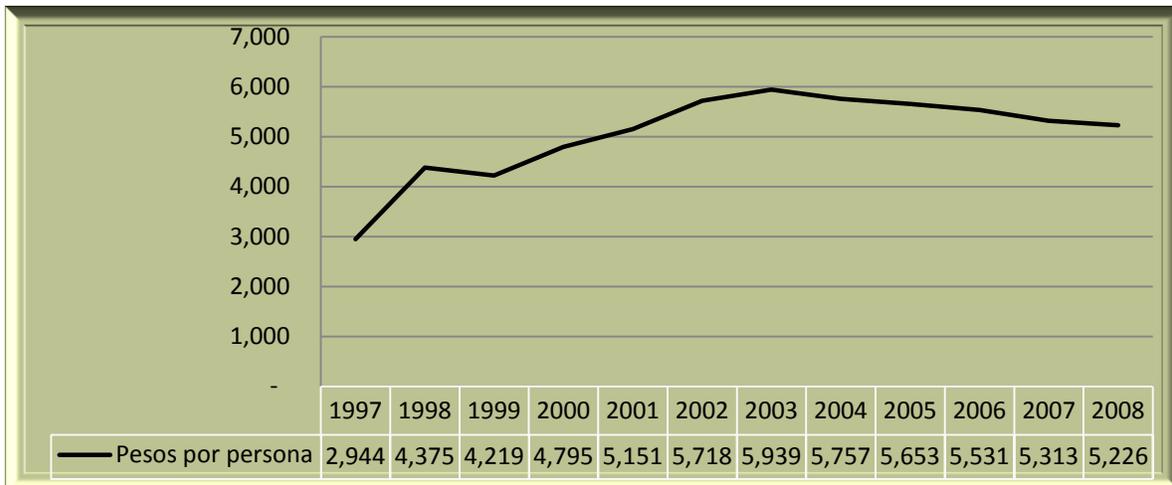


Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del CEFP.

Deuda per cápita

Al finalizar el año 1997 cada habitante de la capital adeudaba 2,944 pesos. Si segmentamos el análisis tenemos que de 1997 a 2003 la deuda per cápita se duplicó (incrementó en 101.8%); al finalizar el periodo estudiado los niveles de endeudamiento con relación a la población tuvieron una baja relativa; no obstante, la deuda por persona llegó a 5,226 pesos por persona. Ver gráfico siguiente:

Gráfica II.8
Deuda per cápita, Pesos



Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del CEFP.

Deuda con relación a los ingresos y los egresos

El Distrito Federal es la entidad que tiene los niveles más elevados de endeudamiento y, con relación a los ingresos y egresos, es la que más comprometida tiene sus finanzas públicas (ver cuadro II.8).

Cuadro II.8
Proporción de la deuda con relación a los ingresos y los egresos
Indicadores (%)

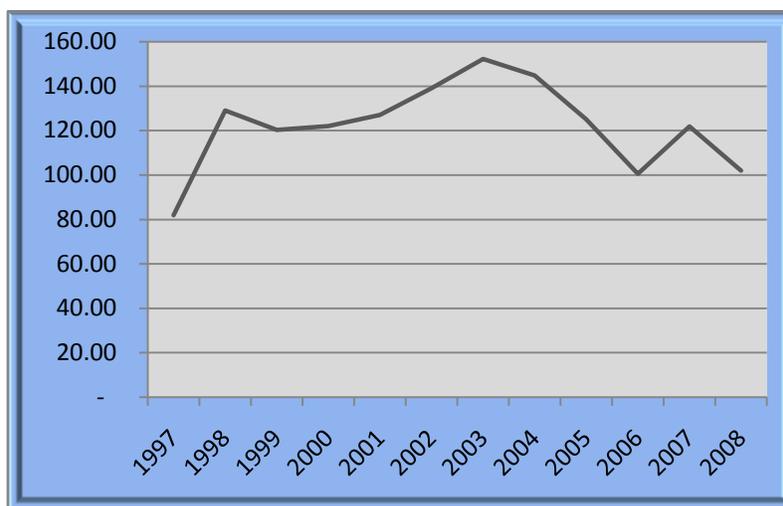
Año	Ingresos	Participaciones	Gasto	Gasto programable
1997	33.3	81.9	33.3	35.2
1998	48.7	129.0	48.7	51.2
1999	49.0	120.3	49.0	51.9
2000	50.5	122.0	50.5	53.2
2001	52.7	127.0	52.7	55.4
2002	55.9	139.0	55.9	57.8
2003	59.5	152.2	59.5	63.9
2004	57.8	144.7	57.8	61.6
2005	54.7	125.0	54.7	58.2
2006	46.6	100.6	46.6	51.0
2007	39.9	121.9	41.8	41.8
2008	35.9	102.0	36.6	37.7

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del CEFP.

El indicador más importante para medir el riesgo de la deuda para las finanzas públicas es el referente a la proporción que guarda el saldo con relación a los ingresos por participaciones federales, debido a que la mayor parte de los créditos se suscriben con afectación a dichos ingresos.

Al respecto, se puede observar en la gráfica II.9 que desde 1998 el endeudamiento supera al monto percibido por el GDF con las participaciones federales. De 1997 a 1998 el incremento fue exponencial al pasar de 81.9% a 129%; a partir de esta fecha y hasta 2003 el incremento fue constante hasta llegar al 152.2%. A partir de 2003 el endeudamiento disminuye por dos factores: a) las participaciones incrementaron debido al excedente petrolero registrado durante la segunda parte del sexenio de Vicente Fox, y b) el techo de endeudamiento disminuyó por motivos políticos. También conviene considerar que en ese año se realizó un refinanciamiento de más de 3.5 mdp e inició la bursatilización de la deuda (tema que ampliaremos en el próximo capítulo).

Gráfica II.9
Proporción de la Deuda con relación a
las Participaciones Federales (%)



Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del CEFP.

Composición por tipo de acreedor

El papel de la banca de desarrollo como intermediario para el financiamiento del Distrito Federal disminuyó de manera considerable. De representar el 63.2% del monto total de la deuda contratada en 1997 cayó al 40.0% en 2008. En sentido inverso, la participación de la banca comercial aumentó de 36.8% a 48.6%, respectivamente. El acceso al mercado de valores a través de la emisión de certificados bursátiles inició a partir de 2003. Este año fueron colocados 2,500 mdp a través de la emisión de los certificados bursátiles denominados GDFCB03.

Es muy importante resaltar que la emisión de los certificados se efectuó a través de bancos extranjeros; por ejemplo, en 2003 se emitió a través del Bank of America y en 2004 a través del J.P. Morgan (quebrado en 2008), ambos, bancos norteamericanos dedicados a la especulación financiera.

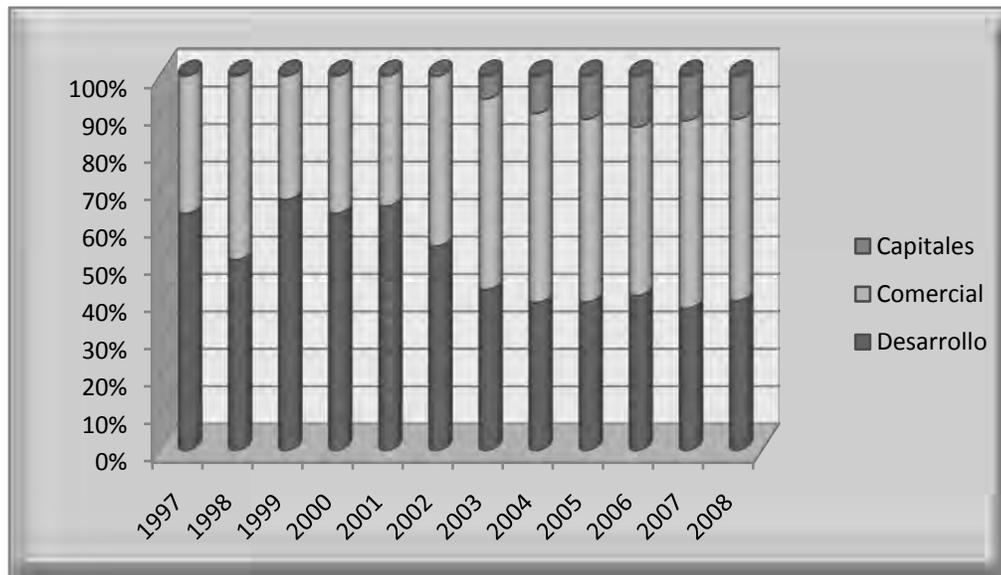
En 2003 la deuda contratada en el mercado de capitales representó 6.0%, para 2006 pasó al 13.6% y dos años después disminuyó al 11.4% en 2008. El hecho de que en términos relativos no sea tan significativo este rubro se debe a que la mayor parte de los créditos están contratados con la banca privada del país, misma que se encuentra en manos extranjeras. Este es el motivo por el cual el crecimiento de la emisión de certificados bursátiles no es lo dominante. Adicionalmente, cabe considerar que la banca comercial mexicana domina la mayor parte de los activos financieros del país, es decir, el mercado de dinero tiene un comportamiento oligopólico, situación que empuja al DF a endeudarse con la banca extranjera.

Cuadro II.9
Saldo de la deuda por tipo de acreedor
 (Millones de pesos de 2008)

Año	Total	Banca		Mercado de Capitales
		Desarrollo	Comercial	
1997	25,124.91	15,890.74	9,234.17	-
1998	37,440.86	19,057.91	18,382.96	-
1999	36,207.25	24,253.10	11,954.15	-
2000	41,259.58	26,115.78	15,143.80	-
2001	44,387.70	28,956.91	15,430.79	-
2002	49,352.35	26,928.16	22,424.19	-
2003	51,335.08	22,065.43	26,187.13	3,082.52
2004	49,832.27	19,681.58	25,215.76	4,934.94
2005	49,300.01	19,518.57	24,129.67	5,651.77
2006	48,235.22	19,932.15	21,736.83	6,566.23
2007	46,338.67	17,578.58	23,293.59	5,466.50
2008	45,579.60	18,221.60	22,158.00	5,200.00

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del CEFP.

Gráfica II.10
Integración del saldo de la deuda por tipo de acreedor (%)



Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública del DF y del CEFP

II.2.4 El endeudamiento neto y las trampas de la contabilidad gubernamental

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 73, fracción VIII y 122, apartado B, fracción III que la Presidencia de la República enviará anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del DF. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del DF somete a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente.

Al monto aprobado por el Congreso de la Unión se le conoce como techo de endeudamiento o endeudamiento neto. Se denomina de este modo debido a que en términos contables al monto de deuda contratada por el GDF en el curso del ejercicio fiscal se le descuenta la amortización que se efectúa ese año; es decir, al endeudamiento bruto se le descuenta la amortización y arroja el endeudamiento neto.

Para ejemplificar tomemos el caso de 2008 (ver cuadro II.10). La Ley de Ingresos expedida por el Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2008 establece que el DF tiene autorizado un endeudamiento neto de 1,500 mdp para ese año. Durante dicho año fiscal el gobierno pagó 414.7 mdp por amortización al principal; por lo que el endeudamiento bruto ascendió a 1,914.7 mdp. De tal manera que aún cuando el GDF suscribió empréstitos por 1,914.7 mdp en 2008, solo se registró un endeudamiento neto de 1,500 mdp debido al efecto de la amortización y cumplió con lo establecido en la Ley de Ingresos.

*Cuadro II.10
Endeudamiento Bruto, Neto y Amortización
(Millones de pesos)*

Año	Endeudamiento	Amortización			Endeudamiento Neto		
	Bruto ^{1/}	Total	Ordinaria ^{2/}	Reestructuración ^{3/}	Utilizado ^{4/}	Autorizado ^{5/}	Variación
	1	2 = (3 + 4)	3	4	5 = (1 - 2)	6	7 = (6 - 5)
1997	4,156.8	284.0	284.0	-	3,872.8	5,950.0	2,077.2
1998	7,831.2	545.0	545.0	-	7,286.1	7,500.0	213.9
1999	9,455.0	7,854.2	803.9	7,050.3	1,600.8	1,700.0	99.2
2000	7,073.0	2,063.0	2,063.0	-	5,010.0	6,000.0	990.0
2001	24,235.7	19,726.7	1,915.4	17,811.3	4,509.0	5,500.0	991.0
2002	7,255.6	2,291.2	2,084.8	206.5	4,964.4	5,000.0	35.6
2003	9,009.2	6,011.0	2,482.3	3,528.7	2,998.1	3,000.0	1.9
2004	3,170.5	2,687.3	1,887.0	800.2	483.2	500.0	16.8
2005	4,099.3	3,088.0	2,853.0	235.0	1,011.4	1,700.0	688.6
2006	8,660.1	8,660.1	4,066.9	4,593.2	-	1,600.0	1,600.0
2007	38,424.0	38,511.4	3,087.4	35,424.0	(87.4)	1,400.0	1,487.4
2008	1,914.7	414.7	414.7	-	1,500.0	1,500.0	-
Total	125,285.1	92,136.8	22,487.6	69,649.2	33,148.3	41,350.0	8,201.7

^{1/} Total de disposiciones o créditos suscritos.

^{2/} Es la amortización del capital que no estuvo asociado a planes de refinanciamiento.

^{3/} Considera todos los mecanismos utilizados para pagar a un acreedor endeudándose con otro.

^{4/} Se refiere al endeudamiento bruto una vez descontada la amortización.

^{5/} Endeudamiento neto autorizado por el Congresos de la Unión.

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública e informes trimestrales, ambos del DF.

Este tipo de registros permite ocultar el flujo financiero real de la deuda pública, por ende la sangría que representa para las finanzas públicas. Si hacemos a un lado el tema de las reestructuraciones, refinanciamientos, pagos anticipados, etc. (tema que veremos más adelante), y solo nos concentramos en la amortización ordinaria, es decir en los pagos contemplados contractualmente, tenemos que en el periodo estudiado **se pagó un monto de 22,487.6 mdp, lo que representa 49.3% del saldo de la deuda de 2008, mientras tanto el endeudamiento local lejos de disminuir, aumentó en 81.4% en términos reales. Sin embargo, en la información contable que se presenta en los informes oficiales poco se describe al respecto.**

En los doce años del periodo estudiado, el monto total del endeudamiento neto utilizado ascendió a 33,148.3 mdp. Durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas se registró el monto más elevado. Para 2003 los montos de endeudamiento bajaron sustancialmente. En 2007 con motivo del refinanciamiento de 35,424.0 mdp corrientes (80.4% de la deuda total en ese momento) y una amortización de 3,087.4 mdp se tuvo un efecto negativo en el endeudamiento neto. Para 2008 el endeudamiento neto ascendió a 1,500 mdp.

II.2.5 Reestructuraciones, refinanciamientos y más

Además de los pagos de capital fijados contractualmente, en el rubro de amortizaciones se registra todo lo referente a reestructuraciones, refinanciamientos, prepagos y redocumentaciones de la deuda pública. Se realizaron este tipo de movimientos en ocho de los doce años estudiados (ver cuadro II.10). **Básicamente este tipo de movimientos se realiza con la finalidad de ampliar los plazos de pago y encontrar menores tasas de interés.** Se sustituyen créditos de corto y mediano plazo por compromisos de largo plazo. Hasta 1999 las reestructuraciones, refinanciamientos, etc. se efectuaron teniendo como principal acreedor la banca de desarrollo. A partir de 2000 se contrata con la banca comercial y, posteriormente, una parte se dirige al mercado de valores

En 1999 fueron reestructurados pasivos por 7,050.3 mdp cuyos créditos se dirigieron a la banca de desarrollo. Con relación al año, la banca de desarrollo incrementó en 16.3% la participación relativa del saldo de la deuda. Este será el último año en que se observa ese fenómeno. Para el año 2000 no se presentó ningún refinanciamiento.

Con la llegada de López Obrador a la Jefatura de Gobierno se presentan cambios acordes a las “condiciones del mercado”, o, mejor dicho, con las necesidades del capital financiero. Durante el primer año de gestión fue refinanciada la deuda en un monto corriente de 17,811.3 mdp lo que representó el 60% del saldo vigente. El motivo de la renegociación de la deuda fue ampliar los plazos de vencimiento a fechas posteriores al término de su gestión, mecanismo nada distinto al utilizado por el resto de los gobiernos tanto estatales como federal. Se utilizaron dos mecanismos para lograr el refinanciamiento. Con la banca comercial se usó un mecanismo financiero denominado subastas, a través del cual, según se dice en los reportes oficiales, se puso a competir entre los bancos comerciales la contratación del crédito. Con la banca de desarrollo se efectuó una renegociación directa. La proporción entre la banca de desarrollo y comercial se mantuvo.

Durante el resto del sexenio, el gobierno mantuvo la estrategia de refinar la deuda. En 2002 el refinanciamiento ascendió a 206.5 mdp, en los años 2003 y 2004 fue de 3,528.7 y 800.2 mdp respectivamente. En estos tres años se modificó sustancialmente la composición de la deuda. La participación de la banca de desarrollo disminuyó en 25.7%; al mismo tiempo, inició la emisión de

certificados bursátiles. Es interesante verificar la apología de este mecanismo especulativo realizada por el gobierno de “izquierda” de la Ciudad de México: “...se logró acceder por primera vez al mercado de capitales y **aprovechar las ventajas de éste para lograr mejores términos... la tasa obtenida se encuentra entre las más bajas,...**” (Cuenta Pública, 2003: p. 211) (el subrayado es nuestro), términos que no varían a lo indicado por cualquier administración de derecha.

En suma, durante el sexenio de López Obrador se refinanció la cifra de 27,174.9 mdp que significó el 61.6% de la deuda total de 2006. La recontractación de deuda se dirigió básicamente a la banca comercial y al mercado de valores.

El principal refinanciamiento de los doce años de estudio, fue el realizado en 2007 por la administración del Marcelo Ebrad. El refinanciamiento de pasivos ascendió a 35,424.0 mdp, que representó el 80.4% del total de la deuda. La lógica es la misma, trasladar el vencimiento de los pagos a un periodo posterior al sexenio. Aquí la variante es que se suscribió el fideicomiso maestro a través del cual se centraliza el pago de la deuda y se deja como hipoteca directa los ingresos por participaciones.

II.2.6 Condiciones contractuales: tasas de interés, perfil de vencimiento y costo financiero

Tasas de interés

Básicamente son tres las tasas de interés utilizadas durante el periodo estudiado: Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE), Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes) y la tasa asociada al esquema FOAEM (Fondo de Apoyo a Estados y Municipios)

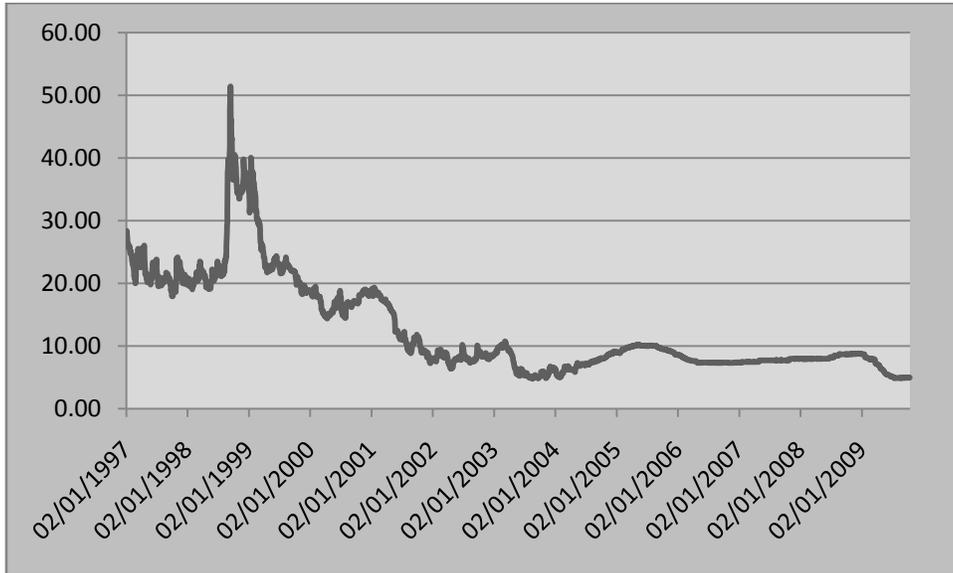
La **TIIE** es la tasa que refleja las condiciones del mercado de dinero que calcula diariamente el Banco de México con base en las cotizaciones de las tasas de interés ofrecidas a distintos plazos por los diversos bancos y se emplea como tasa de referencia para crédito. Los **Cetes** son títulos que no devengan intereses debido a que son bonos cupón cero; sin embargo, la tasa de interés del título está implícita en la relación que existe entre su precio de adquisición, el valor nominal del título y su plazo de vencimiento. El esquema **FOAEM** son créditos otorgados por Banobras, que, éste a su vez, contrata en moneda extranjera; el esquema consiste en asumir los riesgos cambiarios derivados de los créditos externos concertados por la banca de desarrollo, de modo que los recursos convertidos a moneda nacional o unidades de inversión, se destinarán al otorgamiento de apoyos financieros para estados y municipios, de tal forma que el riesgo cambiario quede cubierto y se aplique una tasa que contenga el costo del préstamo externo.

La tendencia de la tasa de interés determinada por el mercado abierto es a la baja, salvo el periodo 1998 a 2000. En septiembre de 1998 las tasas se dispararon: la TIIE llegó al 51.4% y los Cetes a 28 días llegó a 47.9%, siendo el punto más elevado del periodo estudiado. A partir de entonces, disminuye de modo constante hasta mayo de 2000 cuando la TIIE fue de 14.4% y Cetes a 12.8%. Salvo un incremento en 2001, las tasas disminuyeron hasta 2003. A partir de entonces hasta finales de 2008, se mantienen por debajo del 10%.

Al comparar la evolución de la tasa de interés con la evolución de la deuda en términos reales, se observa que hasta 2003 las tendencias son contrarias. Conforme baja la tasa de interés aumenta

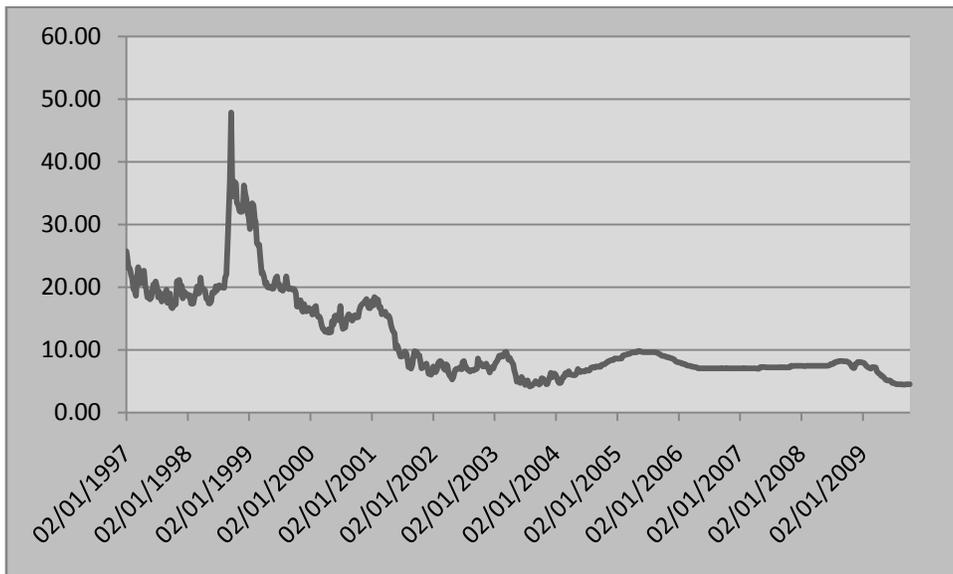
la deuda. De nueva cuenta podemos concluir que la baja en la tasa de interés sirve de anzuelo para contratar empréstitos.

Gráfica II.11
TIE - Nominal
(Evolución Diaria)



Fuente: Elaborado con información del Banco de México.

Gráfica II.12
Cetes a 28 Días Nominal
(Evolución Semanal)



Fuente: Elaborado con información del Banco de México.

Condiciones Financieras

Cuando abordamos el tema de las condiciones financieras nos referimos a los términos establecidos en los contratos respecto a los plazos de pago, tasa de interés, periodos en que se cubre la amortización, etc. Al respecto, solo nos fue posible obtener información de los años 2002 a 2008, salvo 2006 (ver cuadro II.11), de la que se desprende lo siguiente: la mayoría de los créditos se suscribieron tomando como base la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio y tasa FOAEM más un diferencial, es decir un porcentaje extraordinario al ya considerado en la tasa de interés. Los contratos suscritos a tasas fijas como fueron la emisión de certificados bursátiles, se firmaron a una tasa superior a la TIIE y Cetes.

Los bancos con quienes se suscribieron los créditos fueron, principalmente, Banobras, Dexia, BBVA-Bancomer, Santander-Serfin y Banamex. Salvo en el primer caso, las tasas de interés se fijó con relación a la TIIE más un diferencial.

Los plazos para liquidar los créditos se establecieron a largo plazo. El año más significativo corresponde a los créditos suscritos con motivo del refinanciamiento de 2007; el promedio de pago llegó a 30 años.

*Cuadro II.11
Matriz de créditos suscritos, 2002-2008
(Millones de pesos)*

Acreeedor	Plazo	Tasa de interés	Línea de crédito	Importe dispuesto	No. Crédito
2002			11,503.00	11,503.50	
Banobras	7 años	FOAEM+1.5	1.40	1.40	8070
Banobras	76 meses	FOAEM+1.0	198.90	198.90	8043 SUMITOMO
Banobras	168 meses	TIIE + 0.35	156.50	156.50	1002760-8
Banobras	168 meses	TIIE + 0.35	71.60	71.60	1002761-6
Banobras	168 meses	TIIE + 0.35	4,700.00	4,700.00	1002759-4
Banobras	13 años	CETES 90 días	142.90	142.90	685-OC-ME
Serfin	168 meses	TIIE + 0.24	300.00	300.00	n/d
BBVA-Bancomer	15 años	TIIE + 0.29	300.00	300.00	n/d
Santander	168 meses	TIIE + 0.24	300.00	300.00	n/d
Scotiabank-Inverlat	168 meses	TIIE + 0.26	1,200.00	1,200.00	n/d
Banobras	168 meses	TIIE + 0.35	158.70	158.70	1002755-1
Scotiabank-Inverlat	168 meses	TIIE + 0.33	50.10	50.10	n/d
Banamex	180 días	TIIE + 0.40	2,500.00	2,500.00	n/d
BBVA-Santander		TIIE + 0.525	1,119.00	1,119.50	n/d
Bancomer	10 años 6 m	TIIE + 0.29	200.00	200.00	n/d
BBVA-Bancomer	14 años	TIIE + 0.33	98.50	98.50	n/d
Banobras	20 años	5125+0.250	4.60	4.60	OECF MP-6
Banobras	20 años	3.375+0.250	0.80	0.80	OECF MP-6

Acreeedor	Plazo	Tasa de interés	Línea de crédito	Importe dispuesto	No. Crédito
2003			5,480.50	5,480.50	
Banobras	n/d	FOAEM+1.0	131.10	131.10	8043 SUMITOMO
Banobras	n/d	3.375+5.125	14.20	14.20	OECF ME-P6
Banorte	n/d	TIIE+0.5	136.00	136.00	S/N
Serfin	n/d	TIIE+0.48	1,330.00	1,330.00	S/N
Banamex	n/d	CETES 182+0.75	2,500.00	2,500.00	S/N
Serfin	n/d	TIIE+0.48	1,153.10	1,153.10	S/N
Banorte	n/d	TIIE+0.5	50.00	50.00	S/N
BBVA-Bancomer	n/d	TIIE+0.29	150.00	150.00	S/N
Scotiabank	n/d	TIIE+0.37	16.10	16.10	S/N
2004			2,370.20	2,370.20	
Banobras	n/d	FOEM+1.0	96.90	96.90	8087
BBVA- Bancomer	n/d	TIIE + 0.525	192.10	192.10	S/N
Santander- Serfin	n/d	TIIE + 0.525	192.10	192.10	S/N
Banamex	n/d	Cetes 91+0.72	1,190.00	1,190.00	S/N
		TIIE+0.32	500.00	500.00	
Scotiabank	n/d	TIIE + 0.33	199.10	199.10	S/N
2005			4,099.30	4,099.30	
Banobras	n/d	FOEM+1.0	1,006.90	1,006.90	8087
Banobras	n/d	FOEM+1.0	903.00	903.00	8088
BBVA- Bancomer	n/d	TIIE + 0.525	444.70	444.70	S/N
Santander- Serfin	n/d	TIIE + 0.525	444.70	444.70	S/N
BBVA- Bancomer	n/d	TIIE + 0.33	500.00	500.00	S/N
IXE	n/d	9.99	800.00	800.00	S/N
2007			38,423.96	38,423.96	
Banobras	40 años	TIIE 28 + 0.53	4,000.00	4,000.00	n/d
Banobras	33 años	TIIE 28 + 0.35	4,459.00	4,459.00	n/d
Banobras	30 años	TIIE 28 + 0.35	4,806.99	4,806.99	n/d
Bancomer	30 años	TIIE 28 + 0.35	3,457.97	3,457.97	n/d
Bancomer	30 años	8.88	4,700.00	4,700.00	n/d
Dexia	33 años	8.91	7,000.00	7,000.00	n/d
Dexia	40 años	TIIE 28 + 0.53	7,000.00	7,000.00	n/d
Deutsche GDFCB-02	10 años	TIIE28-0.05	2,425.00	2,425.00	n/d
Deutsche GDFCB-07	20 años	8.65	575.00	575.00	n/d
2008			1,914.70	1,914.70	
Banobras	11 años	TIIE 28 + 0.97	1,914.70	1,914.70	n/d

Fuente: Cuenta Pública e Informes trimestrales del DF, varios años.

Costo Financiero

El costo financiero se refiere al pago derivado de los intereses, comisiones, gastos y coberturas, sin considerar las erogaciones relativas a la amortización. **En los doce años estudiados el costo financiero ascendió a 39,614.9 mdp** (ver cuadro II.12). El concepto que determina la evolución del costo financiero es el cobro de intereses. El año en que se pagó más por ese rubro fue 2001, primer año de gestión de López Obrador. Este es el motivo financiero por el que se instrumentó un

plan de refinanciamiento para diferir los vencimientos y evitar mayor presión sobre las finanzas de la entidad. Por otro lado, los gastos por cobertura inician en 2007, año en que se suscribe el Fideicomiso Maestro.

*Cuadro II.12
Costo Financiero
(Millones de pesos)*

Año	Costo Financiero				
	Total	Intereses	Comisiones	Gastos	Cobertura
1997	984.1	910.9	64.5	8.7	-
1998	1,719.8	1,626.3	81.6	11.9	-
1999	3,165.2	3,019.6	128.6	17.0	-
2000	3,283.0	3,139.3	128.6	15.1	-
2001	5,961.3	5,837.4	110.6	13.4	-
2002	2,587.2	2,493.0	91.2	3.0	-
2003	2,640.6	2,573.6	65.2	1.8	-
2004	2,901.2	2,889.9	9.8	1.5	-
2005	4,094.4	4,087.7	5.8	0.9	-
2006	3,707.1	3,704.6	2.2	0.3	-
2007	4,301.3	3,778.6	1.4	0.2	521.2
2008	4,269.7	4,246.1	-	-	23.6
Total	39,614.9	38,306.9	689.5	73.8	544.7

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública e informes trimestrales del DF e Infomexdf.

II.2.7 Destino del gasto y pago de la deuda: la irracionalidad del crédito público

Destino del gasto del endeudamiento bruto sin considerar los refinanciamientos

El Distrito Federal no está constituido como un Estado Libre y Soberano, como el resto de las entidades del país. De ahí que no cuenta con leyes específicas de deuda pública, motivo por el cual la ley que regula las condiciones de contratación de créditos en el DF es la Ley General de Deuda Pública de observancia federal.

De conformidad con lo establecido en esta Ley, los empréstitos suscritos por el GDF se deberán canalizar a obras públicas o adquisiciones que incrementen el patrimonio de la entidad. En cumplimiento al marco jurídico, el DF destina los recursos obtenidos mediante crédito a obras públicas y adquisiciones de bienes muebles e inmuebles que representen un impacto positivo para la ciudadanía como son las obras de construcción del metro, mantenimiento al drenaje, a las vialidades, etc. o, bien, para la adquisición de trenes del metro, autobuses del transporte público, automóviles para la seguridad pública, entre otros conceptos. En el cuadro II.13 se pueden

observar las acciones realizadas directamente con el endeudamiento bruto DF durante el periodo 1999 a 2008.

*Cuadro II.13
Destino del Endeudamiento Bruto
(Millones de pesos)*

Programa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	5,792.8	7,073.0	6,424.5	7,255.6	5,480.4	2,370.3	3,864.3	4,066.9	3,000.0	1,914.7
Obras y servicios urbanos	-	-	-	2,235.0	2,758.7	1,588.8	5.8	839.0	133.9	902.3
Transporte urbano	1,853.9	1,461.9	1,510.5	1,680.1	777.2	516.3	3,064.3	2,666.9	2,137.4	656.4
Infraestructura hidráulica	1,811.9	5.6	5.4	1,960.7	1,327.3	102.8	235.3	489.7	728.7	320.0
Seguridad pública	-	-	-	389.0	365.1	55.3	34.1	32.6	-	-
Medio ambiente y des. social	64.2	88.0	2.8	750.2	252.1	107.1	-	38.7	-	-
Delegaciones - Diversos	2,062.8	5,517.5	4,905.8	240.6	-	-	524.8	-	-	36.0

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública e informes trimestrales, ambos del DF, varios años.

En total, el DF, sin considerar los refinanciamientos, reestructuraciones, etc., contrató en el periodo 1997-2008 el monto de 55,635.9 mdp. Los recursos dispuestos fueron utilizados en adquisiciones y obras públicas en básicamente tres programas: 1) Obras y servicios urbanos, 2) transporte urbano, e 3) infraestructura hidráulica.

Las acciones más significativas fueron la construcción de la línea B del metro; adquisición, rehabilitación y mantenimiento de trenes del metro; mantenimiento en la carpeta asfáltica de vialidades primarias y secundarias; construcción de plantas de bombeo; desazolve del drenaje; instalación y rehabilitación del alumbrado público; construcción de unidades médicas; así como ampliación y remodelación de escuelas del nivel básico.

Pago por el “servicio de la deuda” sin considerar los refinanciamientos

El pago por el “servicio de la deuda” incorpora todos los conceptos involucrados en el costo financiero más la amortización del capital. Por ambos rubros, en los doce años estudiados, se pagó el monto de 62,102.5 mdp (ver cuadro II.14). Los picos se encuentran básicamente en 2000 y 2006; fueron los años en los que se pagó el mayor monto por el “Servicio de la Deuda”, es decir, en el último año de las administraciones de Cuauhtémoc Cárdenas y López Obrador, respectivamente.

Cuadro II.14
Pago por el "Servicio de la Deuda"
(Millones de pesos)

Año	Total	Amortización	Costo Financiero
1997	1,268.1	284.0	984.1
1998	2,264.8	545.0	1,719.8
1999	3,969.1	803.9	3,165.2
2000	5,346.0	2,063.0	3,283.0
2001	7,876.7	1,915.4	5,961.3
2002	4,672.0	2,084.8	2,587.2
2003	5,122.9	2,482.3	2,640.6
2004	4,788.3	1,887.0	2,901.2
2005	6,947.4	2,853.0	4,094.4
2006	7,774.1	4,066.9	3,707.1
2007	7,388.7	3,087.4	4,301.3
2008	4,684.4	414.7	4,269.7
Total	62,102.5	22,487.6	39,614.9

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública e informes trimestrales del DF e Infomexdf.

Saldo negativo en el flujo financiero de la deuda

En doce años el Distrito Federal solicitó a los bancos o recurrió al mercado de valores para contratar créditos por un monto de 55,635.88 mdp y pagó por el "servicio de la deuda" 62,102.5 mdp; arrojando un saldo negativo para las finanzas públicas de 6,466.6 mdp (ver cuadro II.15). Es decir, el Distrito Federal pagó más de lo que recibió en calidad de préstamo. Si no se hubiera pagado la deuda en este periodo, se hubiesen realizado más obras que las efectuadas en el Distrito Federal con los recursos recibidos mediante créditos. **No existe razón financiera que justifique estos resultados.**

En siete de los doce años estudiados, el DF tuvo que pagar más por el "servicio de la deuda" que los recursos recibidos a través de créditos. En 2007 el saldo negativo fue mayor que el resto de los años, en este año se efectuó el mayor refinanciamiento de la historia reciente del DF, la variación entre ingresos y egresos en el rubro de deuda arrojó un saldo negativo de 4,388.7 mdp.

Conviene detenernos un momento en este último dato para hacer algunas comparaciones. Los 4,388.7 mdp representaron el 27.8% del monto total de la obra pública (15,787.7 mdp) realizada en 2007 y el 85.2% del presupuesto de la secretaría encargada de efectuar las obras mayores en el DF (la Secretaría de Obras y Servicios). Con toda certeza podemos afirmar que el pago de la deuda es una verdadera sangría al erario del Distrito Federal.

Por un lado se pide prestado para realizar acciones de alto impacto en la ciudad y, por el otro, con recursos del fisco, se paga deuda por un monto superior, al mismo tiempo que el saldo no deja de crecer (durante el periodo estudiado aumentó en términos nominales en 33,790.6 mdp).

*Cuadro II.15
Ingresos y Gastos relativos a la Deuda
(Millones de pesos)*

Año	Endeudamiento Bruto	Pago de la Deuda	Variación
1997	4,156.8	1,268.1	2,888.7
1998	7,831.2	2,264.8	5,566.3
1999	2,404.7	3,969.1	(1,564.4)
2000	7,073.0	5,346.0	1,727.0
2001	6,424.4	7,876.7	(1,452.4)
2002	7,049.1	4,672.0	2,377.2
2003	5,480.4	5,122.9	357.6
2004	2,370.2	4,788.3	(2,418.0)
2005	3,864.3	6,947.4	(3,083.0)
2006	4,066.9	7,774.1	(3,707.1)
2007	3,000.0	7,388.7	(4,388.7)
2008	1,914.7	4,684.4	(2,769.7)
Total	55,635.9	62,102.5	(6,466.6)

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública e informes trimestrales del DF e Infomexdf

Las justificaciones oficiales para contratar deuda indican que son recursos complementarios. Sin embargo, son todo lo contrario, se convierten en un flujo negativo que afecta a las finanzas del DF en detrimento de los contribuyentes.

Desde el punto de vista fiscal y social no existe motivo para operar de este modo, no obstante, para el capital financiero tal funcionamiento es necesario a fin de garantizar la reproducción ampliada del capital. El capital financiero es el único segmento beneficiado. Para este sector es completamente razonable y positivo el endeudamiento del DF.

Cada reforma que engancha al GDF a los nuevos mecanismos de endeudamiento es considerada como “modernización” y ampliación de “oportunidades”..., pero solo en beneficio del capital financiero, de ahí que los voceros oficiales y los “analistas financieros” reiteradamente comenten de la “solidez financiera” del GDF para fomentar el incremento de los niveles de endeudamiento del que solo un sector se ve beneficiado.

La desregulación en los mecanismos de acceso al crédito por parte de las entidades y municipios modificó sustancialmente la estructura del endeudamiento subnacional en México. Destacan tres cambios sustanciales con las reformas: 1) acceso del crédito en el mercado de valores, 2) afectación de las participaciones, y 3) constitución de Fideicomisos Irrevocables de Administración y Pago como instrumentos para garantizar el pago de la deuda.

En el Distrito Federal las reformas implicaron un incremento en las dimensiones del endeudamiento. En 2003 se emitieron por primera vez certificados bursátiles; sin embargo, este tipo de crédito no se disparó de la misma manera como en el resto de las entidades, ello se puede deber a que el crédito en México, se encuentra dominado por la banca extranjerizada.

El flujo financiero negativo entre el endeudamiento bruto y el pago de la deuda nos plantea la siguiente interrogante: ¿Qué necesidad existe para endeudarse? La evidencia empírica nos plantea que no es necesario el endeudamiento. Si por lo general se paga más por lo que se recibe en calidad de préstamo, entonces la contratación de deuda se vuelve algo superfluo, motivo por el cual es válido preguntarnos: ¿A quién se beneficia con la deuda?, tema que abordaremos con mayor detalle en el próximo capítulo.

CAPÍTULO III

Nuevos esquemas de financiamiento y los capitales beneficiados

La desregulación del marco jurídico para la contratación de la deuda en las entidades trajo consigo nuevos esquemas de financiamiento. Se caracteriza por dos elementos: 1) permite a las entidades obtener créditos en el mercado de valores a través de la emisión de certificados bursátiles y 2) dota al capital dinerario de garantías a sus préstamos, a través de la constitución de fideicomisos mediante los cuales se hipotecan los ingresos provenientes de las participaciones federales.

A estos nuevos mecanismos se les ha caracterizado como modernos instrumentos para acceder el crédito. Distan mucho de ser mecanismos que beneficien a las entidades y sus habitantes. Los beneficiados se encuentran en otro lado. El capital financiero es el segmento que se ve beneficiado, tanto por el lado de los bancos como por el lado de los contratistas.

El presente capítulo persigue dos objetivos: Explicar ¿Qué son y cómo funcionan los certificados bursátiles y el Fideicomiso Maestro? y ¿cuáles son los capitales beneficiados con las modificaciones jurídicas revisadas en el capítulo anterior?

III.1 Nuevos esquemas de financiamiento

III.1.1 Emisión de Certificados Bursátiles

Características

El **Certificado Bursátil (CB)** es un instrumento de financiamiento que se emite en serie o en masa, y está destinado a circular en el mercado de valores a partir de un programa de colocación. El CB nace en 2000 como título de crédito, se caracteriza por su flexibilidad operativa en cuanto al valor de los montos y plazos de vencimiento, y por estar protegido contra la inflación, ya que las tasas de interés que determinan los rendimientos son revisadas periódicamente.

Para que a una entidad se le autorice la emisión de CB, debe contar por lo menos con dos evaluaciones de agencias calificadoras, quienes en teoría deben considerar elementos como el desempeño presupuestal, los superávit generales obtenidos en los dos últimos años, políticas administrativas y una tendencia a la alza en la recaudación de los ingresos propios, entre otros factores sociodemográficos.

El cálculo de intereses que devengan los CB respecto al monto de la inversión, que son los más usuales en el mercado bursátil mexicano, se realiza mediante la fórmula de interés simple sobre saldos insolutos. Esto significa que los certificados son amortizables en los tiempos establecidos en el contrato.

Las garantías que se constituyan como respaldo de la inversión serán determinadas por el banco emisor, y podrán ser quirografarias, avaladas, o fiduciarias. Para las entidades, la forma más usual es la avalada, la cual consiste en que el gobierno federal respalda la emisión y la entidad constituye un fideicomiso que administra los recursos que el gobierno federal deposita por instrucción de la entidad. Entre los recursos que los organismos destinan para avalar estas inversiones, y que son considerados como patrimonio de los estados y municipios, se encuentran en primer término, las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28); en menor proporción, se utilizan, como garantía del pago de la deuda, los recursos provenientes de los Impuestos sobre Nóminas y Predial y de los Derechos por el Suministro de Agua, entre los más importantes. Para el caso del Distrito Federal las emisiones se realizaron con afectación a las participaciones.

Funcionamiento de los CB en el Distrito Federal

La entidad, a través de la SHCP, constituyó un **Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago (FIAP)** que tiene básicamente dos finalidades: permitir al GDF acceder a crédito a través de la emisión de CB y garantizar el pago de intereses y de capital a los tenedores de los certificados.

El funcionamiento del mecanismo es algo complejo y tramposo. Permite incorporar a la banca extranjera en el negocio. Veamos.

La Bolsa Mexicana de Valores (BMV) establece que el fideicomiso es una figura jurídica que ampara la entrega de determinados bienes por parte de una persona física o moral (el fideicomitente) a una institución que garantice su adecuada administración y conservación (el fiduciario), cuyos beneficios serán recibidos por la persona que se designe (el fideicomisario), en las condiciones y términos establecidos en el contrato del fideicomiso.

Para el caso del DF el Fideicomitente y el fideicomisario es el GDF, mientras que el fiduciario es un banco nacional quien a partir de la firma del contrato de apertura obtiene los derechos del crédito y ostenta la figura de acreditante. Es aquí donde esta lo interesante. Esta institución de crédito nacional (finalmente extranjera por la propiedad de los activos) constituye a su vez otro fideicomiso, en donde toma la figura de fideicomitente y la fiduciaria será por lo general un banco extranjero. A este último se le denomina **Fideicomiso Emisor (FE)** y es quien se encarga de colocar los CB en el mercado primario.

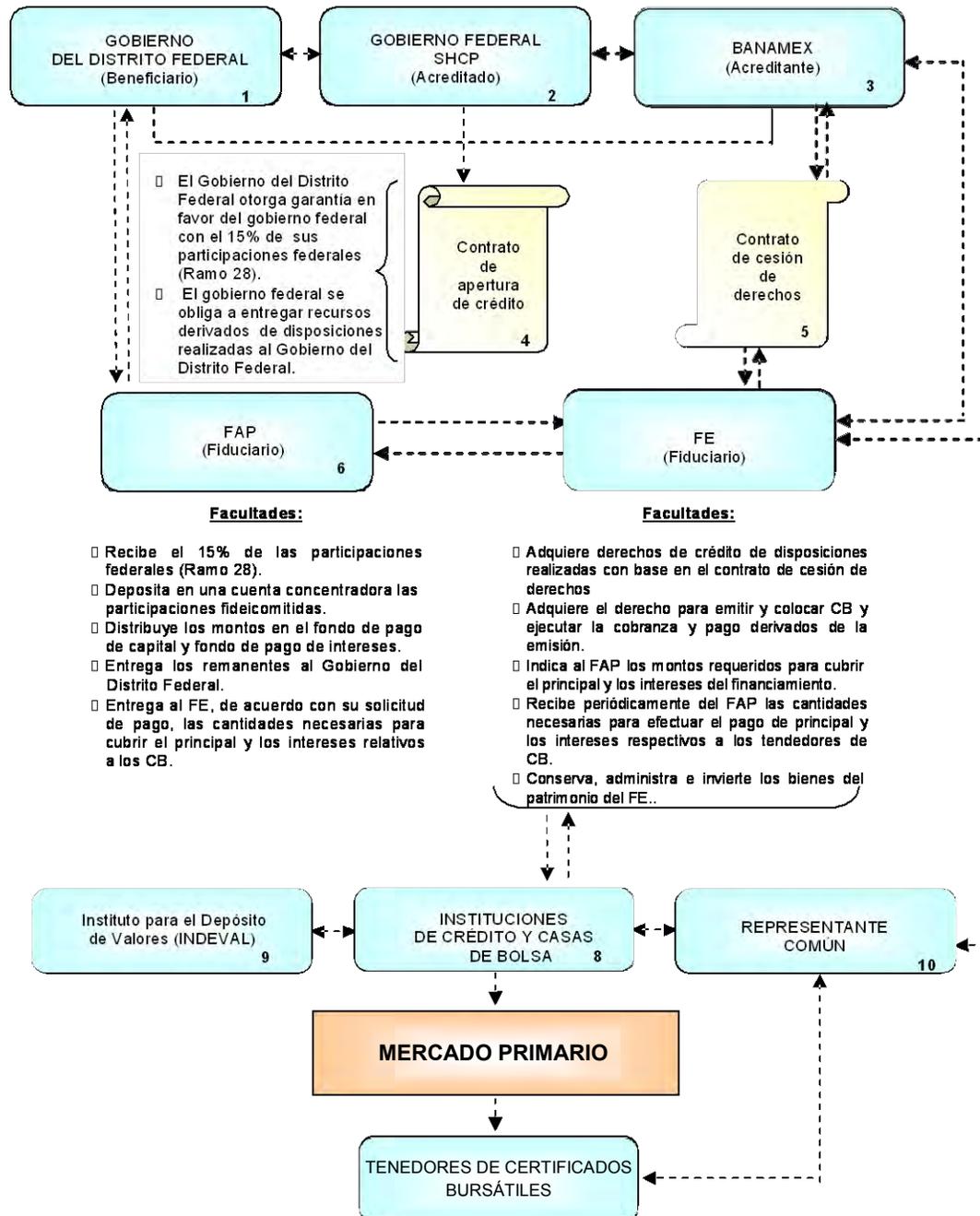
La emisión de CB conlleva la formación de dos Fideicomisos. El primero, el FIAP, se encarga de garantizar el pago de intereses y amortización, mientras que el segundo, el FE, se encarga de colocar los CB en el mercado de valores. En el primer caso, la Fiduciaria, es decir quien maneja los recursos, es un banco nacional; mientras que en el segundo es un banco extranjero, de tal suerte que los gobiernos estatales y el mercado de valores se brincan la Constitución que en el artículo 117, fracción VIII establece que “Los Estados no pueden, en ningún caso... contra directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con sociedades o particulares extranjeros...”.

El esquema de funcionamiento es el siguiente:

1. El GDF otorga garantía en favor del gobierno federal sobre el 15% de sus participaciones federales del Ramo 28 (participaciones fideicomitidas).
2. El **Gobierno Federal (GF)** se obliga a entregar los recursos derivados de las disposiciones realizadas al GDF.
3. El GF, por conducto de la SHCP, contrata el crédito con el Banco, institución financiera que a partir de la firma del contrato de apertura obtiene los derechos del crédito y ostenta la figura de acreditante, por ello, se erige como la instancia responsable de realizar las operaciones correspondientes al financiamiento y de ceder sus derechos sobre el crédito a las instancias financieras que cuentan con la capacidad legal para realizar las operaciones necesarias para la emisión y colocación de los CB en el mercado de valores.
4. Se celebra el contrato de apertura de crédito simple, derivación de fondos y constitución de garantía entre el GF, como acreditado, por medio de la SHCP; el GDF, como único beneficiario de los recursos del crédito, por conducto de su Secretaría de Finanzas; y el Banco, como acreditante.
5. Los derechos de crédito derivados de la disposición que se realice conforme al contrato de apertura de crédito, pasarán a formar parte del patrimonio del FE por medio de un contrato de cesión de derechos, cuyas atribuciones serán ejercidas por un fiduciario. El banco (en su calidad de fideicomitente) es el cedente, quien recibirá el pago por dicha cesión con los recursos provenientes de los inversionistas.
6. El GDF crea el FAP, que estará a cargo de un fiduciario. De acuerdo con el contrato de apertura de crédito, el DF, como destinatario final de los recursos y a nombre del gobierno federal, efectuará por medio del FAP la liquidación de la deuda de la disposición que se realice con cargo al contrato de apertura de crédito.
7. En forma paralela, el Banco cede los derechos sobre las disposiciones realizadas conforme al contrato de crédito, mediante contrato de cesión de derechos al FE, el cual será operado por un fiduciario.
8. La colocación en el mercado primario se realiza por medio de una casa de bolsa integrante del grupo financiero, quien se constituyó como el principal agente colocador de los CB. De acuerdo con el contrato de apertura de crédito, el fiduciario del FE cubre los recursos monetarios al banco por la cesión de derechos de crédito que le otorgó dicha institución, con base en el monto de la colocación de certificados.
9. Los CB se mantendrán en depósito en el Instituto de Depósito de Valores, que será el responsable de la guarda y conservación de los valores, y tendrá facultades para mantenerlos en sus instalaciones, en cualquier institución de crédito o bien, en el Banco de México.
10. Las facultades y obligaciones del representante común, de acuerdo con la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, son, entre otras: incluir su firma autógrafa en los CB; vigilar el cumplimiento del destino de los fondos captados mediante su emisión; convocar y presidir las asambleas de los tenedores de dichos valores, cuando así lo requiera la ley y cuando lo estime necesario o conveniente, y ejecutar sus decisiones; representar a los tenedores ante el fiduciario emisor o ante cualquier autoridad; calcular y publicar los cambios en las tasas de interés y los avisos de pagos de intereses y amortizaciones respectivos, previa notificación al fiduciario emisor; y notificar a las agencias calificadoras de cualquier incumplimiento de pago por parte del FE.

Diagrama III.1

Esquema de operación para la emisión de certificados bursátiles del Distrito Federal



Fuente: Ortega, 2005, p. 47.

11. Una vez que el intermediario bursátil colocó los CB en el mercado primario, los recursos se ingresan al FE por conducto de su fiduciario. Según el contrato de cesión de derechos, el fiduciario del FE deberá ingresar dichos recursos al banco, para que éste, a su vez, los transfiera al beneficiario del crédito, en este caso, el DF.
12. Los tenedores del CB tienen la obligación de exhibirlo para ejercer el derecho que le consigna; su pago se hará contra la entrega del mismo, según Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Los tenedores cuentan con un representante legal, para salvaguardar sus derechos ante el fiduciario emisor y ante cualquier autoridad.

Emisiones realizadas en el Distrito Federal

El 5 de diciembre de 2003 el DF efectuó la primera colocación de CB en la BMV, por un monto de 2,500.0 mdp. Las emisiones se realizaron mediante el FE, constituido por Banamex, en J. P. Morgan Institución de Banca Múltiple, J.P. Morgan Grupo Financiero; la administración y pago de dichos certificados se llevó a cabo por medio del FIAP, constituido por el GDF en Bank Boston, S.A., Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria, para lo cual el propio GDF afectará el 15.0% de las participaciones federales procedentes del **Fondo General de Participaciones (FGP)**, así como las participaciones adicionales que se requieran, lo que significa que el FIAP recibe de manera directa y sin intermediarios el 15% del monto total de las participaciones, mismos que sirven para el pago de intereses y para alimentar los fondos de reserva y de amortización, después de haber descontado estos conceptos el recurso restante se deposita en la Secretaría de Finanzas del DF.

De ese año y hasta 2007 se realizaron 7 emisiones (ver cuadro III.1) por un monto acumulado de 9,390.0 mdp. En 2003 se firmó el contrato del FIAP con el banco Banamex en que se estableció la tasa de interés equivalente a CETES de 182 días más un diferencial de 0.75%. En 2004 se realizaron dos emisiones teniendo como fiduciaria del FIAP a Banamex, la primera fue de 1,190.0 mdp a una tasa contractual de CETES a 91 días más un diferencial de 0.72% y los 500.0 mdp restantes se fijó la tasa TIIE más un diferencial de 0.32%. Para 2005 se contrató con banco IXE un monto de 800.0 mdp a una tasa fija de 9.99%. En 2007, se constituyó el fideicomiso con el banco Deutsche con quien se realizaron dos emisiones, una por 2,425.0 mdp a una tasa TIIE con un diferencial de 0.5% y 575 a una tasa de 8.65%.

*Cuadro III.1
Emisión de Certificados Bursátiles
(Millones de pesos)*

Año	Monto	Denominación
2003	2,500.0	GDFCB03
2004	1,690.0	GDFCB04 y GDFCB04-02
2005	800.0	GDFCB05
2006	1,400.0	GDFCB06
2007	3,000.0	GDFCB07 y GDFCB07-02
Total	9,390.0	

Fuente: Elaborado con información de la Cuenta Pública e informes trimestrales del DF.

Con la finalidad de ejemplificar tomaremos el caso de la tercera emisión de deuda mediante CB. Fue realizada por un FE constituido, el 7 de diciembre de 2005 por Ixe Banco, S.A., en Banco J.P. Morgan, S.A., Institución de Banca Múltiple, J.P. Morgan Grupo Financiero, División Fiduciaria, y la administración y pago de dichos certificados se llevará a cabo mediante el FIAP constituido por el GDF en J.P. Morgan, S.A., Institución de Banca Múltiple, J.P. Morgan Grupo Financiero, División Fiduciaria, para lo cual el propio GDF afectará las participaciones federales procedentes del FGP.

La emisión de los certificados tendrá una vigencia de diez años, con un período de gracia de diez, y vencerán el 3 de diciembre de 2015. El fiduciario del FE pagará y revisará los intereses cada 28 días. La emisión se amortizará el 3 de diciembre de 2015, y se aprovisionará el pago de tal manera que la amortización se hará a prorrata entre todos los CB, sin distinción alguna.

Hasta la fecha de vencimiento, los CB devengarán un interés bruto anual fijo sobre su valor nominal, que se calcula el segundo día hábil anterior al inicio de cada período de aproximadamente 28 días, computados a partir de la fecha de emisión. A partir del vencimiento del período de gracia (2 de diciembre de 2015), se pagará tanto el importe de los intereses generados como la amortización del capital, según su fecha de vencimiento. El calendario de pago es el siguiente:

*Cuadro III.2
Calendario de pago de intereses y amortización
de la tercera emisión*

Períodos	Fecha de pago de intereses y principal
Del 1 al 14	Del 15 de diciembre de 2005 al 10 de enero de 2007
Del 15 al 27	Del 11 de enero de 2007 al 09 de enero de 2008
Del 28 al 40	Del 10 de enero de 2008 al 7 de enero de 2009
Del 41 al 53	Del 08 de enero de 2009 al 6 de enero de 2010
Del 54 al 66	Del 07 de enero de 2010 al 05 de enero de 2011
Del 67 al 79	Del 06 de enero de 2011 al 04 de enero de 2012
Del 80 al 92	Del 05 de enero de 2012 al 02 de enero de 2013
Del 93 al 105	Del 03 de enero de 2013 al 01 de enero de 2014
Del 106 al 118	Del 02 de enero de 2014 al 01 de enero de 2015
Del 119 al 130	Del 02 de enero de 2015 al 03 de diciembre de 2015*

Fuente: Elaborado con datos del suplemento definitivo como parte integral del prospecto del programa autorizado por la CNBV.

* El pago de capital se realizará el 3 de diciembre del 2015.

III.1.2 El Fideicomiso Maestro

Los bancos cuando prestan al Estado buscan contar con el mayor respaldo de los créditos otorgados. En un contrato comercial con personas físicas, bien se puede tomar como garantía los bienes muebles o inmuebles, sin embargo las posibilidades de que una entidad estatal pueda obtener recursos otorgando como garantía los bienes del Estado es muy limitada debido a que no

son embargables. De ahí que se busca tener el respaldo de flujos de efectivo futuros, como lo son los impuestos, el pago de cuotas, tarifas, etc.

Un ejemplo son los proyectos de inversión financiados con certificados de participación ordinaria en donde el pago por los créditos suscritos se efectúa con garantía de un porcentaje de los ingresos futuros de un servicio. Si para construir una vialidad se necesita recurrir al crédito; los ingresos obtenidos por el cobro de peaje, una vez construida, se financia el pago de crédito suscrito.

Históricamente los ingresos por participaciones federales constituyen la seguridad de pago por excelencia en operaciones crediticias, por lo que son la “madre de todas las garantías” (Lozano, 2003: p. 117). El capital busca atrapar los ingresos más estables de las entidades, esta es la razón por la cual se requiere un **Fidecomiso Maestro (FM)**.

Las reformas al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal que entraron en vigor durante 1996 dieron la pauta para el diseño de este nuevo esquema y junto con la publicación, en 2001, del Reglamento al artículo mencionado dieron la base jurídica para que las entidades estatales y municipales pudieran constituir el FM.

El FM también coincide con otro fenómeno: la descentralización. Política implementada para dejar en manos de los gobiernos subnacionales la responsabilidad de garantizar el otorgamiento de servicios públicos a la población y el pago de la deuda. De esta forma el Gobierno Federal deja en manos estatales toda la responsabilidad, con anterioridad reservada al ejecutivo federal, y las somete a mayores presiones financieras.

III.1.2.1 Características generales de un Fideicomiso Maestro

¿Qué se entiende por FM?

EL FM es un esquema de endeudamiento apoyado en criterios de mercado a fin de establecer un mecanismo de pago de los diversos financiamientos. Es la mejor manera, diseñada hasta el momento, para garantizar al capital dinerario el pago de los créditos otorgados a las entidades. Consiste en ser un mecanismo de pago de todas aquellas deudas contraídas por el Estado que se encuentren garantizadas con participaciones federales, como pueden ser bancarias, por la emisión de certificados de participación ordinaria o certificados bursátiles.

Se apoya en criterios de mercado debido a que se exige a las entidades someterse al escrutinio de las entidades que otorgan una calificación de su deuda, mediante la cual les permite acceder al crédito con mayor o menor facilidad, según sea el caso. Si la calificación es baja, a juicio de estas calificadoras, es más difícil acceder al crédito; si la calificación es alta, el acceso al crédito es menos difícil.

El FM debe garantizar cinco condiciones:

- **Certeza jurídica.** El funcionamiento acorde a las leyes y reglamentos locales.
- **Administración expedita.** No debe tener obstáculos para garantizar el flujo financiero que garantice el pago por el crédito.

- **Flexibilidad para realizar todo tipo de operaciones.**
- **Reconocimiento de esquemas de negociación entre las partes.**
- **Formas convencionales y sencillas de pago.**

Funcionamiento general

El estado constituye un fideicomiso de administración y pago que afecta de manera irrevocable los derechos que le corresponden sobre las participaciones federales; posteriormente la entidad federativa notifica a la SHCP para que la Tesorería de la Federación deposite al fiduciario, en la cuenta concentradora del FM, el porcentaje que fue afectado de las participaciones.

El FM se integra básicamente por tres partes: a) El fideicomitente, que es la Entidad aportará el recurso al fideicomiso a través de la instrucción que ésta le da a la SHCP, para que deposite un porcentaje de las participaciones, b) el fiduciario, es decir la institución bancaria que administrará los recursos, y 3) El fideicomisario que en términos estrictamente jurídicos es la entidad, sin embargo también se considera a los beneficiarios como fideicomisarios, como es en el caso del DF.

Las cuentas que el fiduciario debe mantener son de dos tipos: la que tiene que ver con el ingreso del fideicomiso y las que están destinadas al pago. En la primera son depositados los recursos transferidos por la Tesorería de la Federación y se le denomina Cuenta Concentradora, las otras serán utilizadas para efectuar los pagos a los acreedores.

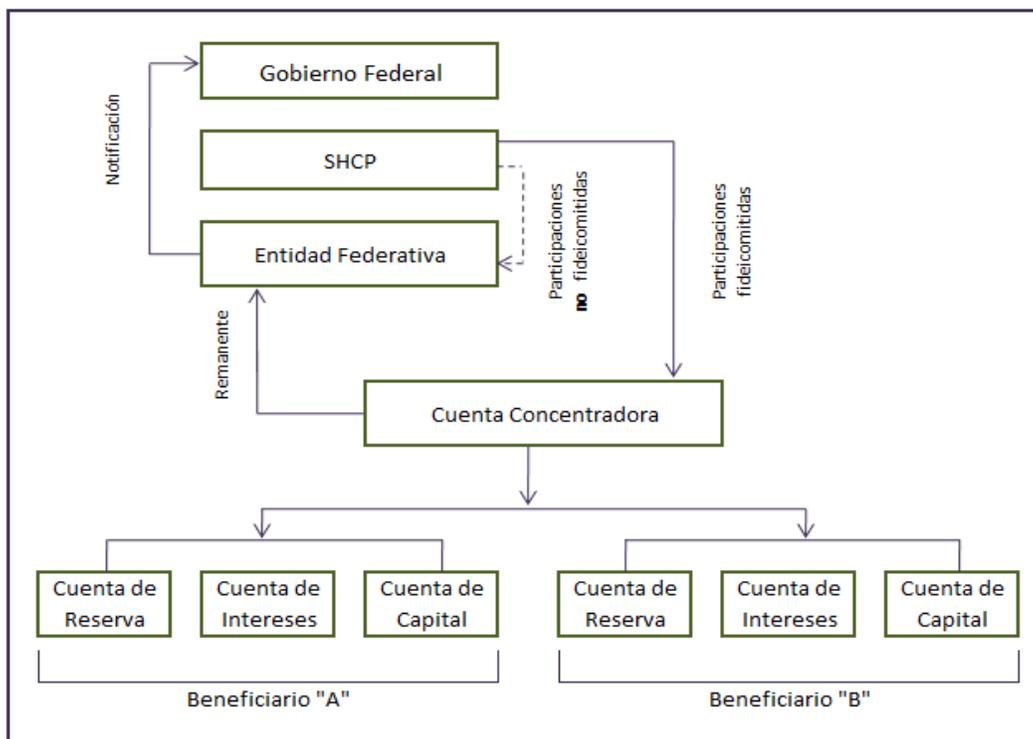
En la **cuenta concentradora** se reciben: "(i) las cantidades que resulten del ejercicio de las participaciones federales fideicomitidas; (ii) Las cantidades derivadas de cualquier otra aportación realizada por el fideicomitente; (iii) las cantidades que no estén afectas a Fondos de Reserva y/o Fondos de Pago de Capital y/o Fondos de Intereses; y (iv) los productos financieros de todos ellos..." (Orozco, 2003: p. 114).

Las cuentas para efectuar pagos a los acreedores se dividen en dos:

- En las **cuentas para fondos de reserva** son depositados recursos financieros como respaldo para el pago de capital o intereses, según sea el caso. El contrato signado con cada uno de los acreedores es el que establece los montos.
- Las **cuentas para fondo de pago** deben ser dos por cada acreedor, una para el pago de capital y la otra para el pago de intereses.

Para que el fideicomiso pague a los beneficiarios, éstos deben solicitar a la Fiduciaria, mediante oficio, el pago que corresponda de los intereses y la amortización, es hasta entonces cuando ésta última procede a retirar de la cuenta concentradora el monto correspondiente para transferir dichos recursos a los fondos de reserva, capital e intereses. Posteriormente el banco realiza los depósitos a los acreedores (ver diagrama III.2).

Diagrama III.2
Flujo de efectivo del Fideicomiso Maestro



Fuente: Orozco, 2003, p. 111.

III.1.2.2 Contrato del Fideicomiso Maestro del Distrito Federal¹

Constitución

El 23 de agosto de 2007 se firmó el **Contrato del Fideicomiso “Maestro” Irrevocable de Administración y Fuente de Pago número F/838**, entre el **Distrito Federal**, a través del GDF, y **Deutsche Bank México, S.A.**, institución de banca múltiple, división fiduciaria. Es de resaltar que se firma con la Ciudad de México a través de su gobierno, es decir, la deuda es del pueblo del DF, indistintamente del gobernante.

En ese acto el GDF depositó la irrisoria cifra de 5 mil pesos al fiduciario, misma que pasa a constituir como parte del patrimonio del fideicomiso.

¹ Las citas son extraídas del contrato.

Integrantes

- ▶ Fideicomitente: El DF
- ▶ Fiduciario: Deutsche Bank México, S.A., institución de banca múltiple, división fiduciaria.
- ▶ Fideicomisarios: los beneficiarios (Bancos y tenedores de los CB)
- ▶ Fideicomisario en primer lugar: Gobierno Federal (para los casos en que el monto total de las participaciones sean insuficientes y éste tenga que cubrir las obligaciones financieras del DF, en cuyo caso los remanentes de los periodos subsecuentes se regresaran al GF hasta que se complete el monto aportado)
- ▶ Fideicomisario en segundo lugar: “EL GDF por las cantidades remanentes y cualquier otro remanente en el patrimonio del Fideicomiso, una vez liquidadas todas las obligaciones de los financiamientos...”

Objetivo del Fideicomiso

La constitución del fideicomiso tiene el objeto “... de cumplir puntualmente con las obligaciones derivadas de los financiamientos (...) que constituyen la deuda pública del Distrito Federal, y de **hacer más transparente y eficiente el pago de los mismo a los beneficiarios...**”, es decir el objeto del contrato es garantizar el pago a los acreedores.

Mecanismos para lograr el objetivo

- ❖ Primer paso

El GDF cede al Fiduciario [Deutsche Bank México, S.A] los derechos del 65% que sobre las participaciones le corresponden al DF, “... razón por la cual el GDF ha girado instrucciones irrevocables a la SHCP y la Tesorería de la Federación en términos de la Cláusulas Décima Tercera y del segundo párrafo de este inciso, para que se entreguen al fiduciario las citadas Participaciones Fideicomitidas que de vez en vez se requieran...”

- ❖ Segundo paso

“...en la medida en que las Participaciones que se encuentren afectas a otros fideicomisos sean liberadas, serán de forma automática cedidas al Fiduciario y por lo tanto afectas de manera Irrevocable al siguiente fideicomiso, hasta **que las participaciones Fideicomitidas correspondan al 100% de las participaciones**”.

Agencias calificadoras reconocidas

- Las agencias calificadoras de la deuda del DF reconocidas por el contrato son Standard & Poor's, Moody's de México y Fitch México.

Funcionamiento

Después de la firma del contrato, el GDF notifica al GF:

“la **transmisión al fiduciario y afectación irrevocable** al patrimonio del presente fideicomiso de las participaciones fideicomitidas que se indican en la cláusula segunda inciso (b), a partir de la fecha de este contrato, y para que conforme al calendario de entrega de participaciones entregue directamente al fiduciario la totalidad de los montos presentes y futuros, derivados de las participaciones fideicomitidas, dichas notificaciones establecerán que a la fecha del presente contrato las participaciones fideicomitidas **corresponden al 65% de las participaciones**, y que, en la medida en que las participaciones que se encuentren afectas a otros fideicomisos sean liberadas, estas participaciones serán, de forma automática, cedidas al fiduciario y por lo tanto afectas de manera irrevocable al presente fideicomiso, hasta el momento en que las participaciones fideicomitidas correspondan al 100% de las participaciones”

Una vez que el GF deposita el porcentaje correspondiente de las participaciones en la cuenta concentradora, el fiduciario mantiene los recursos durante 24 horas y una vez que descuenta lo correspondiente al fondo de pago², regresa al GDF el remanente³.

Si las participaciones no cubren la totalidad de los compromisos, entonces el contrato contempla la siguiente situación: el GF podrá efectuar el pago a través de un depósito a la fiduciaria, en ese momento el GF se convierte en fideicomisario de primera instancia, debido a que el GDF queda en deuda con él. Esto significa que en los subsiguientes depósitos de las participaciones a la fiduciaria, esta última entregará el remanente al GF, hasta por el monto aportado. Que el ejecutivo federal realice un depósito extraordinario no significa que podrá deducirlo de las próximas entregas; primero tiene que fideicomitar las participaciones respectivas y, después de pagar a los beneficiario (bancos y tenedores de los CB), si es que sobran recursos, la fiduciaria le regresará el dinero que depositó con antelación.

En otro punto, los fondos con los que cuenta el fideicomiso son invertidos en el mercado de valores. Para el caso de los recursos radicados en la cuenta concentradora de la fiduciaria, el contrato establece que los mismos se deberán invertir en títulos e instrumentos financieros lo que mantiene la misma lógica de bursatilización de los recursos públicos. Al mismo tiempo, la misma cláusula que señala a donde se deben dirigir las inversiones, deslinda a la fiduciaria de toda responsabilidad “...por los menoscabos que sufran los valores, en cuanto a su precio de adquisición, por fluctuaciones en el mercado”.

² El contrato define este fondo de la siguiente manera: “Corresponde a las cuentas mantenidas por el fiduciario a las cuales se destinarán irrevocablemente para el pago oportuno de intereses, comisiones, primas, accesorios, gastos y capital de los financiamientos respectivos...”.

³ El contrato lo refiere del modo siguiente: “Corresponde a las cuentas mantenidas por el fiduciario a las cuales se destinarán irrevocablemente para el pago oportuno de intereses, comisiones, primas, accesorios, gastos y capital de los financiamientos respectivos...”.

III.1.3 Riesgos del actual esquema de financiamiento

Hipotecar los ingresos

A fin de ver las dimensiones de los riesgos para las finanzas públicas de la capital, conviene concentrarnos en la revisión de la información de 2008. Al cierre del ejercicio fiscal, el GDF hipotecó el 85% de las participaciones federales para el pago de la deuda (65% con el fideicomiso maestro y 20% por los certificados bursátiles vigentes).

Si consideramos que el DF recibió 44,700.6 mdp por concepto de participaciones significa que 37,995.5 mdp fueron depositados en los diversos fideicomisos para garantizar el **pago de la deuda** que ese año ascendió a 4,269.6 mdp. La SHCP depositó los recursos en los bancos que actúan como fiduciaria y una vez que descontaron el pago de intereses, capital y comisiones, así como el recurso para mantener los fondos de reserva de intereses y capital consignados en los contratos, regresó el sobrante a la Secretaría de Finanzas del DF.

El depósito de 37,995.5 mdp a los bancos representa el 30% del total de ingresos del DF en 2008, es decir la tercera parte del presupuesto de egresos de ese año. En una situación de derrumbe financiero que implique el incremento de la tasa de interés y/o de desastre natural, impediría al GDF la utilización de sus propios ingresos. Es imperativo el tipo de fideicomiso constituido: **irrevocable**. En términos legales no es posible renunciar a esta obligación, sin importar las necesidades de la ciudadanía.

Las formas en que los estados y municipios del país contratan la deuda en la actualidad revisten una seguridad para los acreedores como nunca antes, en otro extremo, los nuevos esquemas de financiamiento representan un riesgo para éstos. En el caso del DF por ser la capital del país, contar con el mayor monto de deuda de todas las entidades y tener al frente un gobierno surgido de un partido de “izquierda” es más representativa la manera en que adopta las formas modernas de endeudamiento. Hace casi un siglo Vladimir Ilich Lenin señaló en su libro “imperialismo fase superior del capitalismo” que **no existe gobierno que se le resista al capital financiero,...** a tantos años de distancia esta aseveración sigue vigente.

La volatilidad de los mercados financieros

Las crisis del nuevo tipo que se manifiestan a partir de la década pasada muestran la gran volatilidad que representan los mercados financieros. Colocar bonos o “invertir” en los papeles que circulan en las bolsas de valores tiene el mayor de los riesgos. Tuvimos oportunidad de ver en el primer capítulo la manera en que se esfuma el dinero o las inversiones en la bolsa de valores. A pesar de que el DF solo dirige el 12% de su deuda al mercado de valores, los riesgos no son menores. Tomaremos el siguiente caso para ejemplificar.

En 2008 la administración local puso en riesgo recursos del erario por invertir en la bolsa de valores. Veamos. De modo irresponsable la administración local constituyó un Fondo de Inversión en la Bolsa Mexicana de Valores. Este fondo, conocido como CiudaDF, iba a ser operado por el Grupo Financiero MIFEL y sería un fondo cerrado, en el cual sólo podrían invertir organismos del GDF.

Es importante resaltar la siguiente relación familiar para entender mejor lo que veremos. Un miembro de la familia González Zabalegui, propietarios de la Controladora Comerci, también forma parte del Consejo de Administración de MIFEL. Esta relación explica porqué al menos una parte de las inversiones se dirijan a los valores de Comerci.

A través de dicho fondo, el GDF invirtió en papeles de Comerci, el grupo al que pertenece la tienda Comercial Mexicana. En octubre se supo que el grupo Comerci tenía una deuda millonaria en dólares debido a que había efectuado inversiones en productos derivados, que, con la crisis suprime en Estados Unidos, se habían esfumado. Por lo que en esas fechas Comerci anunció que solicitaría ser declarado en Concurso Mercantil⁴, lo que devino en el derrumbe del valor de sus acciones.

Inmediatamente el valor del fondo de inversión CiudaDF cayó 3% e implicaba una pérdida millonaria para la Capital. La administración del GDF logro salir del atolladero al otorgar un contrato millonario al grupo Comerci a través de Comercial Mexicana.

A finales de año, el gobierno local, al igual que el gobierno federal, otorgan vales de despensa a sus trabajadores. Con licitación pública el GDF adquiere dichos vales; sin embargo, sin atender las formalidades, ese año la administración otorgó en adjudicación directa un contrato por 2,100.0 mdp a Tiendas Comercial Mexicana para adquirir los vales de fin de año. De tal suerte que el valor del fondo CiduaDF recuperó "sorpresivamente" el 3% de su valor perdido apenas dos meses antes.

⁴ Es la antesala de la quiebra. En situación de crisis, las empresas que tengan vencidas más del 35% de sus obligaciones o que no tengan activos de fácil realización para cubrir el 80% de sus obligaciones vencidas, pueden solicitar a un juez la declaración del concurso mercantil. En una primera etapa implica lo siguiente: 1.- Las deudas de la empresa se cierran, se convierten a UDIs y dejan de causar intereses (con una excepción). 2.- La empresa suspende el pago de las deudas contraídas antes de la declaración de concurso (suspensión de pagos). 3.- Solo paga las deudas que adquiere después de la declaración de concurso, con lo cual readquiere liquidez inmediata. 4.- Se suspende todo mandamiento de embargo y de ejecución contra los bienes de la empresa, con lo cual se libera a la empresa del desgaste que ocasionan estos asuntos, para que se concentre en la administración de la empresa y en el estudio y preparación del convenio y la reestructura administrativa y/o financiera.

III.2 Los capitales beneficiados

En el curso de la presente investigación fue posible constatar que los cambios realizados en los mecanismos de contratación de la deuda, así como en la orientación del gasto público, no se hacen en beneficio del pueblo del Distrito Federal. Desde este punto de vista las modificaciones son completamente irracionales. De ahí que es indispensable formular la siguiente interrogante: ¿si no es a la ciudadanía, entonces a quiénes benefician todos estos cambios? En este apartado veremos los capitales beneficiados y los separamos entre los que otorgan los créditos (capital dinerario) y los que se benefician de la obra pública por contrato, es decir las constructoras (capital productivo).

III.2.1 Los acreedores

Nos referimos como los acreedores a los bancos a quienes se adeuda el crédito o, bien, a la fiduciaria de los fideicomisos analizados en el apartado anterior.

En los doce años estudiados, los grupos beneficiados son distintos según veamos cada periodo gubernamental. Para fin de simplificar y debido a que los capitales beneficiados difieren según el gobernante que esté al frente, separaremos el estudio en tres partes.

Gestión de Cuauhtémoc Cárdenas

En 1997 se realizaron la primera elección a Jefe del Gobierno del Distrito Federal. El Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano triunfa en la contienda por amplio margen. Al cierre de ese año, la nueva administración encuentra que la deuda del Distrito Federal está contratada básicamente con dos acreedores: Banobras, banco de desarrollo bajo control del gobierno federal y Bancomer, banco comercial privatizado en 1992, en el primer caso tenemos que concentra el 59.1% y el segundo el 28.5%. Es decir para 1997 la casi totalidad de los créditos fueron suscritos con alguno de los dos bancos.

Para el año siguiente Banamex aparece en escena. La quinta parte de la deuda es contratada con Banamex al mismo tiempo que la participación de Banobras cae doce puntos porcentuales. A pesar de que en forma relativa baja la participación de Bancomer, en términos absolutos, aumenta.

Durante el año 1999 Bancomer aumenta significativamente la participación al concentrar la tercera parte de la deuda. Por su parte Banobras otorga sumas importantes de crédito para llegar al 63% con relación al total.

Cuadro III.3
Deuda Consolidada por acreedor, 1997-2000
(Millones de pesos de 2008)

ACREEDOR	1997		1998		1999		2000	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total	25,124.9	100.0	37,440.9	100.0	36,207.2	100.0	41,259.6	100.0
Banca Desarrollo	14,969.9	59.6	17,812.2	47.6	22,918.6	63.3	24,772.9	60.0
BANOBRAS	14,836.7	59.1	17,692.0	47.3	22,818.8	63.0	24,699.4	59.9
NAFIN - EXINBANK	133.3	0.5	120.3	0.3	99.8	0.3	73.5	0.2
Banca Comercial	10,155.0	40.4	19,628.6	52.4	13,288.6	36.7	16,486.7	40.0
Banco Bilbao Vizcaya	1,129.5	4.5	811.9	2.2	-	-	-	-
BANCOMER	7,149.0	28.5	9,427.9	25.2	10,815.3	29.9	11,373.8	27.6
Banca Promex	530.7	2.1	457.7	1.2	-	-	-	-
Banco IXXE	425.0	1.7	333.3	0.9	-	-	-	-
BANAMEX	-	-	7,352.1	19.6	1,138.9	3.1	3,770.0	9.1
SANTANDER	31.5	0.1	42.6	0.1	45.6	0.1	45.9	0.1
SERFIN	572.9	2.3	775.1	2.1	830.3	2.3	835.6	2.0
BANORTE	302.1	1.2	408.6	1.1	437.7	1.2	440.5	1.1
BNP	14.3	0.1	19.4	0.1	20.8	0.1	20.9	0.1

Fuente: Elaborado con base en la Cuenta Pública e informes trimestrales del DF, varios años.

Al Cierre del ejercicio fiscal de 2000 la participación de los acreedores en el saldo de la deuda no sufre cambios significativos. Los tres acreedores más importantes financiaron el 96.6% de la deuda del DF: Banobras, 59.9%; Bancomer, 27.6% y Banamex⁵, 9.1%.

Podemos concluir que por el lado de los otorgantes del crédito, los grupos privados beneficiados durante la Gestión de Cuauhtémoc Cárdenas fueron: Bancomer y Banamex.

Sexenio de Andrés Manuel López Obrador

Se requiere separar en dos niveles los tipos de acreedores. En el primer plano la banca de desarrollo y en un segundo el sector privado (banca comercial y mercado de valores).

⁵ El Grupo Financiero Banamex surge en agosto de 2001 como resultado de la venta del Grupo Financiero Banamex-Accival al Grupo Financiero Citigroup, siendo este último el grupo financiero más grande del mundo, cuya matriz se encuentra en los Estados Unidos. Recientemente, debido al impresionante derrumbe de sus acciones con la crisis suprime (sus acciones cayeron en 98.2%), el gobierno norteamericano adquirió la tercera parte de los activos financieros a fin de salvarlo de la quiebra definitiva. En México el Grupo Financiero Banamex tiene como subsidiarias a las empresas: Banamex, Acciones y Valores Banamex, Casa de Bolsa, Seguros Banamex y Afore Banamex.

Casi la totalidad de los créditos fueron suscritos con Banobras, en su mayoría, créditos asignados con antelación al sexenio que analizamos. En términos reales el monto de los créditos de Banobras cayeron en 31.1%. Pasó de representar el 65.2% en 2001 para llegar al 41.3% en 2006. Los múltiples esquemas, así como la cobertura del riesgo cambiario que ofrece, mantienen a Banobras como el principal acreedor; no obstante, de las múltiples líneas de crédito que éste banco presta al GDF, buena parte son créditos puente contratados con bancos extranjeros (el esquema FOAEM, utilizado por Banobras nos permite realizar esta aseveración). No disponemos de información suficiente para describir este hecho, pero, con lo que disponemos, podemos concluir que no es el gobierno federal a través de Banobras quien financia los créditos de la banca de desarrollo, en buena medida detrás de los créditos de Banobras se encuentra la banca privada extranjera.

*Cuadro III.4
Deuda consolidada por acreedor, 2001-2006
(Millones de pesos de 2008)*

ACREEDOR	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Monto	%										
Deuda Consolidada	44,387.7	100.0	49,352.3	100.0	54,417.6	100.0	49,832.3	100.0	49,300.0	100.0	48,235.2	100.0
Banca Desarrollo	28,937.4	65.2	26,915.7	54.5	22,061.1	40.5	19,681.6	39.5	19,518.6	39.6	19,932.2	41.3
BANOBRAS	28,891.8	65.1	26,875.6	54.5	22,030.4	40.5	19,664.9	39.5	19,511.0	39.6	19,928.4	41.3
NAFIN - EXINBANK	45.6	0.1	40.1	0.1	30.7	0.1	16.7	0.0	7.6	0.0	3.7	0.0
Banca Comercial	15,450.3	34.8	22,436.7	45.5	29,274.0	53.8	25,215.8	50.6	24,129.7	48.9	21,736.8	45.1
BANCOMER	4,061.8	9.2	4,638.7	9.4	6,263.1	11.5	5,960.0	12.0	6,004.4	12.2	5,306.0	11.0
BBVA-BANCOMER	-	-	1,443.1	2.9	1,380.4	2.5	1,771.2	3.6	2,710.6	5.5	-	-
Subtotal	4,061.8	9.2	6,081.8	12.3	7,643.4	14.0	7,731.1	15.5	8,714.9	17.7	5,306.0	11.0
SANTANDER	1,219.3	2.7	1,506.9	3.1	1,441.4	2.6	-	-	-	-	-	-
SERFIN	1,321.2	3.0	1,644.6	3.3	5,025.5	9.2	-	-	-	-	-	-
SANTANDER - SERFIN	-	-	-	-	-	-	5,710.5	11.5	4,599.8	9.3	5,131.5	10.6
Subtotal	2,540.5	5.7	3,151.5	6.4	6,466.9	11.9	5,710.5	11.5	4,599.8	9.3	5,131.5	10.6
BANAMEX	-	-	3,222.7	6.5	3,082.5	5.7	-	-	-	-	-	-
BANORTE	4,766.8	10.7	1,272.7	2.6	2,758.6	5.1	1,696.3	3.4	1,123.6	2.3	262.7	0.5
SCOTIABANK	4,061.8	9.2	8,630.9	17.5	8,255.5	15.2	9,062.7	18.2	8,715.2	17.7	7,690.1	15.9
BNP	19.5	0.0	12.5	0.0	4.3	0.0	-	-	-	-	-	-
AFIRME	-	-	-	-	983.7	1.8	939.6	1.9	903.6	1.8	872.0	1.8
INVERLAT	-	-	64.6	0.1	79.0	0.1	75.5	0.2	72.6	0.1	70.1	0.1
DEXIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,404.5	5.0
Mercado de Capitales	-	-	-	-	3,082.5	5.7	4,934.9	9.9	5,651.8	11.5	6,566.2	13.6
GDFCB03	-	-	-	-	3,082.5	5.7	2,944.5	5.9	2,831.5	5.7	2,732.4	5.7
GDFCB04	-	-	-	-	-	-	1,990.5	4.0	1,914.1	3.9	1,429.4	3.0
GDFCB05	-	-	-	-	-	-	-	-	906.1	1.8	874.4	1.8
GDFCB06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,530.1	3.2

Fuente: Elaborado con datos de la Cuenta Pública e informes trimestrales del DF, varios años.

Por su parte la banca comercial privada incrementó sus activos con la deuda del DF. Pasó de representar el 34.8% en 2001 al 45.1% en 2006, los más importantes son Bancomer⁶ y Banamex.

En 2004 el GDF liquida los adeudos que tenía con Banamex por lo que desaparece como acreedor directo. Aún cuando en términos estrictos deja de actuar como acreedor, traslada sus intereses a la emisión de certificados bursátiles. En diciembre de 2003 actúa como fiduciaria en el Fideicomiso de Administración y Pago y como fideicomitente en el Fideicomiso Emisor de los CB. Participar en este negocio le es redituable a Banamex debido a las comisiones que cobra por participar en ambos fideicomisos y por la posesión temporal de los recursos que le deposita el gobierno federal. En 2004 vuelve a ser el banco puente para la emisión de los CB, con la variante de que la fiduciaria del fideicomiso emisor es JP Morgan, también norteamericano (quebrado con la crisis subprime).

La revisión por separado de cada banco nos permite identificar lo siguiente:

Scotiabank fue el banco privado más importante en el financiamiento del DF durante el periodo, inició con una participación de 9.2% y llegó a la cúspide en 2004 con 19.3% del total de créditos contratados; concluyó con el 15.9%.

Santander-Serfin inició en el periodo con una participación relativamente baja (5.7%) e incrementó de modo progresivo hasta 2004 cuando tuvo un pico que llegó al 12.2% y después disminuir al 10.6% al finalizar el ejercicio fiscal de 2006.

BBVA-Bancomer de 2001 a 2005 duplicó su participación en la deuda, al pasar de 9.2% a 17.7%, después bajó al 11.0% en 2006; a pesar de ello, fue de los bancos más significativos en el periodo.

Estos tres bancos concentraron la casi totalidad de los créditos otorgados al DF por la banca comercial. En 2004 representaron el 48% del total de los créditos. Es imprescindible mencionar que desde los primeros años de esta década los tres bancos fueron extranjerizados, por lo que de manera indirecta la deuda del DF está suscrita con la banca extranjera, principalmente con la de origen español y norteamericano.

Por otra parte, la disminución relativa de la participación de la banca comercial en el financiamiento del DF se debe a la emisión de CB a partir de 2003. Es aquí donde entra la participación de **Banamex**, también banco extranjerizado; en ambas emisiones sirve de banco puente. Si sumamos ambas emisiones podemos constatar que para 2004 la participación de Banamex, junto con los bancos Bank Boston y JP Morgan, representaron el 9.9% de los créditos, es decir, sin poner un solo centavo, estos bancos, que solo sirvieron como medio para acceder al mercado de valores, obtuvieron ganancias a través de las comisiones cobradas al GDF y tienen a su disposición los fondos de intereses y amortización, que por lo demás son fondos ociosos que no reditúan a la ciudad ningún beneficio.

En resumen, se puede concluir que los bancos beneficiados por prestar al GDF durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador fueron Scotiabank, BBVA-Bancomer, Santander-Serfin y Banamex, los cuatro, bancos extranjerizados, de capital principalmente norteamericano y español. En los casos de los bancos que colocaron los CB en el mercado de valores se trata directamente de bancos norteamericanos.

⁶ Bancomer fue adquirido en 2000 por el grupo financiero español Banco Bilbao Vizcaya Argentaria para constituirse como BBVA-Bancomer.

Los dos primeros años de la administración de Marcelo Ebrad

Lo más significativo durante los dos primeros años de la gestión de Marcelo Ebrad fue el refinanciamiento de la deuda. También es importante mencionar que en este acto se pagó por adelantado los compromisos por la emisión de los certificados bursátiles GDFCB03 y GDFCB04.

Los bancos privados más beneficiados en estos dos primeros años son: Bancomer, Dexia y Deutsche Bank México. En suma los tres concentran el 55.2% de la deuda del DF. El común denominador de tres bancos es ser de propiedad extranjera.

Bancomer centraliza el 17.9% de créditos suscritos por el GDF.

El **Grupo Dexia**⁷ tuvo un crecimiento exponencial en los dos primeros años de la administración de Marcelo Ebrad, pasó de representar el 5% en 2006 al 31.8% al año siguiente.

Cuadro III.5
Deuda consolidada por acreedor, 2007-2008
(Millones de pesos de 2008)

ACREEDOR	2007		2008	
	Monto	%	Monto	%
Total	46,338.7	100.0	45,579.6	100.0
Banca Desarrollo	17,578.6	37.9	18,221.6	40.0
BANOBRAS	17,578.6	37.9	18,221.6	40.0
Banca Comercial	23,293.6	50.3	22,158.0	48.6
BANCOMER	8,576.1	18.5	8,158.0	17.9
DEXIA (actualmente HSBC)	14,717.5	31.8	14,000.0	30.7
Mercado de Capitales	5,466.5	11.8	5,200.0	11.4
GDFCB05 (Banco Ixe-JP Morgan)	841.0	1.8	800.0	1.8
GDFCB06 ¹	1,471.7	3.2	1,400.0	3.1
GDFCB07 (Deutsche Bank México)	604.5	1.3	575.0	1.3
GDFCB07-2 (Deutsche Bank México)	2,549.3	5.5	2,425.0	5.3

Fuente: Elaborado con base en la Cuenta Pública e informes trimestrales del DF, varios años.

Con relación a la emisión de los certificados bursátiles los bancos nacionales a través de los cuales se utilizan como puente son **Banamex e IXE**. Los bancos que emitieron los CB fueron JP Morgan y Deutsche Bank México.

Hemos señalado que el JP Morgan es un banco norteamericano quebrado, mientras que el Deutsche Bank México podemos comentar que es parte de un grupo financiero Alemán⁸. Estos bancos a través de la emisión de CB centralizan el 11.4% del crédito del DF.

⁷ Grupo surgido en 1999 de la fusión de bancos francés y belga.

⁸ Antes de la segunda guerra mundial fue el banco más poderoso del mundo, después de ésta fue obligado a dividirse. En la actualidad cuenta con más de 12 millones de clientes en 75 países. Su presencia física en México es mínima (apenas 100 empleados), sin embargo

Podemos observar que los grupos privados más beneficiados son, en primer lugar, Dexia y le sigue Bancomer.

III.2.2 Modificaciones en el gasto de inversión.

De la obra pública por administración a la obra pública por contrato

Durante la década de 1990 se produjeron importantes cambios en la orientación del gasto en la obra pública del DF. La política de adelgazamiento del Estado condujo a la privatización de las actividades realizadas por el gobierno. El caso de la obra pública en el DF, se efectuaba preferentemente con trabajadores, materiales y maquinaria del GDF. Buena parte de los recursos obtenidos mediante el crédito se destinaron a la realización de la obra pública con el esquema descrito; mismo que se le denomina en la contabilidad gubernamental como **obra pública por administración**⁹. El peso que ocupó en el gasto público se modificó a mediados de la década de 1990.

*Cuadro III.6
Obra Pública realizada con crédito
(Estructura porcentual)*

Año	Obra Pública por		
	Administración	Contrato	Total
2002	6.2	93.8	100.0
2003	3.7	96.3	100.0
2004	1.6	98.4	100.0
2005	0.2	99.8	100.0
2006	3.7	96.3	100.0
2007	-	100.0	100.0
2008	-	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con información de la SFDF - Informexdf

Buena parte de la obra pública que realizaba el gobierno fue encargada a los particulares, forma a lo cual se le denomina **obra pública por contrato**¹⁰. Anteriormente solo se dejaba en manos de las constructoras actividades que el gobierno local estaba imposibilitado de realizar; tales como la construcción del metro o del drenaje profundo. Las actividades menores, como reencarpetado asfáltico, mantenimiento a vialidades secundarias, inmuebles públicos o escuelas de nivel básico, desazolve del drenaje, etc., se realizaban con los medios del GDF. En la actualidad muy diversas actividades de este tipo son entregadas al capital privado.

el corporativo toma relevancia en América Latina debido a los productos financieros que ofrece y a las asesorías a clientes corporativos e institucionales.

⁹ Se refiere a las asignaciones destinadas a cubrir el pago de obras públicas que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal **realicen** en las construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras y supervisión de obras públicas por administración directa.

¹⁰ Son las asignaciones destinadas a cubrir el pago de obras públicas que la administración pública del Distrito Federal, **contrata** con personas físicas o morales. Estas pueden ser: construcciones, reconstrucciones, adaptaciones, mejoras, servicios y estudios relacionados con las mismas

Para observar lo comentado hasta aquí solicitamos al GDF, a través del sistema Infomex del DF, los analíticos de claves presupuestales para extraer la información relativa a la obra pública financiada con recursos de crédito; pero únicamente nos fue proporcionada información de 2002 a 2008. Si tuviéramos una serie desde 1990 sería más fácil demostrar lo comentado hasta aquí; no obstante, la tendencia que muestra esta serie deja en claro que en los años anteriores a 2002, la parte proporcional de la obra pública por administración crece y hacia adelante desaparece. En ese año, el 6.2% de la obra pública financiada con recursos de crédito se realizó con medios del propio GDF, para 2007 toda la obra pública fue encargada al capital privado.

Entrega de la gestión laboral a los particulares

Que el gobierno de la ciudad deje en manos privadas la totalidad de la obra pública financiada con recursos de crédito (un indicador de que la tendencia puede ser semejante para la obra pública contratada con otro tipo de recursos) también implica que la relación laboral se deja en manos de los particulares.

El proceso consiste en que el Estado deja de contratar fuerza de trabajo para realizar las obras públicas que tiene por meta efectuar cada año y, en contra partida, las constructoras se encargan de la contratación del personal. Los contratos suscritos entre el GDF y la constructora establecen con toda claridad que el primero no se hace responsable de la relación laboral.

Tal modificación tiene implicaciones en la valorización del capital. Por un lado, los recursos del estado (nos referimos a los crediticios) se destinan en su totalidad al capital privado. Por el otro, los costos laborales son inferiores en el sector privado con relación al sector público. Dicho de otro modo, los ingresos percibidos por un trabajador del sector que labora para el capital privado es inferior que un empleado del gobierno; ante los ojos del capital, el primero es más productivo que el segundo. De ahí que la valorización aumente con los cambios en la gestión laboral.

Conviene comentar que los ingresos de los trabajadores del GDF consideran tanto el salario base como un conjunto de prestaciones contempladas en las Condiciones Generales de Trabajo. En primer lugar una jornada de trabajo de ocho horas y pago de horas extra, prima vacacional dos veces al año, vales de fin de año, apoyo a madres solteras, servicio médico del ISSSTE, cuarenta días de aguinaldo, etc.

Al empleado de una constructora a menudo no se le respeta la jornada laboral de ocho horas, ni el pago de horas extras (algo ya muy común en el ámbito privado); los contratos son temporales, sin derecho a la basificación, ni a la organización sindical y, a menudo, sin protección física, ni seguridad social.

En algunos casos, la atención médica que reciben es aquella que el propio GDF o el Gobierno Federal ofrecen a través de la Secretaría de Salud. El Estado al dar la atención médica a los trabajadores de estas empresas gratuitamente, se convierte en un subsidio para el capital. Le permite a las empresas generar ahorros en el rubro de la seguridad social. A estos ahorros el capital los denomina productividad laboral, debido a que permiten incrementar los niveles de ganancias del capital privado.

Estos hechos nos plantean las siguientes conclusiones:

- 1) El GDF contrata deuda para destinar esos recursos a las constructoras privadas a cambio de realizar las obras públicas, a menudo a un precio muy elevado. De este modo el objetivo de “adelgazar al Estado” es igualmente verificable en un gobierno de “izquierda” como en cualquier otro tipo de gobierno que respete las relaciones de propiedad privada sobre los medios de producción. Es decir, las funciones del Estado en cuanto a proveer de las obras y servicios públicos se deja en manos del capital privado con cargo a los ingresos del propio Estado.
- 2) Al dejar en manos de los particulares la relación laboral, el GDF contribuye en la valorización del capital porque, al abaratar costos, los contratistas privados incrementen los niveles de ganancia.

III.2.3 Los contratistas

Vimos con anterioridad que a través de la deuda del DF se beneficia al capital dinerario, es decir, al capital que devenga interés o capital de préstamo. Pero los bancos no son los únicos beneficiados, las constructoras también se benefician. El capital productivo se beneficia con la orientación del gasto público.

El gobierno del DF no está aislado de las políticas implementadas en el mundo capitalista. El capital financiero exige que todos los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales, le entreguen todo cuanto permite valorizar el capital. Vimos por el lado de los acreedores, ahora veremos por el lado de los contratistas que también el gobierno del DF contribuye a incrementar los niveles de ganancias del capital a partir de beneficiar a cierto número de empresas.

En el periodo de 2002 a 2008 veintisiete entes públicos financiaron obras públicas por contrato con recursos de crédito (ver cuadro III.7). Los más representativos son las Delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa; la Secretaría de Obras y Servicios; el Sistema de Aguas de la Ciudad de México; el Sistema de Transporte Colectivo (Metro); el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación (encargado de efectuar las obras para la construcción del segundo piso en la Av. Periférico) y el Fondo de Seguridad Pública.

Con la finalidad de revisar cuáles son los contratistas beneficiados con las obras realizadas por el DF con recursos de crédito se solicitó a los entes públicos enumerados, a través de Infomexdf, la relación de contratos, así como el nombre o razón social de la constructora y una vez revisada la información se encontró lo siguiente.

Cuadro III.7
Entes Públicos que financiaron obra pública por contrato con recursos de crédito
(Millones de pesos)

Ente Público	Año						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	4,068.7	4,403.6	1,568.1	691.9	1,059.2	1,072.7	1,213.6
<i>Delegaciones</i>	1,276.8	1,113.0	370.5	517.2	479.9	-	24.8
Álvaro Obregón	123.4	101.7	45.4	43.9	43.5	-	-
Azcapotzalco	140.8	74.5	-	26.2	26.7	-	-
Benito Juárez	18.2	6.2	4.7	4.5	3.8	-	-
Coyoacán	84.0	4.9	45.5	38.8	30.4	-	-
Cuajimalpa de Morelos	23.8	22.3	9.5	9.2	6.4	-	-
Cuauhtémoc	22.0	24.3	11.2	2.3	4.2	-	-
Gustavo A. Madero	154.9	165.2	43.4	67.7	55.5	-	-
Iztacalco	39.6	43.0	8.4	32.2	26.6	-	-
Iztapalapa	266.9	268.3	29.0	130.2	130.4	-	24.8
Magdalena Contreras	33.8	41.6	11.5	11.0	15.8	-	-
Miguel Hidalgo	83.6	50.7	18.2	19.8	8.4	-	-
Milpa Alta	69.7	53.0	30.8	29.8	15.6	-	-
Tláhuac	45.4	55.4	28.7	23.8	24.2	-	-
Tlalpan	49.9	65.6	32.2	9.2	33.5	-	-
Venustiano Carranza	29.6	33.9	-	15.1	21.5	-	-
Xochimilco	91.0	102.9	51.9	53.5	33.3	-	-
Secretaría de Gobierno	9.0	-	-	-	-	-	-
Fondo Mixto de Promoción Turística	2.5	0.7	-	-	-	-	-
Sistema de Aguas	95.1	1,024.5	22.7	171.2	358.9	558.3	219.5
Secretaría de Obras y Servicios	2,360.9	1,105.9	788.4	3.6	207.4	132.9	888.9
Fideicomiso del Centro Histórico	40.0	50.8	15.5	-	-	-	-
Sistema de Transporte Colectivo (Metro)	0.9	47.2	-	-	-	381.5	80.4
Red de Transporte de Pasajeros	0.5	-	-	-	-	-	-
Servicio de Transportes Eléctricos	3.3	-	-	-	-	-	-
Secretaría de Seguridad Pública	1.9	3.0	-	-	-	-	-
Fideicomiso P/ Mejora de las Vías de Comu.	157.9	842.4	341.5	-	-	-	-
Fondo de Seguridad Pública	120.0	216.0	29.4	-	12.9	-	-

Fuente: Elaborado con información de la SFDF - Informexdf

Delegación Álvaro Obregón

La información que proporcionó el Ente Público abarcó el periodo 2004-2008. Al respecto, se observa que de 102 constructoras que efectuaron alguna obra pública por contrato por encargo de esa Delegación, 15 absorbieron el 54.7% del presupuesto de recursos de crédito y tan solo 6 constructoras se quedaron con la tercera parte de los recursos de crédito, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro III.8
Empresas que signaron contratos de mayor monto con la
Delegación Álvaro Obregón, financiados con recursos crediticios
(Millones de pesos)

Empresa	Monto	% del Total
Inmobiliaria y Construcciones Encino, S.A. de C.V.	18.5	9.0
Grupo Constructor Jahmi, S.A. de C.V.	12.5	6.1
Karisma Ingenieria, S.A. de C.V.	12.4	6.0
FCM Construcción y Supervisión, S.A. de C.V.	11.1	5.4
Exxel Internacional, S.A. de C.V.	8.4	4.1
Grupo Gabaon, S.A. de C.V.	6.3	3.0
Total	69.3	33.6

Fuente: Elaborado con información de la Delegación A.O. - Informexdf

Delegación Azcapotzalco

En el periodo 2001 al 2008 la Delegación Azcapotzalco signó contratos de obra pública con 136 constructoras; de las cuales 17 se quedaron con el 50% de los recursos de crédito asignados en el periodo. Tan solo 5 fueron beneficiados por las distintas administraciones a las cuales se les otorgaron poco más de la cuarta parte de los contratos en los ocho años estudiados (ver cuadro III.9).

Cuadro III.9
Empresas que signaron contratos de mayor monto con la
Delegación Azcapotzalco, financiados con recursos crediticios
(Millones de pesos)

Empresa	Monto	% del Total
Consorcio de Ingenieros Constructores y Consultores, S.A de C.V.	56.2	8.4
Grupo Constructor Rogura, S.A de C.V.	38.9	5.8
Constructora Jaquenavy S.A. de C.V.	33.3	5.0
Mecano Inmobiliaria, S.A. de C.V.	27.8	4.2
Bq Construcciones, S.A de C.V.	21.1	3.2
Total	177.4	26.6

Fuente: Elaborado con información de la Delegación Azcapotzalco - Informexdf

Gustavo A. Madero

La Delegación Gustavo A. Madero proporcionó información de los años 2004 a 2008 de los rubros de obra pública y adquisición de bienes muebles, la información fue amplia y abarcó no solo los recursos del crédito, sino también los provenientes de las transferencias federales y los ingresos del fisco del propio GDF. Se observa que se firmaron contratos con 357 empresas de las cuales 20 concentraron el 40% de ellos; diez de estas, es decir, tan solo el 2.8% del total de proveedores, se llevaron el 26.3% del total de recursos asignados a la Delegación, cuyas empresas son las siguientes:

*Cuadro III.10
Empresas que signaron contratos de mayor monto
con la Delegación Gustavo A. Madero
(Millones de pesos)*

Empresa	Monto	% del Total
Infraestructura Omega 2000, S.A. de C.V.	55.8	5.8
Panamericana Constructores y Asociados, S.A. de C.V.	32.1	3.3
Constructora Rotsen, S. A. de C. V.	24.3	2.5
Arplus, S.A. de C.V.	24.1	2.5
Epsilon Ingeniería Y Tecnología, S.A. de C.V.	23.7	2.5
Schiefer Industrial S.A. de C.V.	20.3	2.1
Javac Construcciones, S.A. de C.V.	20.0	2.1
Grupo Urbanista Pavimentador, S. A. de C. V.	19.5	2.0
Ingeniería, Servicios y Sistemas Aplicados, S.A. de C.V.	17.0	1.8
Siga Construcciones, S.A. de C.V.	15.8	1.6
Total	252.6	26.3

Fuente: Elaborado con información del G.A.M. - Informexdf

Delegación Iztapalapa

De 2004 a 2008 la Delegación Iztapalapa contrató 179 empresas para efectuar diversas acciones relacionadas con la obra pública. Tan solo 15 de ellas realizaron la mitad de la obra y 10 se quedaron con la tercera parte del presupuesto destinado a la inversión por esta Delegación (el Ente proporcionó información de contratos financiados con crédito y otros ingresos), las cuales se enlistan a continuación:

*Cuadro III.11
Empresas que signaron contratos de mayor
monto con la Delegación Iztapalapa
(Millones de pesos)*

Empresa	Monto	% del Total
Constructores y Supervisores Unidos, S.A. de C.V.	188.5	6.0
Central de Láminas y Perfiles Especiales, S.A. de C.V.	155.0	4.9
Proyectos y Construcciones Enan, S.A. de C.V.	115.2	3.7
Posa Central Arquitectos, S.A. de C.V.	114.1	3.6
Constructora Sayvel, S.A. de C.V.	99.5	3.2
Supercon, S.A. de C.V.	89.4	2.8
Exxel Internacional, S.A. de C.V.	88.6	2.8
Arte Construcción y Supervisión Inmobiliaria, S.A. de C.V.	75.8	2.4
Grupo Mirfavi, S.A. de C.V.	73.3	2.3
Constructora Avanza, S.A. de C.V.	69.3	2.2
Total	1,068.9	33.9

Fuente: Elaborado con información de la Delegación Iztapalapa - Informexdf

Secretaría de Obras y Servicios

La Secretaría es la encargada de realizar las obras más importantes del GDF. Para el análisis de la información proporcionada, separaremos los datos: por un lado la información proporcionada por la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) y por otro, la remitida por la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU).

Con relación al primer caso tenemos que la DGOP nos proporcionó información de los años 2004 a 2006 de las obras realizadas con diversos tipos de recursos. La información muestra que fueron contratadas 40 empresas, de las cuales tan solo 7 realizaron el 93.0% (ver cuadro III.12) de la obra encargada a los particulares por dicha Dirección. Es sorprendente ver que solo cuatro contratistas efectuaron el 78.6% de la obra.

Cuadro III.12
Empresas que signaron contratos de mayor
monto con la DGOP-SOS
(Millones de pesos)

Constructora	Monto	% del Total
Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V.	410.11	25.7
Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V.	334.34	21.0
Desarrollo Urbano Integral, S.A. de C.V.	300.33	18.9
Ingeniería y Control de Proyectos, S.A. de C.V.	207.08	13.0
Grupo Kopil, S.A. de C.V.	84.59	5.3
Constructora Reno 2000, S.A. de C.V.	65.63	4.1
Vema Ingenieros , S.A. de C.V.	40.90	2.6
Total	1,481.1	93.0

Fuente: Elaborado con información de la SOS- Informexdf

En cuanto a la DGSU, de 313 empresas contratadas, 7 realizaron el 39.5% de la obra, cuyos nombres son los siguientes:

Cuadro III.13
Empresas que signaron contratos de mayor
monto con la DGSU-SOS
(Millones de pesos)

Empresa	Monto	% del Total
Procesos de Ingeniería Aplicada, S.A. de C.V.	159.03	14.9
Técnica Internacional en Limpieza, S.A. de C.V.	95.20	8.9
Grupo Contadero, S.A. de C.V.	60.71	5.7
Desarrollo Integral de Inmuebles, S.A. de C.V.	39.94	3.7
Maquinaria Intercontinental, S.A. de C.V.	22.50	2.1
Bq Construcciones, S.A. de C.V.	21.83	2.1
Proyecto y Construcción de Procesos Ambientales, S.A. de C.V.	21.73	2.0
Total	420.9	39.5

Fuente: Elaborado con información de la SOS - Informexdf

Sistema de Aguas de la Ciudad de México

La obra pública que encargó el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) a los particulares tiene un universo de 749 contratistas, según información proporcionada por el Ente Público en el periodo de 1999 a 2007. A pesar de haber firmado contratos con 749 empresas, podemos considerar que 7 fueron las principales beneficiadas, pues se quedaron con la tercera parte del presupuesto asignado para este rubro, como se puede observar en el cuadro siguiente:

*Cuadro III.14
Empresas que signaron contratos de mayor
monto con SACM, financiados con recursos de crédito
(Millones de pesos)*

Empresa	Monto	% del Total
Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V.	507.81	11.2
Construcciones y Trituraciones, S.A. de C.V.	254.14	5.6
Industrias del Agua de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	177.77	3.9
Lombardo Construcciones, S.A. de C.V.	154.07	3.4
Microtunel, S.A. de C.V.	153.33	3.4
Fypasa Construcciones, S.A. de C.V.	131.08	2.9
Constructora Virgo, S.A. de C.V.	125.04	2.7
Total	1,503.2	33.0

Fuente: Elaborado con información de la SACM - Informexdf

Sistema de Transporte Colectivo - Metro

El Metro proporcionó información de 2006 a 2008 de la que se desprende que para el mantenimiento a las diversas líneas del metro se contrató a 11 empresas de las cuales únicamente dos concentraron el 88.9% de las obras tal como se observa en la siguiente tabla:

*Cuadro III.15
Empresas que signaron contratos de mayor monto
con el Metro financiados con recursos crediticios
(Millones de pesos)*

Empresa	Monto	% del Total
Consultoría Metropolitana de Ingeniería, S.A. de C.V.	295.5	55.7
Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V.	175.8	33.2
Multidín, S.A. de C.V.	18.1	3.4
Bufete Arquitectónico, S.A. de C.V.	8.5	1.6
Total	497.9	93.9

Fuente: Elaborado con información del Metro - Informexdf

Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación-Fimevic

El Fimevic fue el fideicomiso encargado durante la gestión de López Obrador de construir los segundos pisos en los tramos de Viaducto y Periférico. La información que aparece en su portal de internet presenta contratos por tipo de obra de los años 2002 al 2006 indistintamente de los tipos de recursos que se utilizaron para su realización. Con la finalidad de simplificar el análisis se tomó la muestra de las diversas etapas y tramos de la obra relativa al distribuidor vial San Antonio (la más importante), así como los contratos para adquirir concreto y acero.

Sobre el caso de la obra mencionada se contrató a 55 empresas, de las cuales 7 efectuaron las tres cuartas partes de la obra. Tan solo dos absorbieron el 40.2% del total del presupuesto.

*Cuadro III.16
Empresas que signaron contratos de mayor monto
con el Fimevic para la realización de obra pública
(Millones de pesos)*

Empresa	Monto	% del Total
GAMI Ingeniería e Instalaciones, S.A.	1,559.8	29.6
Unión Presforzadora, S.A. de C.V.	556.9	10.6
González Soto y Asociados, S.A. de C.V.	459.8	8.7
Eseasa Construcciones, S.A. de C.V.	402.9	7.6
Pretencreto, S.A. de C.V.	400.9	7.6
Transportes y Gruas Mycsa, S.A. de C.V.	234.0	4.4
Gutsa Inmobiliaria, S.A. de C.V.	232.7	4.4
Total	3,847.0	73.0

Fuente: Elaborado con información del Fimevic - Informexdf

La totalidad del acero y el concreto se adquirió con seis empresas. Destaca Acero Macsa, SA de CV quien proporcionó el 88.2% del Acero. Por su parte Cemex y Concretos Apasco proporcionaron la totalidad del concreto.

*Cuadro III.17
Empresas que signaron contratos con el Fimevic para compra de Acero y Concreto
(Millones de pesos)*

Empresa	Monto	% del Total
Acero	445.4	100.0
Aceros Camesa, S.A. de C.V.	41.3	9.3
Aceros Macsa, S.A de C.V.	392.7	88.2
Cablesa, S. A. de C.V.	7.4	1.7
Deacero, S. A. de Cv.	4.0	0.9
Concreto	67.1	100.0
Cemex	32.8	48.9
Concretos Apasco	34.3	51.1
Total	512.6	

Fuente: Elaborado con información del Fimevic - Informexdf

Los contratistas beneficiados con el gasto de inversión son un núcleo muy pequeño con relación al cúmulo de proveedores con los que cuenta el Distrito Federal. En algunos casos el carácter oligopolio o monopolístico del mercado obliga a que el gobierno contrate exclusivamente a ciertas empresas. En otros casos, las empresas beneficiadas dependen de los altos funcionarios que estén al frente de la administración.

Es posible verificar que las empresas beneficiadas no son comunes de un Ente Público a otro, ello se puede explicar por dos razones:

- a) Según la Ley de Obras del Distrito Federal una misma constructora no puede signar contratos con más de cinco Entes Públicos (existen 99 en el GDF).
- b) Derivado de lo anterior, se observa que un número importante de las empresas no cuentan con páginas web, ni tampoco aparecen referencias en la Red de internet; es decir, son empresas fantasmas que trabajan para el gobierno. De aquí que sea sugerente pensar que se trata de subsidiarias de grupos de capital financiero más amplios.

De las empresas más significativas ya enumeradas, se pudo identificar la presencia de cinco grupos de capital financiero: INDI, AGBAR, ICA, CEMEX, HOLCIM APASCO. En total estos grupos realizaron obras por un monto de 3,055 mdp. Si consideramos que su participación se remite a cuatro años: del 2002 al 2005, representan el 28.5% del total de recursos de crédito erogados en dicho periodo.

El grupo INDI se dedica fundamentalmente a la construcción y fue la principal empresa encargada de la construcción del segundo piso en el periférico de la Ciudad de México. El monto de los contratos del GDF con este grupo fue de 1,969.9 mdp.

El grupo AGBAR, es un grupo financiero de origen español que se dedica a obras relacionadas con el agua. A través de la subsidiaria Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V. se encargó del mantenimiento a la red de suministro de agua potable en el Distrito Federal. El Sistema de Aguas del Distrito Federal signó contratos por un valor de 507.8 mdp.

Empresas ICA es un grupo financiero que presta servicios de construcción para proyectos de infraestructura al sector público mexicano, y, a través de sus subsidiarias, es de los grupos más importantes en la obra pública del Distrito Federal. La Secretaría de Obras y Servicios así como el Sistema de Transporte Colectivo – Metro son los Entes Públicos que en total firmaron contratos por un monto total de 510.2 mdp.

El grupo HOLCIMP APASCO principalmente de capital suizo se encarga de producir y comercializar cemento, agregados, concreto premezclado y otros productos y servicios para la construcción; y Cemex, empresa transnacional de origen mexicano que se dedica a la producción de concreto, tuvieron una participación menor, apenas de 67.1 mdp, entre ambos.

Los modernos esquemas de financiamiento implementados en el Distrito Federal tienen por objeto garantizar la inversión del capital. La formación de fideicomisos privados es el mecanismo para obligar al GDF a cubrir el pago de sus obligaciones financieras. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deposita los ingresos por participaciones en los Fideicomisos a fin de garantizar de manera pronta y sin mayor trámite el pago de las obligaciones financieras del GDF. De tal modo que, en este punto, modernización es sinónimo de poner en primer lugar los intereses del capital dinerario y después los intereses de los habitantes del Distrito Federal.

El endeudamiento beneficia al capital por dos lados: por la contratación de la deuda y por el destino de los recursos.

La banca extranjera es la principal beneficiada tanto por la suscripción directa de créditos como por colocar certificados bursátiles en el mercado primario, no obstante los bancos beneficiados varían según el Jefe de Gobierno en turno, salvo en el caso de Bancomer que aparece durante todo el periodo estudiado como uno de los principales acreedores privados beneficiados.

A diferencia de lo que podría pensarse, el gobierno de “izquierda” del Distrito Federal ha implementado una política de privatización de la obra pública. Fue durante la gestión del Partido de la Revolución Democrática donde se dejó en manos de los particulares la totalidad de la obra pública financiada con recursos de crédito. Las empresas beneficiadas varían según la administración que esté al frente de cada Ente Público; no obstante, las más significativas son las empresas contratadas por Entes que dependen de la administración central, al respecto se pueden ubicar claramente tres Grupos de Capital Financiero beneficiados: INDI, AGBAR e ICA, quienes durante el periodo que realizaron las obras, se llevaron la cuarta parte del total del gasto público financiado con recursos de crédito.

CONCLUSIONES

La desregulación financiera tanto en México como en el mundo deviene de la crisis del capitalismo. Para entenderlo fue necesario remitirnos a las raíces de la crisis estructural del sistema capitalista durante las décadas de 1970 y 1980. ¿Qué permite caracterizar de este modo la crisis? Fundamentalmente que la tasa de ganancia de las empresas de las principales potencias económicas (Estados Unidos, Alemania, Francia e Inglaterra) venía en picada desde finales de la década de 1960 hasta los primeros años de la década de 1980.

Para remontar los niveles de ganancia perdidos, el modo de producción capitalista debió operar un conjunto de cambios en el plano de la producción y circulación de mercancías, así como en las relaciones políticas y el marco jurídico instaurado al término de la segunda guerra mundial.

Se observan transformaciones sustanciales en la base tecnológica de la producción; la microelectrónica es el pilar de estas transformaciones. Su incorporación permitió revolucionar la industria de la computación y de las telecomunicaciones, sectores que se convertirán en los más dinámicos de la economía. Como parte de este proceso, el microprocesador se difundió de modo generalizado en el conjunto de las actividades económicas y sociales de la humanidad.

Con el objeto de realizar el plusvalor generado, el capital se enfrenta ante la estrechez del mercado. Para superar estos límites el capital incentiva la demanda agregada de forma artificial a través del crédito a los hogares, las empresas y los estados. Estas formas de generar y realizar el plusvalor han conducido también a nuevas formas de crisis. La interconexión de la economía mundial ha llegado a un punto en que cada crisis se convierte en sistémica, es decir que cuestiona la reproducción del sistema capitalista a escala planetaria.

Para lograr el funcionamiento del sistema fue necesario emprender un conjunto de reformas en los planos económico, social y político. En el plano económico las políticas implementadas tuvieron por eje la privatización de las empresas y servicios públicos, apertura comercial, desregulación financiera, reducción de la carga impositiva a las ganancias y protección a la propiedad privada principalmente corporativa. Las instituciones internacionales del capital tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otras, son la correa de transmisión a escala mundial para implementar y garantizar el cumplimiento de los cambios que exige el capital.

En el plano financiero la desregulación es fundamental para garantizar el funcionamiento del actual sistema de crédito. En México se tradujo principalmente en liberalizar las tasas de interés, el flujo de capitales y otorgar Autonomía del Banco de México. Con estas medidas, y a través de la propiedad accionaria, el capital extranjero, particularmente norteamericano, controla importantes segmentos de la producción y la casi totalidad del sistema financiero mexicano.

Los cambios implementados fueron exitosos. La tasa de ganancia de las empresas de las principales potencias económicas se recuperó a partir del primer quinquenio de la década de 1980. Con este incremento mejoró la posición económica de la aristocracia financiera.

Se logró invertir la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, pero no sin contradicciones. El nuevo tipo de crisis surgió por primera vez en México con la devaluación del peso en 1994 que condujo a la peor crisis, hasta ese momento, de la historia moderna del país. Esto no significó modificar la orientación de política económica del gobierno mexicano, de hecho siguió las recetas dictadas desde Washington: más privatizaciones, más apertura comercial, más desregulación financiera, etc., es decir, continuar con las políticas económicas que habían conducido a la crisis,

¿con qué fin? Incrementar el dominio extranjero, principalmente norteamericano, en la economía nacional.

La crisis obligó a los conglomerados empresariales privados asociarse al capital extranjero ante el riesgo de sucumbir, lo que implicó desregular más el sistema financiero mexicano. Fenómeno que condujo a mayor concentración y centralización del capital, principalmente con dominio extranjero, el sector bancario es el caso característico de tal fenómeno; además de concentrarse en pocas manos, la banca mexicana fue extranjerizada en un 90%.

Precisamente con la crisis de 1994-1995 inició el proceso de desregulación del marco normativo para la contratación de la deuda pública de los estados y municipios. El marco regulatorio que funcionó hasta 1995 fue radicalmente transformado para garantizar al capital privado, básicamente extranjero, financiar el crédito público subnacional sin intermediación del Gobierno Federal.

Se puede constatar cinco cambios sustanciales en el financiamiento de las entidades del país, incluyendo al Distrito Federal:

- 1) **Incremento de los niveles de endeudamiento.** De 1997 a 1998 aumentó la deuda de las entidades en 52.1% en términos reales.
- 2) **Disminución de la intermediación de la banca de desarrollo en el financiamiento subnacional.** Banobras que es el único banco de desarrollo que financia al Distrito Federal, en la mayoría de las veces sirve de puente para contratar créditos con la banca extranjera, es decir, en buena medida se vuelve en un simple intermediario de los bancos extranjeros.
- 3) **Bursatilización de la deuda pública.** El proceso inicia en 2001 y al cierre de 2008 la cuarta parte de la deuda de las entidades se obtuvo en el mercado de valores mediante la emisión de Certificados Bursátiles.
- 4) **Se hipotecan los ingresos provenientes, principalmente, de las participaciones federales, mismas que quedan como garantía del crédito.** Para lograrlo, se diseñó una figura jurídica que obliga a las entidades a constituir Fideicomisos Irrevocables de Administración y Pago (FIAP) con los acreedores, a los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deposita los ingresos por participaciones y una vez que cubre el pago de la deuda, entrega el sobrante al gobierno local. Los ingresos por concepto de participaciones representan la tercera parte del total de ingresos promedio de las entidades, el que pasen primero a los fideicomisos y luego ingresen los remanentes a las tesorerías locales, impedirá jurídicamente que en un escenario de crack financiero (incremento de tasas de interés, etc.) o desastre natural el gobierno tome la decisión soberana de garantizar primero los intereses de la población de cada entidad, por tanto negarse a apagar los empréstitos.
- 5) **Constitución del Fideicomiso Maestro para garantizar el pago de todos los créditos otorgados a las entidades y los municipios** y que se rige por los mismos principios del FIAP. La finalidad es garantizar a todos y cada uno de los acreedores el pago puntual y oportuno de los créditos. Es tan versátil que puede agrupar a los créditos suscritos con la banca de desarrollo, privada o por la emisión de Certificados Bursátiles.

La revisión del caso del DF permite verificar, desde el punto de vista las necesidades del pueblo, la irracionalidad del crédito público. El flujo financiero de la deuda pública es negativo en el periodo estudiado, el monto pagado por concepto de amortización y costo financiero fue superior a los

recursos obtenidos mediante el endeudamiento bruto. El saldo negativo durante el periodo estudiado ascendió a 6,466.6 millones de pesos, por tal motivo el endeudamiento público en el DF es innecesario.

Las aspiraciones de cambio del pueblo del Distrito Federal que llevaron al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y al Partido de la Revolución Democrática a la Jefatura de Gobierno de la capital, chocan con la política de deuda implementada desde entonces por el PRD en la entidad. La evidencia empírica confirma que el endeudamiento en el DF sigue las mismas tendencias que en el resto de las entidades. Sobre este aspecto es reducida la distancia que guarda el gobierno de "izquierda" del DF con respecto a los gobiernos del PRI o del PAN de otras entidades.

La deuda del DF casi se duplicó en el periodo estudiado. De 1997 a 2008 el saldo de la deuda incrementó 81.4% en términos reales. Los indicadores tales como la deuda per cápita, con proporción al PIB estatal y los ingresos del GDF, corroboran la misma tendencia

La intermediación de la banca comercial privada y el mercado de valores en el financiamiento del DF aumentaron sensiblemente; en el primer caso incrementó 11.8% y en el segundo 11.4%. En sentido inverso la intermediación de la banca de desarrollo cayó 23.2%

Para 2008 la afectación de los ingresos provenientes de las participaciones que serían destinados a los diversos fideicomisos llegó al 85%. En el contrato del Fideicomiso Maestro suscrito por el GDF en 2007 se establece que una vez liquidadas las obligaciones financieras no incorporadas en el Fideicomiso, tales como la emisión de los Certificados Bursátiles, se deberán afectar el 100% de las participaciones. Con el actual esquema, primero se garantiza el pago de las obligaciones financieras y después se cubren las necesidades de la población.

Las reestructuraciones y refinanciamientos de la deuda implementadas en la capital tuvieron por objetivo transferir los plazos de pago a un periodo posterior a la gestión del gobernante en turno, mecanismo que no difiere al utilizado por el Gobierno Federal desde la crisis de la deuda en 1982.

A pesar de que el flujo financiero de la deuda representa una sangría para las finanzas públicas del GDF y que arriesga los ingresos futuros por concepto de participaciones, esta historia cuenta con un beneficiado: el capital financiero.

La banca privada internacional es beneficiada con los nuevos esquemas de financiamiento. Fue posible constatarlo a través de dos vías: a) la mayoría de los contratos referentes a los certificados bursátiles, si bien se firmaron con "banca nacionales", la colocación en el mercado de valores la realizan los bancos extranjeros, y b) debido a que casi la totalidad de los activos bancarios son propiedad extranjera, los créditos suscritos están, en última instancia, ligados a la banca externa.

Bancomer fue la única entidad beneficiada durante todo el periodo estudiado, el resto de los bancos beneficiados varían según la administración del gobernante que esté al frente del GDF. En la administración de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano los acreedores mayoritarios por la banca privada fueron Bancomer y Banamex. En la Gestión de Andrés Manuel López Obrador fueron BBVA-Bancomer, Scotiabank y Santander-Serfin. En los dos primeros años del gobierno de Marcelo Ebrad Casaubón se benefició al Grupo Dexia y Bancomer.

Los contratistas beneficiados con el gasto de inversión son un núcleo muy pequeño con relación al cúmulo de proveedores con los que cuenta el DF. En algunos casos el carácter monopólico u oligopolio del mercado obliga a que el gobierno contrate exclusivamente a ciertas empresas. En

otros casos, las empresas beneficiadas dependen de la administración que está al frente de cada Ente Público. Sin embargo, las empresas más significativas son las contratadas por los Entes Públicos que dependen de la administración central, al respecto se pueden ubicar claramente tres Grupos de Capital Financiero que participan del pastel: INDI, AGBAR e ICA, quienes durante el periodo que realizaron las obras se llevaron la cuarta parte del total del gasto público financiado con recursos de crédito.

Asociado a este aspecto cabe destacar que ha sido durante la gestión del PRD donde se dejó en manos de los particulares la totalidad de la obra pública financiada con recursos de crédito. De ahí que parafraseando a Lenin es posible decir: no hay gobierno que se le resista al capital financiero, ni siquiera el gobierno de "izquierda" del DF.

BIBLIOGRAFÍA

Aglieta, Michel [1979], *Regulación y crisis del capitalismo*, Era, México.

Aguirre Covarrubias, Teresa [2005], "Sistema financiero internacional y desarrollo en América latina. ¿Una relación imposible?", en Manrique, Irma y López González, Teresa (Coord.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, IIEc-UNAM, México, pp. 175-232.

Ávalos, Marcos y Hernández Trillo, Fausto [2006], *Competencia bancaria en México*, Cepal, México.

Ayala Espino, José [2001], "Economía del Sector Público Mexicano", Esfinge, México, pp. 306-346.

Banco de México, <http://www.banxico.gob.mx/>. 2009

_____ [1996] Informe anual de 1995.

Basave Kunhardt, Jorge [2000]. "La inversión extranjera directa de las corporaciones empresariales mexicanas", en Basave Kunhardt, Jorge (Coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*, IIEc-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 243-280.

_____ [2001], "Un siglo de grupos empresariales en México", UNAM-IIEc, México.

_____ [2007], "El estudio de los grupos económicos en México: orígenes y perspectivas", en Basave Kunhardt, Jorge y Hernández, Marcela (coord.) *Los estudios de empresarios y empresas*, IIEc-UNAM-UAM-Plaza y Valdez, México, pp. 101-124.

Bolsa Mexicana de Valores, <http://www.bmv.com.mx/>, 2010.

BM, FMI y OCDE [2001], "Saldos y Flujos de Deuda y la Balanza de Pagos", BM, FMI y OCDE, Washington, EU.

Bustelo, Pablo [2003], *Desarrollo económico: del consenso al post-consenso de Washington y más allá*, España, <http://www.ucm.es/>

Calderón Hinojosa, Felipe [2008], *Segundo informe de gobierno, anexo estadístico*. Presidencia de la República, México.

Calvento, María (2007). Profundización de la pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999, edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/Libros/2007a/252, P.32

Campos, Ricardo [1993], "El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa mexicana", Plaza y Valdez Editores, México, pp. 65-75.

Castañeda R.C., Roberto [1976], “Los límites del capitalismo en México: las finanzas del régimen”, *Cuadernos Políticos*, núm. 8, abril-junio, Era, México, pp. 53-74.

CEFP [2001], *La deuda pública del Distrito Federal (1980-2000)*, H. Cámara de Diputados, noviembre, México.

____ [2003], *Encadenamiento de series históricas del producto interno bruto de México, 1970-2001*, H. Cámara de Diputados, abril, México.

____ [2005], *La deuda pública del Distrito Federal (1993-2006)*. H. Cámara de Diputados, octubre, México.

____ [2006], *El crédito del sector bancario en México, 1997-2005*, H. Cámara de Diputados, México.

Cesar Bojórquez, León [2002], “Análisis comparativo del nuevo reglamento del artículo 9° de la Ley de coordinación fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios”, en *Hacienda Municipal*, Revista trimestral, No. 77, marzo, Indetec, México, pp. 68-76.

Chapoy Bonifaz, Alma [2004], “El sistema financiero internacional”, en *Economía financiera contemporánea*, tomo I, Senado de la República-UNAM-UAM-UAZ, México, pp. 49-109.

Chesnais, François [2008], “Como la crisis del 29, o más... un nuevo contexto mundial”, en *Revista Herramienta*, septiembre, Argentina, pp. 1-8.

Clasificador por objeto del gasto del Distrito Federal, <http://www.df.gob.mx/>, 2009.

Código Financiero del Distrito Federal, <http://www.df.gob.mx/>, 2009.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria, COFEMER (2007), comunicado de prensa, 16 de octubre, Secretaría de Economía, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.df.gob.mx/>, 2009.

Consultoría @Regional, diversos artículos y documentos, varios años.

Contrato del Fideicomiso Maestro, proporcionados por la Secretaría de Finanzas del GDF a través del sistema Infomex.

Contratos de los Fideicomisos Irrevocables de Administración y Pago para la emisión de los certificados bursátiles CBGDF03, CBGDF04, CBGDF05, CBGDF06, CBGDF07, CBGDF07-2, proporcionados por la Secretaría de Finanzas del GDF a través del sistema Infomex.

Correa, Eugenia [2004], “Reforma financiera en México”, en *Economía financiera contemporánea*, tomo IV, Senado de la República-UNAM-UAM-UAZ, México, pp. 141-179.

_____ [2005a], "Globalización y estructuras financieras: el caso de México", en Correa, Eugenia y otras (coord.), *Consecuencias financieras de la globalización*, IIEc-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 491-510.

_____ [2005b], "México: la crisis fiscal del consenso de Washington", en Manrique, Irma y López González, Teresa (Coord.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, IIEc-UNAM, México, pp. 139-154.

_____ y Duarte, Cesar [2009], "Consecuencias de la crisis crediticia estadounidense sobre el balance de los conglomerados financieros en 2007", en *Economía Informa*, núm. 356, enero-febrero, FE-UNAM, México, pp. 5-19.

Cruikshank, Susana y Castañeda, Norma [2000], "El gobierno del Distrito Federal ante las políticas de ajuste estructural de la banca multilateral", en Rico, Roberto y Reygadas, Luis, *Globalización económica y Distrito Federal*, Plaza y Valdez Editores, México, pp. 199-228.

Cuamatzin Bonilla, Fortunato [2006], "Referentes Teóricos para el Análisis de la Deuda Pública: Análisis Económico", en *Análisis Económico*, segundo cuatrimestre, volumen XXI, núm. 47, UAM Azcapotzalco, México, pp. 235-260.

Cuenta Pública del Distrito Federal de los años 1994-2007.

Dabat, Alejandro y otros [2004a], "Globalización, revolución informática y países en desarrollo", en Dabat, Alejandro y otros (Coord.), *Globalización y cambio tecnológico, México en el nuevo ciclo industrial mundial*, UdeG-UNAM-UCLA-PROFMEX-Juan Pablos Editor, México, pp. 39-74.

_____ y Rivera Ríos, Miguel Ángel [2004b], "Nuevo ciclo industrial mundial e inserción internacional de países en desarrollo", en Dabat, Alejandro y otros (Coord.), *Globalización y cambio tecnológico, México en el nuevo ciclo industrial mundial*, UdeG-UNAM-UCLA-PROFMEX-Juan Pablos Editor, México, pp. 75-131.

_____ [2009a], "La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 40, núm. 157, abril-junio, México, pp. 39-74.

_____ y Ordóñez, Sergio [2009b], *Revolución informática, nuevo ciclo industrial e industria electrónica en México*, IIEc-UNAM-Juan Pablos, México, pp. 17-62.

Díaz Mondragón, Manuel [2006], *La entrada de la banca extranjera en América Latina*, CIECAS-IPN, México, pp. 145-191.

Dmitrievich Kondrátiev, Nikolai [1922], *Los ciclos largos de la coyuntura económica*, UNAM, México, 2008.

Dumenil, Gérard y Levy, Dominique [2008], *Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales*, FCE, Buenos Aires, Argentina.

Dumenil, Gérard [2006], "Estados Unidos y la crisis mundial: dimensión y perspectiva", en *Realidad Económica*, IADE, Argentina, 2008.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Esquivel, Gerardo [2008], "El GDF y la Cómer", en Blog *El placer de disentir*, <http://gerardoesquivel.blogspot.com/>

Fernández-Vega, Carlos [2006], "Lo bueno, lo malo y lo peor", en *La Jornada*, secc. México S.A., 5 de septiembre, México, pág. 25.

Ffrench-Davis, Ricardo [2005], *Reformas para América Latina*, Cepal-Siglo XXI, México, pp. 207-249.

Fine, Ben y Van Waeyenberge, Elisa [2007], "Corrigiendo a Stiglitz: de la información al poder en el mundo del desarrollo", en *Revista Socialist Register* 2006, noviembre, editores Leo Panith y Colin Leys, CLACSO, Buenos Aires. Pp. 185-209.

Fox Quezada, Vicente [2006], *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, Presidencia de la República, septiembre, p. 209.

Gazcón, Felipe [2006a] "Acelera SHCP la conversión de la deuda externa por interna", en *El Financiero*, 1º de Febrero, México. pág. 5.

_____ [2006b). "Banxico: viable destinar parte de las reservas al pago de la Deuda" en *El Financiero*, 1º de Febrero, México. pág. 25.

Gill, Louis [2002], *Fundamentos y Límites del capitalismo*, Editorial Trotta, Madrid, España, pp. 291-331, 499-644.

Girón, Alicia y Correa, Eugenia [2004], "Desregulación y crisis financieras", en *Economía financiera contemporánea*, tomo I, Senado de la República-UNAM-UAM-UAZ, México, pp. 19-47.

_____ y Levy, Noemí [2005], *México: los bancos que perdimos*, IIEc-UNAM, México.

_____ y Chapoy, Alma [2009], *El derrumbe del sistema financiero internacional*, IIEc-UNAM, México.

Gluckstein, Daniel [1999]. *Lucha de Clases y Mundialización*, POSI, Madrid, España.

Gómez Ochoa, Gabriel [2007], "La desintermediación de la banca de desarrollo, el caso del financiamiento de estados y municipios en México", en *Políticas macroeconómicas para países en desarrollo*, FES-Acatlán-UNAM-DGAPA-Miguel Ángel Porrúa, México, 457-494.

González Amador, Roberto [2006], "La elevada deuda interna elimina el beneficio del descenso en la externa", en *La Jornada*, 7 de Junio, México, pág. 30.

Grossmann, Henrick [1929], *La ley de la acumulación y del derrumbe del sistema capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 2004, pp. 269-341.

Guerrero, Diego [2001], *Dinero, capital ficticio, trabajo improductivo y sistema financiero mundial*, en <http://laberinto.uma.es>

Guillen Romo, Héctor [2005], “La caja de convertibilidad, la dolarización y la integración monetaria en América Latina”, en *Economía UNAM*, vol. 2, núm. 6, septiembre-diciembre, México, pp. 72-101.

Guillén, Arturo [2000], “Desarrollo reciente de la crisis global”, en Mántey, Guadalupe y Levy Orlik, Noemí, *De la desregulación financiera a crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático*, FES-Acatlán-UNAM-DEGAPA, México, pp. 21-45.

_____ [2007], *Mito y realidad de la Globalización Neoliberal*, UAM-Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ [2009], “‘The party is over’ la crisis global y la recesión generalizada”, en *Economía UNAM*, vol. 6, núm. 16, enero-abril, México, pp. 23-43.

Gutiérrez González, Juan Marcos [2003], “Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal”, en Hacienda Municipal, revista trimestral No. 82, junio, Indetec, México, Pp. 103-108.

Gutiérrez Macías [1989], *Movimiento cíclico y comportamiento monetario en los países industriales, 1967-1987*, tesis de maestría, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

Harvey, David [2009], “Porqué está condenado al fracaso el paquete de estímulos económicos”, en *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/>.

Hernández Gutiérrez, Mari Carmen [2003], *Análisis del crecimiento de la deuda del Gobierno del Distrito Federal y su relación con los ingresos propios y el PIB, 2000-2003*, Tesis de Licenciatura, FE-UNAM, México.

Hernández Trillo, Fausto [2003], *La Economía de la Deuda: Lecciones desde México*, FCE, México.

_____ y Villagómez Amézcuca, Alejandro [2000], *La estructura de la deuda pública en México: lecciones y perspectivas*, BID, Washington, EU.

Hilferding, Rudolf [1909], *El Capital Financiero*, Ediciones El Caballito, México, 1973, pp. 198-265.

Hudson, Michael [2009], ¿Se enfrentaron los EEUU a un motín del G20? La financiación del imperio, en *Sociologías*, <http://sociologias-com.blogspot.com/>.

Huerta, Arturo [1988], *La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana*, Editorial Diana, México, pp. 3-48 y 147-167.

_____ [2006], “La autonomía del Banco Central y la pérdida de manejo soberano de política económica”, en Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coord.), *Reforma financiera en América Latina*, UNAM-CLACSO, Buenos Aires, pp. 259-277.

Ibarra Puig, Vidal I. [2008], “Política económica en la globalización. El manejo del tipo de cambio en México, 1976-2006”, en *Análisis Económico*, tercer cuatrimestre, vol. XXIII, núm. 54, UAM Azcapotzalco, México, pp. 103-129.

Ibarra, David [2004], “Globalización y banca”, en *Economía UNAM*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto, México, pp. 85-97.

INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/>

Lenin, Vladimir Ilich [1916], *El imperialismo Fase Superior del Capitalismo*, Ediciones Quinto Sol, México, 2005.

Levi Orlik, Noemí [2005a], “México: cambios institucionales y su efecto sobre la estructura financiera: modificación de los agregados monetarios”, en Manrique, Irma y López González, Teresa (Coord.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, IIEc-UNAM, México, pp. 391-412.

_____ [2005b], “Hipótesis de inestabilidad financiera: la experiencia bancaria mexicana en los años ochenta”, en Correa, Eugenia y otras (coord.), *Consecuencias financieras de la globalización*, IIEc-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 511-532.

Ley de Coordinación Fiscal, <http://www.df.gob.mx/>, 2009.

Ley General de Deuda Pública, <http://www.df.gob.mx/>, 2009.

López González, Teresa [2005] “Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal. Implicaciones de política económica en México”, en Manrique, Irma y López González, Teresa (Coord.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, IIEc-UNAM, México, pp. 19-68.

_____ [2006], “Deuda pública interna en México: el alto costo de los flujos de capital externo”, en Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coord.), *Reforma financiera en América Latina*, UNAM-CLACSO, Buenos Aires, pp. 227-257.

Lozano Quiroga, Juan Marcos [2003], “Aspectos financieros del fideicomiso maestro de administración y pago”, en Hacienda Municipal, revista trimestral No. 82, junio, Indetec, México, Pp. 116-121.

Manrique Campos, Irma [2007], “Banca de desarrollo en México: ¿nuevas instituciones?”, en *Políticas macroeconómicas para países en desarrollo*, FES-Acatlán-UNAM-DGAPA-Miguel Ángel Porrúa, México, 429-455.

Mántey de Anguiano, Guadalupe [2005], “¿Son fiscalmente independientes los países con moneda de reserva?”, en Manrique, Irma y López González, Teresa (Coord.), *Política fiscal y*

financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina, IIEc-UNAM, México, pp. 155-174.

_____ [2000], “Desregulación financiera en el sudeste de Asia y en América Latina, crisis bancarias, y vulnerabilidad a los programas del FMI”, en Mántey, Guadalupe y Levy Orlik, Noemí, *De la desregulación financiera a crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático*, FES-Acatlán-UNAM-DEGAPA, México, pp. 191-219.

_____ [2003], “Política monetaria con globalización financiera”, en Mántey, Guadalupe y Levy Orlik, Noemí, *Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados*, FES-Acatlán-UNAM, México, pp. 71-103.

Marichal, Carlos [1988], *Historia de la deuda externa de América Latina*, Alianza Editorial Mexicana, México, pp. 262-279.

Márquez Ayala, David [2006], “Deuda Pública ¿Quién es quién?”, en *La Jornada*, secc. reporte económico, 24 de abril, México, pág. 34.

_____ [2008a], “México, Deuda Pública (1ª Parte)”, en *La Jornada*, secc. reporte económico, 18 de Febrero, México, pág. 30.

_____ [2008b], México, “Deuda Pública (2ª Parte)”, en *La Jornada*, secc. reporte económico, 25 de Febrero, México, pág. 32.

Marx, Carlos [1867], *El Capital. Crítica de la Economía Política*, tomo I y III, Siglo XXI, 1987.

Maya, Claudia [2004] “Banca extranjera en México”, en *Economía financiera contemporánea*, tomo IV, Senado de la República-UNAM-UAM-UAZ, México, pp. 217-240.

Merino Jara, Raquel y Philipp Bagus [2007], “La crisis Subprime”, en Boletín núm. 1 – edición especial, julio-septiembre.

Morera Camacho, Carlos [1998], *El Capital financiero en México y la Globalización*, UNAM-Ediciones Era, México.

_____ [2002a], “La nueva corporación transnacional en México y la globalización”, en Basave, Jorge y otros (coord.) *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, IIEc-UNAM-AUM-Azcapotzalco, México, pp. 397-433.

_____ [2002b], “Transnacionalización de los grupos de capital financiero en México: límites y contradicciones”, en *La globalización económico-financiera, su impacto en América Latina*, CLACSO, Argentina, pp. 179-207.

_____ [2005], “El nuevo poder económico y las raíces de la injusticia en México”, en *Revista Memoria*, julio, México.

Moseley, Fred [1997], “The rate of profit and the future of capitalism”, en *Review of radical political Economics*, diciembre, EU.

Ordoñez, Sergio [2004], "La nueva división interindustrial del trabajo y empresas electrónicas en México", en Dabat, Alejandro y otros (Coord.), *Globalización y cambio tecnológico, México en el nuevo ciclo industrial mundial*, UdeG-UNAM-UCLA-PROFMEX-Juan Pablos Editor, México, pp. 407-463.

Orozco Waters, Rodrigo [2003], "Aspectos jurídicos del fideicomiso maestro de administración y pago", en Hacienda Municipal, revista trimestral No. 82, junio, Indetec, México, Pp. 109-115.

Ortega, Juan. *Certificados bursátiles del Distrito Federal (nuevo esquema de financiamiento)*. Mimeo, 2005.

Pérez, Carlota [2004], *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, Siglo XXI, México, pp. 105-115, 127-138.

Pozas, María de los Ángeles [2000], "Las empresas regiomontanas y la nueva economía global", en Basave Kunhardt, Jorge (Coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*, IIEc-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 191-236.

Secretaría de Finanzas del GDF, *Informe Trimestral de la Situación de la Deuda Pública del Distrito Federal*, varios años.

Secretaría de Finanzas del DDF [1997], *La Deuda del Distrito Federal (1995-1997)*.

SHCP, Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 2003-2007, México.

SHCP, <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/>

Stiglitz, Joseph E. [2003], "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la Cepal*, núm. 80, agosto, Washington, EU.

_____ [2005], "Liberalización de los mercados de capitales, globalización y el FMI", en *Desarrollo Económico*, Vol 45, núm. 177, abril-junio, IDES, Argentina, pp. 3-23.

Suárez Barajas, Genaro [2005], "La política fiscal como instrumento de la política económica", en Manrique, Irma y López González, Teresa (Coord.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, IIEc-UNAM, México, pp. 339-350.

Suárez Dávila, Francisco [2005], "El estado mexicano en la construcción, destrucción, reconstrucción y extranjerización del sistema financiero mexicano (1930-2002)", en Correa, Eugenia y otras (coord.), *Consecuencias financieras de la globalización*, IIEc-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 465-490.

Toussaint, Eric [2004]. *La bolsa o La Vida, las finanzas contra los pueblos*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 148-177.

Velázquez Vadillo, Fernando [2000], "Comportamiento empresarial en México", en Basave Kunhardt, Jorge (Coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*, IIEc-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 125-184.

Vidal, Gregorio [2005], "Privatizaciones en América Latina: flujos internacionales de capital, reorganización y desarticulación productiva" en Correa, Eugenia y otras (coord.), *Consecuencias financieras de la globalización*, IIEc-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 73-99.