



Contenido

Impresiones

Víctor Manuel Isidro Luna

Tasa de ganancia y bancos de desarrollo durante la sustitución de importaciones en tres países: Argentina, Brasil y México

The Rate of Profit and the Performance of Development Banks during the Import-Substitution period. Three Cases: Argentina, Brazil, and Mexico

Jorge Alfonso Calderón Salazar

Análisis preliminar de los capítulos de inversión, energía, agricultura, servicios financieros y tipo de cambio en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)

Preliminary analysis of the investment, energy, agriculture, financial services and exchange rate chapters in the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)

Rodolfo Iván González Molina

Porfirio Díaz en el contexto del imperialismo clásico

Porfirio Díaz in the context of classical imperialism

Perspectivas

Carlos Alberto Gómez Camacho, Jorge López Arévalo y Baltazar Mayo Mendoza

La Auditoría Superior de la Federación y el mal uso de los recursos públicos en Chiapas

The Superior Audit of the Federation and the misuse of public resources in Chiapas

3

4

22

44

61

62



ECONOMÍA INFORMA

ECONOMÍA INFORMA | **414** | ENERO-FEBRERO - 2019 |

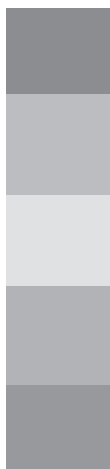






Impresiones





Tasa de ganancia y bancos de desarrollo durante la sustitución de importaciones en tres países: Argentina, Brasil y México

The Rate of Profit and the Performance of Development Banks during the Import-Substitution period. Three Cases: Argentina, Brazil, and Mexico

Víctor Manuel Isidro Luna*

Palabras clave

Instituciones y mercados financieros

Capital, inversión

Productividad del capital, Inversión y finanzas públicas

Key words

Business Economics

Capital, Investment

Capital and total factor productivity, Investment and Finance

Jel: *N2, E22, D24, E62*

*Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Politécnico Nacional

Correo electrónico: victor.isidro@utah.edu





Resumen

Este artículo relaciona la tasa de ganancia con el financiamiento de los bancos de desarrollo en Argentina, Brasil y México de 1950 a 1981. Basados en Marx, señalamos que la tasa de ganancia es la variable más importante en una economía ya que muestra la valorización y realización del capital. Se agrupa la tasa de crecimiento, la inversión y el financiamiento de los bancos de desarrollo de acuerdo al cambio estructural presentado en la tasa de ganancia de los tres países. Finalmente, se establece que los bancos de desarrollo necesitan dos requisitos para lograr crecimiento económico: (1) una tasa de ganancia alta, y (2) que el sector industrial someta a los sectores rentistas.

Abstract

This article relates the behavior of the rate of profit to the development banks' financing in three countries, Argentina, Brazil and Mexico, during the years 1950 to 1981. First, based on Marx, we show the central role of the rate of profit in capitalist economies. We then group, the development banks' financing, the evolution of the growth rate, and the investment rate according to the behavior of the rate of profit. Finally, we show that development banks can positively affect growth: (1) if there is a high profit rate, (2) if money capital and landlords are subjected to the industrial capitalists' interest.





Introducción

Durante la sustitución de importaciones hubo tasas de crecimiento altas y mejoraron algunos indicadores sociales en los países grandes de América Latina. Asimismo, los gobiernos de diferentes países instituyeron bancos de desarrollo entre otras medidas para fomentar el crecimiento económico y cierto desarrollo social.

En cambio, casi todos los países presentaron problemas en la década de los setenta; hubo crecimiento económico alto en Brasil y México, pero con una gran inestabilidad. Para la década de los ochenta, todas las economías de América Latina se estancaron posteriormente a la crisis de deuda de 1982.

Basados en Marx, este artículo muestra que la tasa de ganancia determinó las tasas de crecimiento, así como el comportamiento de los bancos de desarrollo en varios países de América Latina. Cuando la tasa de ganancia fue alta, hubo altas tasas de crecimiento y la inversión y el financiamiento otorgado por la banca de desarrollo fueron de tendencia creciente.

En los casos donde la relación entre la tasa de ganancia y el financiamiento otorgado por los bancos de desarrollo fue inversa (tasa de ganancia de un nivel alto sin el crecimiento de la inversión y el financiamiento de los bancos de desarrollo), se debió a que el sector industrial no logró implantar su dominio sobre el sector financiero y sobre la oligarquía agrícola.

Se analiza en este artículo tres casos: Argentina, Brasil y México durante el período de 1950 a 1985. No se abarca todo el período de la sustitución de importaciones debido a problemas de información y a que algunos bancos de desarrollo se crearon en los años de 1950 (como por ejemplo el BNDES de Brasil). Aun así, se considera que los 35 años abarcados, así como los tres diferentes casos, son adecuados para extraer conclusiones válidas.

Después de esta introducción el artículo se compone de las siguientes secciones.

En la sección 2, se aborda la relación entre tasa de ganancia, inversión e intermediarios financieros desde una visión marxista; en la sección 3, se presenta la evolución de la tasa de ganancia para los tres países; en la sección 4, se descompone la tasa de ganancia en dos períodos y se agrupan otras variables de acuerdo a esta descomposición; en la sección 5, se relaciona la evolución de la tasa de ganancia con el financiamiento otorgado por los bancos de desarrollo de cada país, asimismo, se describe los sectores apoyados por los bancos de desarrollo; en la sección 6, se distinguen similitudes y diferencias en la historia económica de los tres países y se enfatiza el propósito de este trabajo.

La sección 7 presenta las conclusiones.

I. Tasa de ganancia e intermediarios financieros

El sistema capitalista está basado en la obtención de ganancia mediante la explotación del trabajo asalariado. Por medio del incremento de la inversión maquinaria y equipo, edificios, materias primas y trabajo asalariado los capitalistas buscaran incrementar su tasa de ganancia. El proceso de competencia reducirá costos y destruirá a otros capitales. Para expandir su producción, después de descontar su consumo y de dividir su ganancia entre el propietario de la tierra, el capitalista financiero y el Estado, el capitalista podría usar la ganancia obtenida en un período anterior, pero si la escala de reproducción sobre pasa sus recursos propios, utilizará un sistema bancario (De De Brunhoff 1975; Lapavitsas 1997; Itoh and Lavavitsas 1999; Lapavitsas 2013). Por medio de esta acción, el capitalista monetario obtendrá participación en la tasa de ganancia vía la tasa de interés sobre su capital prestado.



De acuerdo con Marx (1971), en las primeras etapas de consolidación del capitalismo, para garantizar la reproducción del capital, el capitalista industrial utilizará el Estado poniendo límites a la tasa de interés. Sin embargo, esta imposición del Estado será limitada y un paso subsecuente consistirá en la creación de un sistema de crédito que esté al servicio del sector industrial:

Allí donde la producción capitalista se ha desarrollado a lo ancho de sus formas y es el modo de producción dominante, el capital a interés se ve dominado por el capital industrial... Al capital a interés se le aplica la violencia (del Estado), mediante la reducción coactiva de la tasa de interés, para impedir que siga dictando sus condiciones al capital industrial.

Pero es ésta una forma que corresponde a las fases poco desarrolladas de la producción capitalista. La verdadera manera de que se vale el capital industrial para someter [al capital a interés] consiste en crear una forma propia y peculiar para él: el sistema de crédito (Marx 1971, 416)

No ha habido investigaciones Marxistas sobre el papel de los bancos de desarrollo en el proceso de reproducción capitalista. Sin embargo, autores de otras corrientes del pensamiento económico han señalado la importancia de la subordinación de la banca y el Estado al sector industrial. Gerschenkron (1962) ha descrito como los bancos de inversión europeos la banca universal contribuyeron a la industrialización de Europa en el siglo XIX.

Asimismo, que esta banca universal también revolucionó la forma de otorgar créditos de la banca comercial más conservadora representada por familia Rothschild (Ibid., 1962).

La anterior forma descrita de otorgar créditos a largo plazo para la construcción de infraestructura no se generalizó a todos los países del mundo.

En los países periféricos, debido a los conflictos entre el capital industrial, la elite financiera nacional e internacional y los terratenientes dio como resultado que el sistema de crédito capitalista siempre fuera débil, entonces, el Estado tuvo que crear instituciones financieras que fueran funcionales al desarrollo del sector industrial. Por ejemplo, un autor conservador (Cortes-Conde 2007) señala, que desde la década de los 30 en los países de América Latina, el Estado intentó movilizar ahorros no utilizados, nacionalizar empresas de recursos naturales y construir obras de infraestructura.

Por medio de este último, el Estado reducía los costos de producción de los capitalistas y además fomentaba a capitalistas nacionales de los cuales el Estado se volvía su gran comprador. Por otra parte, por medio de las dos primeras, intentaba que las empresas capitalistas tuvieran recursos para invertir que reeditarían en un monto grande de ganancias.

Sin embargo, este autor señala, que, debido a la distribución de la ganancia generada entre las elites, la ganancia total nunca fue totalmente reinvertida. Por tanto, no se pudo dejar totalmente el destino de la economía al sector privado.

El objetivo de este artículo es mostrar que una tasa de ganancia alta durante la sustitución de importaciones motivo a Argentina, Brasil y México a fundar o en su respectivo caso mantener bancos desarrollo. Estos bancos creaban infraestructura e industrias básicas garantizando la rentabilidad del sector privado (reducción de costos de producción y de cuello de botella). En casos donde hubo una tasa de ganancia alta y no hubo un gran financiamiento de la banca de desarrollo fue debido a los conflictos de intereses entre las elites dominantes.

Es decir, el capital industrial no logró someter ni a la oligarquía financiera ni agrícola.



II. La evolución de la tasa de ganancia en Argentina, Brasil y México

La tasa de ganancia es la variable más importante en una economía (Marquetti et al., 2010; Marquetti y Porse 2014; Michelena 2010).

Muestra la valorización y realización del capital invertido. Asimismo, marca la pauta en el largo plazo del comportamiento de otras variables como el producto, la inversión y el desarrollo del sector industrial.

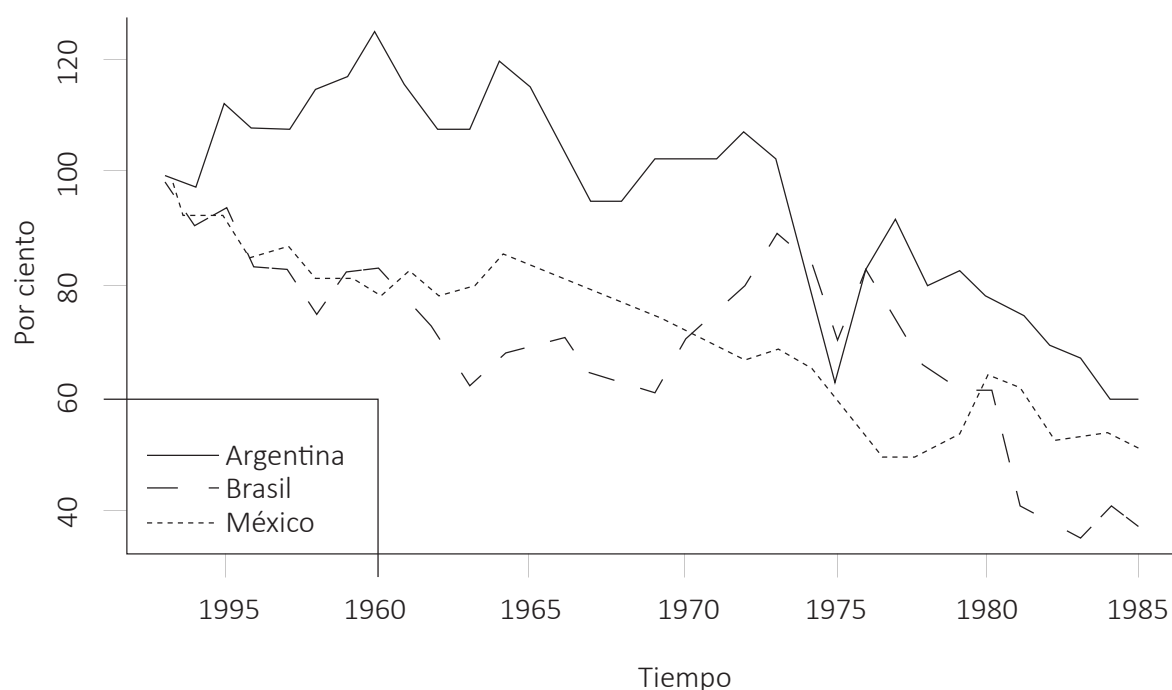
En la gráfica 1 se presenta la evolución de la tasa de ganancia para Argentina, Brasil y México.¹

Como se puede apreciar los volúmenes de la tasa ganancia permanecieron altos de 1950 a la mitad de la década de los setenta, principalmente, después de 1973 la tasa de ganancia disminuye aceleradamente en los tres países.

Como lo han señalado diversos autores, lo anterior ha sido una tendencia mundial y tanto en países desarrollado como en los subdesarrollados disminuyó la tasa de ganancia (Duménil y Lévy 2005; Li *et al.* 2007).

Gráfica 1

Tasa de ganancia en Argentina, Brasil y México. 1953 = 100. Índice.



Fuente: Para Argentina, Maito (2015), para Brasil Grinberg (2011) y Presidência da República Federativa do Brasil (2017) y para México Solís (1987), Mariña (2001) y NAFINSA (1988).

1 La tasa de ganancia se calculó mediante la siguiente fórmula. Excedente = Producto Interno Bruto (PIB) - (depreciación + impuestos indirectos netos + salarios). Al excedente se le divide entre el stock de capital a costo de reposición el cual excluye el sector mobiliario. A su vez el stock de capital excluye el capital circulante. Las fuentes originales de la tasa de ganancia fue en Argentina Maito (2015), en Brasil Grinberg (2011) y Presidência da República Federativa do Brasil (2017), y en México Mariña (2001), Solís (1987) y NAFINSA (1988). Para el caso de Brasil, la serie de tasa de ganancia se calcula de acuerdo a Grinberg (2011) para los acervos de capital y el excedente, los impuestos indirectos netos fueron calculados con base en Presidência da República Federativa do Brasil (2017). Para el caso de México el excedente bruto de operación se obtiene de Solís (1987) y NAFINSA (1988) y los acervos de capital de Mariña (2001).



III. La tasa de ganancia y la evolución de otras variables económicas en Argentina, Brasil y México

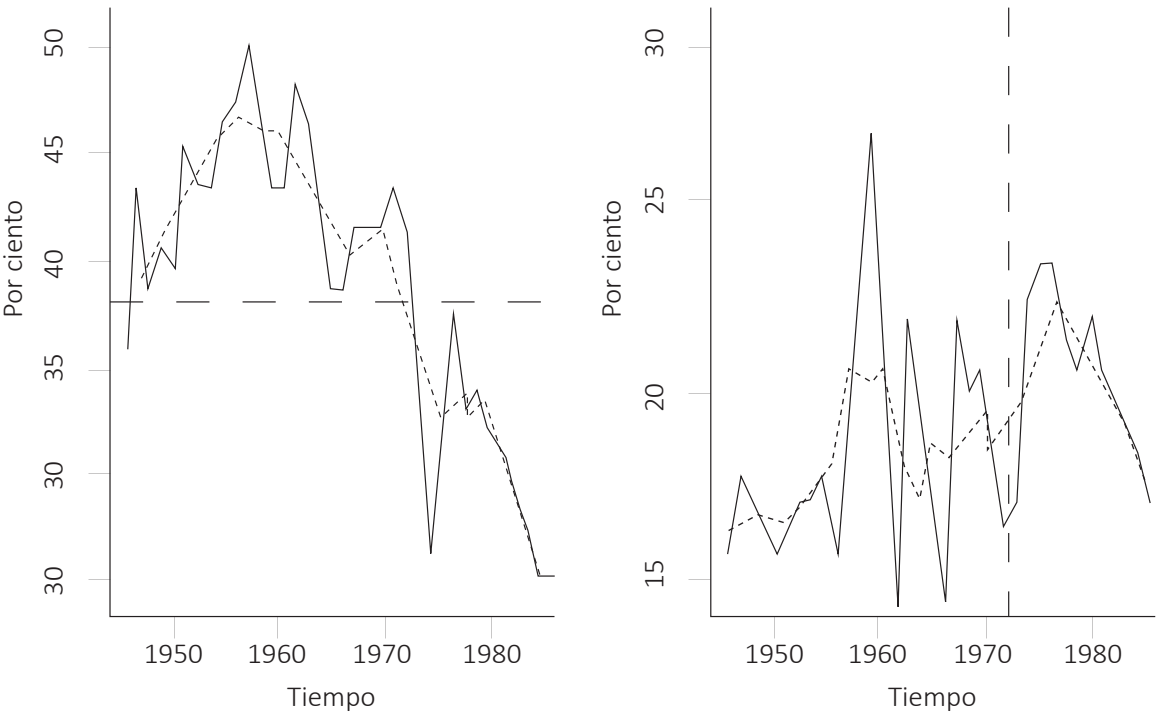
En esta sección se describe la evolución de la tasa de ganancia (TG) junto con otras variables como la formación bruta de capital fijo como por ciento del PIB (inversión), la tasa de crecimiento del PIB real (PIB real) y el financiamiento otorgado por los bancos de desarrollo para Argentina, Brasil y México como porcentaje del PIB. Se empezará con Argentina, después Brasil y finalmente México. En la gráfica 2 se presenta la evolución de la tasa de ganancia en Argentina. Después de la última etapa del peronismo donde había acontecido la nacionalización de empresas, el fortalecimiento de la empresa pública y de los trabajadores industriales. En 1955 hay un golpe de Estado que implanta medidas conservadoras para combatir la inflación y se inicia la intervención del FMI (Fondo Monetario Internacional) en ese país (Marichal 2014; Bertola y Ocampo 2012). Sobre todo, durante 1955 a 1965, se establecieron políticas conservadoras: distribución regresiva del ingreso (Maito 2015; Ferrer 1963), transferencias de recursos a favor de la elite agropecuaria (Ferrer 1963; Schvarzer

2009; Peña 1974) y una gran concentración bancaria (Brooman 1963). El promedio de la tasa de ganancia para todo el período fue 38.25, solamente los años de 1950 a 1973 se estuvo por encima de esa media (ver gráfica 2 y cuadro 1). Más tarde, el descenso de la tasa de ganancia marcará la entrada de Argentina al neoliberalismo en 1976 con una nueva dictadura. En la gráfica 2 también se puede ver como la tendencia de la inversión aumentó de 1950 a finales de 1970 de manera muy inestable. Cuando el nivel de la tasa de ganancia fue alto, la inversión creció, aunque mínimamente; similarmente, cuando la tasa de ganancia cayó, así también lo hizo la inversión con un retraso en el tiempo. En el cuadro 1, se aprecia que de 1950 a 1973, la tasa de ganancia alta fue acompañada de crecimiento económico alto, sin embargo, este último fue de un nivel mucho menor si se compara con lo acontecido en Brasil y México. La inversión y el financiamiento de los bancos de desarrollo se puede considerar que fueron de un nivel importante, no obstante, la inversión en 1950 fue de 18%, mismo nivel que tuvo en 1973; mientras tanto, para los bancos de desarrollo su financiamiento otorgado en 1950 fue de 3.77% y para 1973, 1.77 por ciento.



Gráfica 2

Tasa de ganancia en la Argentina (izquierda) y la evolución de la inversión (derecha).
Media móvil 5 años



Fuente: Maito (2015) y MOXLAD (2017)

Cuadro 1 Tasa de ganancia en Argentina y otras variables económicas. Por ciento

Periodos	Inversión	B. Desarrollo	TG	PIB real	Inv i-f	B. Desarrollo i-f
1950-1973	19.5	2.1	42.5	3.6	16-17	3.77-1.77
1974-1985	22.8	2.6	29.75	0.60	18-18	3.39-1.55**

** Hasta 1979.

El subíndice i y f significan el nivel en el año inicial y final del período respectivamente

Fuente: Maito (2015), MOXLAD (2017) y Rougier (2004).

Por otra parte, en la gráfica 3 se presenta la evolución de la tasa de ganancia para Brasil. Anterior a 1954, con el presidente Getúlio Vargas, Brasil había experimentado crecimiento de la empresa pública² y de algunas instituciones financieras (Isidro Luna 2014). Después del

suicidio del presidente Vargas en 1954, Brasil atravesó por un período donde desciende la tasa de ganancia, la inversión y el crecimiento económico. La tasa de crecimiento y la tasa de ganancia se reanimaron con la llegada del Plano de Metas que fue uno de los períodos de mayor crecimiento en la historia de Brasil (Studart 1995; Diniz 2004).

2 Proyectos en petróleo (Petrobras), agua (Cosipa y Usiminas) y acero (Vale de Rio Doce) fueron establecidos.

Después, a inicios de los años 60, hubo una batalla por establecer políticas conservadoras en Brasil, algunos autores señalan que la razón de lo anterior fue contener la inflación (Hanley et al 2016); sin embargo, otros autores apuntan al fracaso de realizar una revolución burguesa desde los años de 1930 donde la vieja oligarquía no fue destruida (Marini 1965; Weffort 1968; Quartin 1971; Castro 2009).³

Entonces, los empresarios industriales en los años 60 se alían con la vieja oligarquía para derrotar a la organización de los trabajadores que iba en aumento. En 1964, se estableció la dictadura en Brasil y se intentó poner en marcha políticas de controlar salarios, gasto público y el crédito privado. En las dos primeras políticas se tuvo éxito, pero no en la última donde hubo una gran concentración del sector bancario (Hermann 2002, 2010).

De 1964 a 1974, la dictadura incrementa la rentabilidad en Brasil y utilizó el banco de desarrollo BNDES para transferir recursos al sector privado (Baer y Villela 1980; Curraelo 1998; Guth 2006; Isidro Luna 2014; Hanley 2016).

Como se puede ver en la gráfica 3 y el cuadro 2, durante la dictadura, hubo restauración de la tasa de ganancia, la inversión incrementó, así como la participación del financiamiento del BNDES como proporción del PIB.

La tasa de ganancia promedio de 1953 a 1985 fue de 28.37%, primordialmente de 1950 a 1973, se estuvo por encima de esa cifra o cerca de ella, solamente los primeros años de la dictadura se estuvo por debajo del nivel promedio.

En la gráfica 3 es claro que el milagro económico brasileño (1968-1973) estuvo sustentado por un aumento de la tasa de ganancia.

De 1950 a 1973 la inversión fue creciente, así como los desembolsos del BNDES.

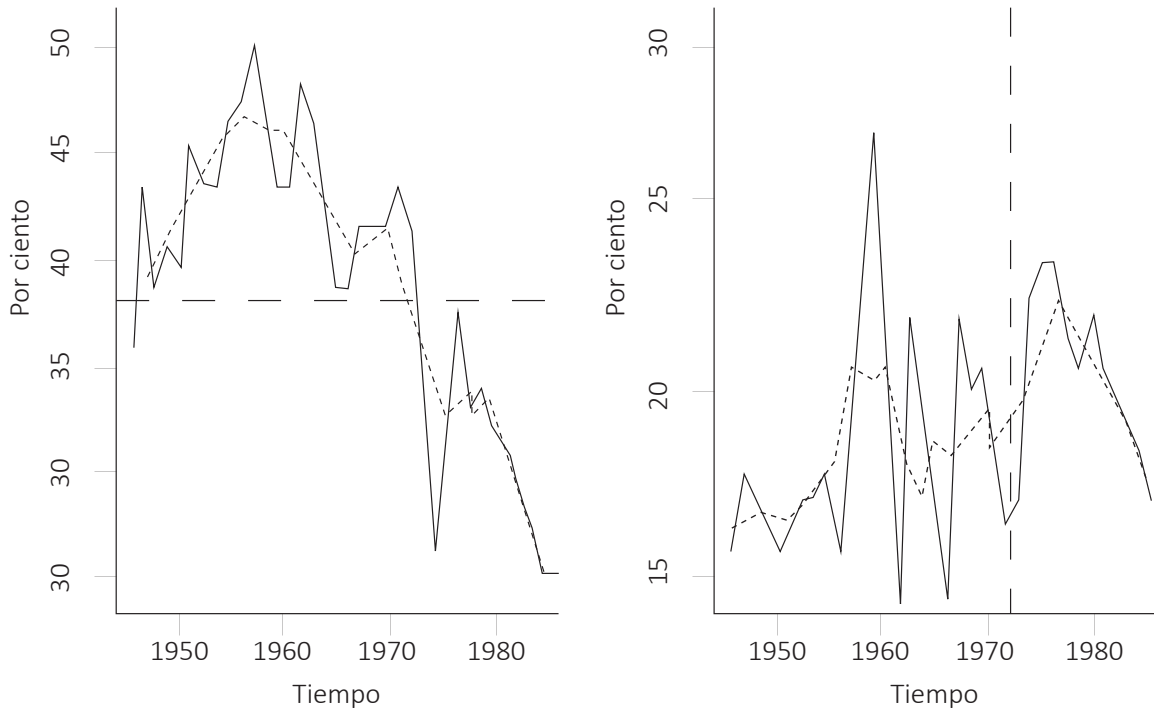
Durante la parte final de la década de los 70, con el II Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND), crecieron los desembolsos del BNDES, la inversión, y la tasa de crecimiento; sin embargo, la tasa de ganancia ya había descendido abruptamente (aunque todavía conservando niveles altos).



3 Para otros autores, aunque el sector industrial dominaba al Estado desde los 1930, la vieja oligarquía, se había diversificado hacia actividades industriales, por tanto, nunca había podido ser derrotada (Tavares 1977). Para Cardoso (1968) la burguesía brasileña no tenía conciencia de clase debido a que muchos empresarios pertenecían a la vieja oligarquía, otras provenían de Europa y algunos otros se habían vuelto empresarios recientemente.

Gráfica 3

Tasa de ganancia en Brasil (izquierda) y la evolución de la inversión (derecha).
Media móvil 5 años



El subíndice i y f significan el nivel en el año inicial y final del período respectivamente.
Fuente: Grinberg (2015), Presidência da República Federativa do Brasil (2017) y MOXLAD (2017).

Cuadro 2 Tasa de ganancia en Brasil y otras variables económicas. Por ciento

Periodos	Inversión	BNDES	TG	PIB real	Inversión i-f	BNDES i-f
1953-1973	17.8	0.5	31.2	6.9	18-26	0.1-1.24
1974-1985	21.8	2.2	23.5	4.8	26-19	1.87-1.62

Fuente: Grinberg (2015), Presidência da República Federativa do Brasil (2017) y MOXLAD (2017).

Finalmente, en la gráfica 4 se presenta la evolución de la tasa de ganancia para México. Anterior a 1954, México atravesó el período de crecimiento con inflación con gran presencia del sector público (Cárdenas 2015; Villareal 1976).⁴ Asimismo, el Estado Mexicano había creado un incipiente sistema financiero funcio-

nal al desarrollo industrial (Maxfield 1988; Isidro Luna 2014). En 1954, hubo una devaluación que marcó los inicios de un período de estabilidad que se prolongaría hasta 1970, a este período se conoce como el desarrollo estabilizador para referirse a la presencia de tipo de cambio fijo, baja inflación y tasas de crecimiento altas.

4 Hay inversiones en la industria del acero, cemento, madera, azúcar, fertilizantes, etc.

Asimismo, durante este período, tanto el sector bancario privado como el público crecieron (Isidro Luna 2014). Es fácil de observar en este período que la tasa de ganancia también permaneció a un nivel alto (ver gráfica 4).

Durante el desarrollo estabilizador se intentó fortalecer el ahorro interno para fomentar la inversión. Como se puede apreciar en la gráfica 4 y en el cuadro 3 la inversión creció cuando hubo tasa de ganancia alta. La relación tasa de ganancia e inversión fue más clara en México, a diferencia de Argentina y Brasil debido a que la oligarquía agrícola fue destruida por la revolución armada de 1910-1920. Por otra parte, si bien en México no existió la presencia de una oligarquía agrícola, Maxfield (1988) ha señalado que el principal opositor al sector industrial era la oligarquía financiera creada en el Porfiriato. Esta oligarquía había sobrevivido durante la Revolución y fue fortalecida durante el desarrollo estabilizador vía los ministros de hacienda hasta llegar a ser un sector muy concentrado y protegido.

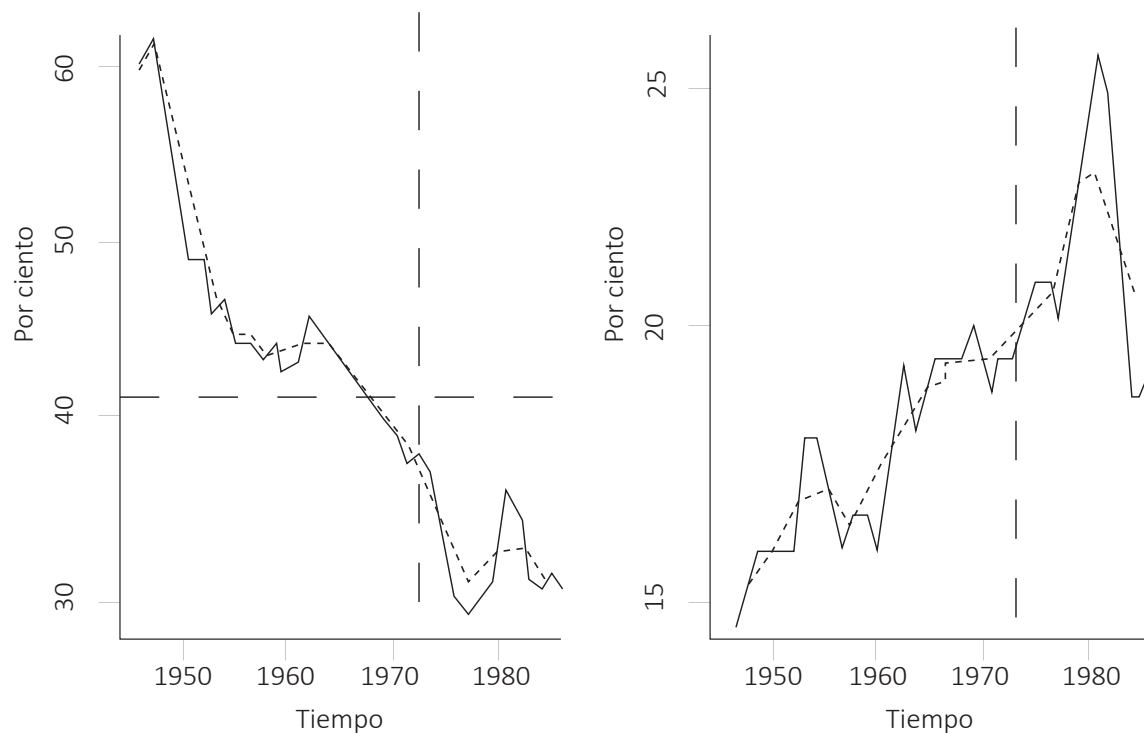
Al punto de vista de Maxfield (1988), lo apoya Villalpando (2000) quien establece que el sector bancario durante los años del desarrollo estabilizador tuvo un incremento sostenido de su rentabilidad (*Ibid.* 2000). Sin embargo, aunque los anteriores hechos mencionados son ciertos, el Estado todavía fue promotor de la industrialización vía incrementos en la inversión y sobre todo usó al banco de desarrollo (NAFINSA) como instrumento de acumulación durante la década de los 1960 y 1970. El promedio de la tasa de ganancia durante el período de 1950 a 1985 fue de 42.7. Solamente los años finales del período de 1950 a 1973 no se estuvo por encima del promedio. Por otra parte, la inversión fue creciente de 1950 a 1973 a diferencia del período de 1974 en adelante. Finalmente, aunque, el financiamiento de NAFINSA es de mayor nivel y creciente del período de 1974 a 1985 que del período de 1950 a 1973, esto se explica debido a que NAFINSA participó en la reestructuración de una gran cantidad de empresas estatales para después ser privatizadas en la década de 1980.





Gráfica 4

Tasa de ganancia en México (izquierda) y la evolución de la inversión (derecha).
Media móvil 5 años



Fuente: Mariña (2001), Solís (1987), NAFINSA (1988) y MOXLAD (2017)

Cuadro 3. Tasa de ganancia en México y otras variables económicas

Periodos	Inversión	NAFINSA	TG	PIB real	Inv i-f	NAFINSAi-f
1950-1973	16.3	8.5	44.3	6.8	12-19	5.3-8.4
1974-1985	21.4	11.5	31.0	4.6	20-19	8.35-15.3-

El subíndice i y f significan el nivel en el año inicial y final del período respectivamente.

Fuente: MOXLAD (2017), Villa (1976), y NAFINSA (1988).



IV. Tasa de ganancia y bancos de desarrollo

Hay muchos estudios sobre los bancos de desarrollo en América Latina dependiendo del éxito que fueron obteniendo en sus respectivos países. Se puede decir que el banco de desarrollo Nacional Financiera (NAFINSA) fue estudiado primero (Blair 1964; Aubey 1966; Villa 1976; Bennett y Sharpe 1979; Ramírez 1986; López 2012). Después hubo estudios sobre el Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (BNDES) desde 1980 pero que aumentaron en la década de los noventa y 2000 (Baer y Villalela 1980; Currallero 1998; BNDES 2002; Diniz 2004; Guth 2006; De Santana Lima 2007; Hanley 2016).

Los bancos de desarrollo en Argentina, el Banco Industrial de la República de Argentina (BIRA) y el Banco Nacional de Desarrollo, han sido menos estudiados, pero son tomados en cuenta en López y Rougier (2011) y Rougier (2004). Sin embargo, hay pocos estudios de historia comparada entre los bancos de desarrollo y el crecimiento económico en América Latina. Amsden (2001) lo intenta hacer para algunos países de América Latina, pero su objetivo es todos los países periféricos, López y Rougier (2011) comparan a NAFINSA y los bancos de desarrollo de Argentina y señalan que la diferencia entre los dos fue la estabilidad política mexicana que garantizó la existencia de NAFINSA cuando los bancos de desarrollo en Argentina desaparecieron a finales de 1970. Isidro Luna (2014), compara a el BNDES y NAFINSA y encuentra que ambos bancos de desarrollo estaban al servicio del capitalismo industrial nacional, pero encontraron problemas para seguir cumpliendo con su cometido en la década de 1970. En esta sección se presenta los sectores económicos apoyados por los tres bancos de desarrollo y después se relaciona el financiamiento otorgado de dichos bancos con la tasa de ganancia.

Los bancos de desarrollo argentinos nunca fueron grandes prestadores de largo plazo, a inicios de la década de los 50 apoyaron a sectores como la industria textil y de alimentos.

Después, en la etapa de 1955 a 1965 apoya al reequipamiento industrial en las mismas industrias. Más tarde de 1967 a 1973 se dan recursos a textiles, alimentos y bebidas, metales, maquinaria y al sector construcción.

Del período de 1973 en adelante se apoya el sector construcción y la industria química. Salvo los primeros años de la década de los 50 y finales de los 70, el crédito de los bancos de desarrollo argentinos raramente alcanzó el 1 por ciento del PIB (ver gráfica 5). De 1973 a 1978 hubo un incremento del financiamiento de los bancos de desarrollo argentinos pero la tasa de ganancia disminuyó al igual que la tasa de crecimiento.

Por otra parte, el BNDES, de 1953 a 1962 financió proyectos de acero y de construcción de infraestructura (transportes y electricidad); de 1963 a 1980 se pueden distinguir dos períodos de inversión del BNDES: (1) de 1963 a 1970, se continuó con infraestructura y se agregó maquinaria y equipo, y (2) en la década de 1970, se continuó con maquinaria y equipo y se agregó industrias básicas como electricidad y petróleo, durante esta década Brasil también empieza a ser copropietario de varias empresas.

Aunque el financiamiento del bnDES fue pequeño durante sus primeros años de su existencia; especialmente con la dictadura, creció de manera constante. Lo anterior muestra que la dictadura usó al banco como un mecanismo de acumulación de capital para el desarrollo del capitalismo industrial (ver la gráfica 6).

Finalmente, NAFINSA no tiene una diferenciación de sectores apoyados de 1950 a 1974, durante todo ese período construyó infraestructura, tenía acciones de empresas y contribuyó a la mexicanización de muchas otras.



En la segunda mitad de los 70, la NAFINSA, incrementa sobre todo su apoyo a industrias básicas (electricidad, acero, petróleo, etc.) y siguió construyendo infraestructura y apoyando la mexicanización de empresas. Como se puede ver la gráfica 7, su financiamiento otorgado como proporción del PIB rebasó por mucho al brindado por los bancos de desarrollo de Argentina y el BNDES lo cual indica que el capitalismo industrial mexicano intentó usar más la violencia del Estado.

Las gráficas 5, 6 y 7 muestran la relación entre la tasa de ganancia y el financiamiento otorgado por los bancos de desarrollo para Argentina, Brasil y México. Aunque en todos los países los bancos de desarrollo apoyaron a sec-

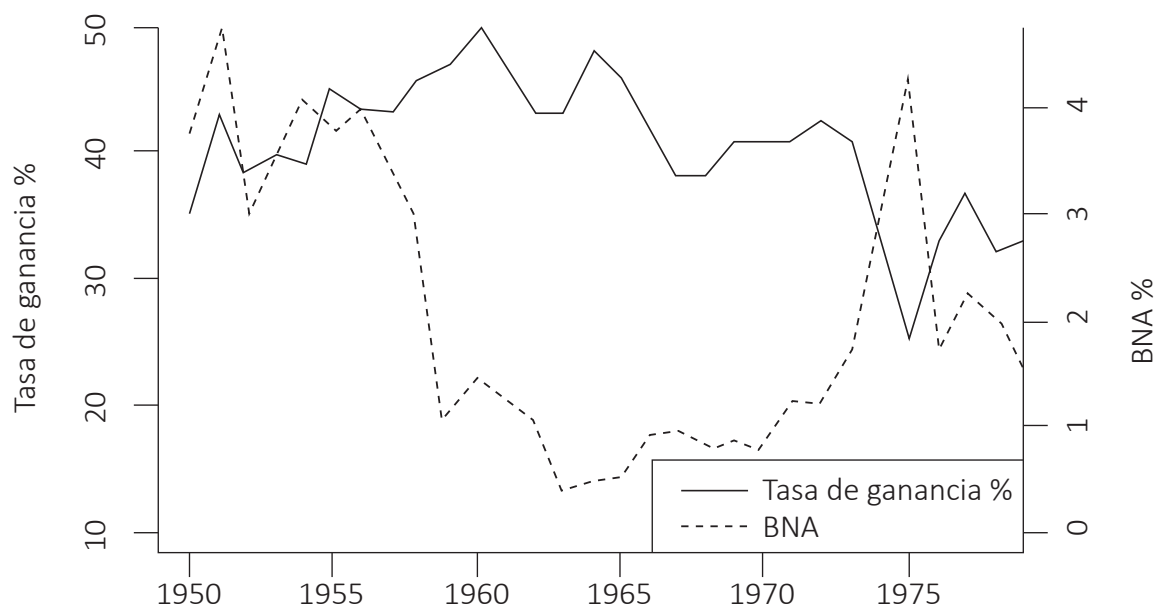
tores clave, sin duda, en Brasil y México los montos fueron más importantes y dados en el largo plazo. Esta relación de los bancos de desarrollo y la tasa de ganancia en Brasil y México señalaría el establecimiento de un capitalismo industrial más dirigido a diferencia de Argentina donde los intereses agrícolas fueron más fuertes.

También en las gráficas se puede apreciar que los bancos de desarrollo de su respectivo país incrementaron su financiamiento a finales de los 70; sin embargo, la tasa de ganancia estaba ya en descenso y en niveles bajos. Este comportamiento de la tasa de ganancia tuvo años después efectos negativos en la tasa de crecimiento.

16

Gráfica 5

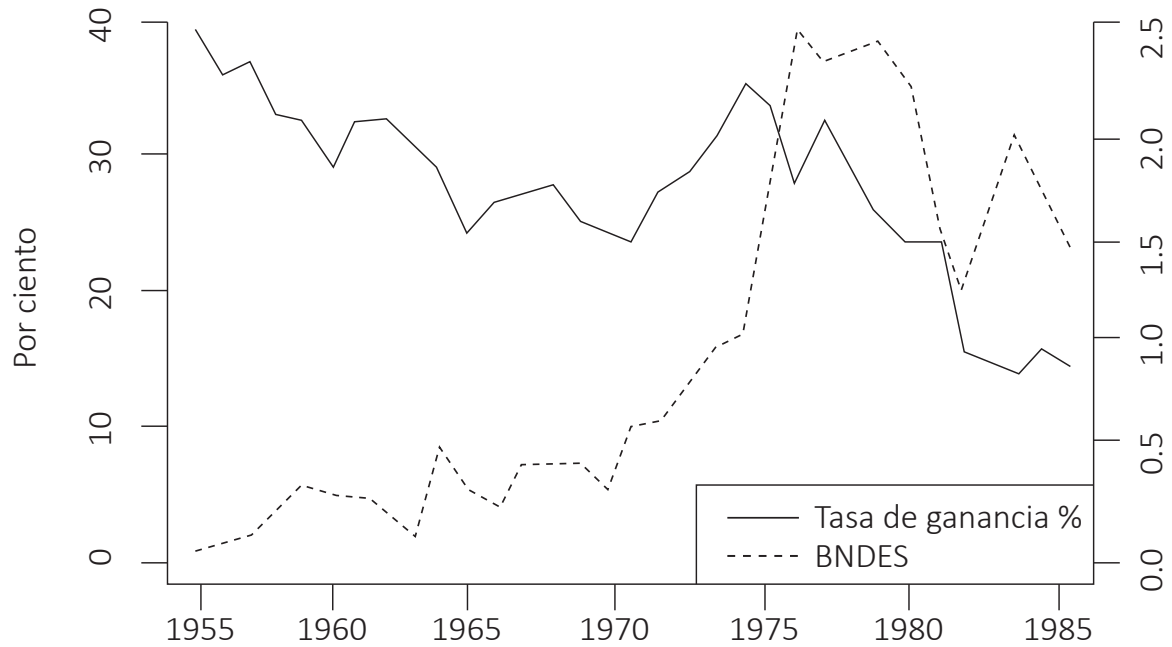
Tasa de ganancia y Banco Nacional de Argentina



Fuente: Maito (Maito) y Lopez y Rougier (2011).

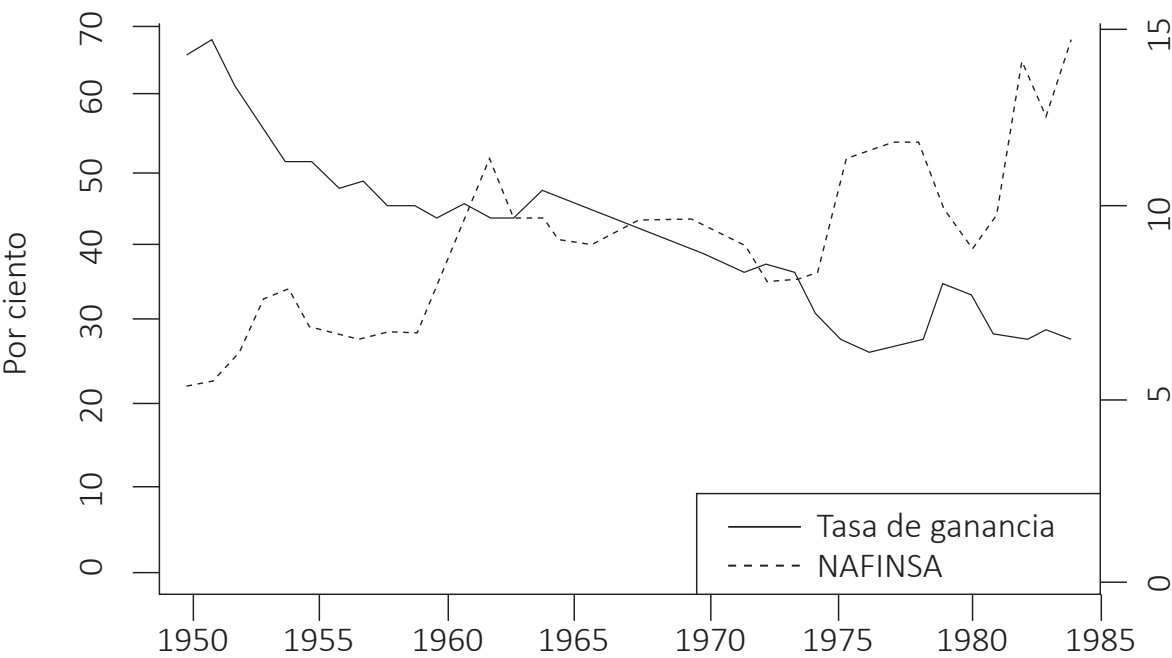


Gráfica 6 Tasa de ganancia y el BNDES



Fuente: Grinberg (2011), Guth (2006) y BNDES (2016).

Gráfica 7 Tasa de ganancia y la NAFINSA



Fuente: Mariña (2001); Villa (1976) y NAFINSA (1988).



V. Similitudes y diferencias entre los casos de Argentina, Brasil y México

Después de revisar la tasa de ganancia como la variable más importante en la economía capitalista y relacionarla con la evolución de la inversión y los bancos de desarrollo. Ahora, se señalan similitudes y diferencias en la economía política de los tres países que llevaron a que los niveles de inversión y financiamiento de los bancos de desarrollo difirieran. Empezamos señalando las similitudes:

Los tres países fueron afectados por las crisis de 1929,⁵ enfrentaron una restricción de crédito externo subsecuente lo cual los excluyó del mercado de capitales.⁶ Los tres países comenzaron procesos de sustitución de importaciones en años de 1930, si bien Argentina y Brasil eran más desarrollados industrialmente que México;

Los tres países tuvieron durante la sustitución de importaciones un período de crecimiento con inflación, un período de inflación baja y concentración bancaria donde se intentó fortalecer el ahorro interno y en los años setenta tuvieron un período de altas tasas de inflación y descenso de la tasa de ganancia;

Durante la sustitución de importaciones, las ramas más dinámicas y de alta tecnología eran dominadas por empresas extranjeras que aprovechaban las condiciones de mercados protegidos. Surgió un empresariado nativo y el Estado apoyaba a los dos anteriores mediante la construcción de infraestructura y mediante la reducción de costos vía fortalecimiento de industrias básicas;

5 Si bien Argentina estaba más vinculado a Inglaterra.

6 Los tres países renegocian su deuda externa en 1940. México logra las mejores condiciones, sin embargo, esto no parece ser una gran diferencia ya que los tres países se mantuvieron poco endeudados hasta finales de los 60. Asimismo, los tres países tuvieron problemas de deuda en la década de 1980.

Los tres países tenían sistemas financieros poco desarrollados, sin brindar crédito en el largo plazo y frecuentemente dominados por intereses extranjeros. Los tres países a lo largo de la década de 1930 y de 1940 intentaron crear instituciones monetarias para acompañar el crecimiento económico, pero resultaron insuficientes (Cortes-Conde 2006);

Entre muchas cosas, Argentina, Brasil y México coincidían en los anteriormente mencionados cuatro puntos. Una diferencia entre los tres países fue una estabilidad en las transferencias netas de recursos positivas en Brasil y México en los períodos de alto crecimiento. Aunque Argentina no exportaba capitales tampoco generaba transferencias de capitales positivas. Sin embargo, la principal diferencia entre los Brasil y México, por un lado, y Argentina, por el otro (el cual tuvo el más bajo crecimiento y de la inversión) fue la inexistencia de ninguna revolución que intentara destruir los intereses de la oligarquía agrícola. En México de 1910 a 1940, se logra echar andar un proyecto guiado por la burguesía nacional, y en Brasil ese proceso inicia con la revolución de 1930 y se consolida con la dictadura de 1964.

Conclusiones

Este artículo relacionó la tasa de ganancia de tres países Argentina, Brasil y México con la evolución de sus respectivos bancos de desarrollo. Para lo anterior se vio: (1) la relación entre financiamiento y producción desde una visión marxista, siendo las necesidades de la reproducción quienes determinan los montos del financiamiento, y (2) después se identificó el comportamiento de ciertas variables económicas de acuerdo al comportamiento de la tasa de ganancia. Cuando el nivel de la tasa de ganancia es alto, la inversión puede crecer, así como el financiamiento otorgado por los bancos de desarrollo.



En caso, de que los bancos de desarrollo no tengan un papel importante en el financiamiento cuando hay niveles altos de tasa de ganancia, es porque el sector industrial no ha sometido al sector financiero y al agrícola a su dominio como fue el caso de Argentina.

Los resultados encontrados en este trabajo muestran que al menos desde 1973 Argentina, Brasil y México crecieron a un ritmo menor que los presentados del período de 1950 a 1973. A finales de los 70, los mencionados países incrementaron el financiamiento por medio de sus bancos de desarrollo; sin embargo, sus respectivas tasas de ganancia no se incrementaron. Subsecuentemente, las tasas de crecimiento disminuirían sobre todo a lo largo de la década de los 80.

El presente trabajo muestra porque los bancos de desarrollo fueron exitosos durante el período de la sustitución de importaciones y marca los límites de su actuación durante el período neoliberal, con tasas de ganancia en niveles bajos y pocas instituciones que acompañen el crecimiento, es complicado para los bancos de desarrollo ser efectivos fomentando el crecimiento económico.

Referencias

- Amsden, A. (2001). *The Rise of "The Rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. NY: Oxford University Press.
- Aubey, R. (1966). *Nacional Financiera and Mexican Industry*. Los Angeles: UCLA.
- Baer, W., and A. Villela. (1980). The Changing Nature of Development Banking in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 4, 423-440.
- BNDES. (2002). 50 anos de desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDES.
- Bennett, D., y K. Sharpe. (1979). El Estado como banquero y como empresario: el carácter de última instancia de la intervención del Estado mexicano, 1917-1970. *Foro Internacional*, 1, 29-72.
- Bertola, L., y J.A. Ocampo. (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.
- Blair, C. (1964). "Nacional Financiera" Entrepreneurship in Mixed Economy." In *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*. Edited by R. Vernon, 191-240, Boston: Harvard University Press.
- Brooman, F. (1963). El desarrollo del sistema bancario comercial argentino desde 1957. *Desarrollo Económico*, 5, 523-538.
- Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana*. México: FCE.
- Cardoso, F.H. (1968). Empresarios industriales y desarrollo nacional en Brasil. *Desarrollo Económico* 29,31-60.
- Castro, L. (2009). *Financiamento do desenvolvimento, experiência comparada Brasil-Coreia (1950-1980)*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Cortes-Conde, R. (2007). Fiscal and Monetary Regimes. In V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth, y R. Cortes-Conde (Eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Volume 2: The Long Twentieth Century (pp. 209-248). New York: Cambridge University Press.
- Curralero, C. (1998). *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira no período 1952/1996*, Master's diss. Universidade Estadual de Campinas.
- De Brunhoff, S. (1975). *Teoría marxista de la moneda*. México: Roca.
- De Santana Lima, A. (2007). *A Atuação do BNDES no Desenvolvimento Econômico Brasileiro: 1952-2002*. São Paulo: PUC/SP.
- Duménil, G., y D. Lévy. (2005). *The Nature and Contradictions of Neoliberalism*. Paris: CEMAPREP-ENS.
- Diniz, A. (2002). *BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor de privatização 1952-2002*. Master's diss., Universidade Estadual de Campinas.
- Ferrer, A. (1963). Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial y en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2, 5-18.
- Grinberg, N. (2011). *Transformations in the Korean and*



- Brazilian processes of capitalist development between the mid-1950s and the mid-2000s: the political economy of late industrialisation.* London: The London School of Economics and Political Science.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic of Backwardness in Historical Perspective.* Baltimore: Frederick A. Praeger.
- Guth, F. (2006). *O BNDES nos anos 1990: uma análise keynesiana.* Master's diss., Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Hanley, A., J.M. Pires., M.J. Pinto de Souza., R.L. Marcondes., R. Nunes de Faria., y S. Naruhiko Sakurai. (2016). Critique the Bank: 60 Years of BNDES in the Academy. *Journal of Latin American Studies*, 49, 823-850.
- Hermann, J. (2002). Financial Structure and Financing Models: The Brazilian Experience over the 1964-1997 period. *Journal of Latin American Studies* 1, 71-114.
- Hermann, J. (2010). *Los bancos de desarrollo en la era de la liberalización financiera.* Santiago: CEPAL.
- Itoh, M., y C. Lapavistas. (1999). *Political Economy of Money and Finance.* London: Macmillan Press LTD.
- Isidro Luna, V.M. (2014). The Role of Development Banks in Development in the Process of Economic Development-Two Latin American Experiences: Mexico and Brazil. *World Review of Political Economy*, 5, 204-230.
- Lapavistas, C. (1997). Two Approaches to the Concept of Interest-Bearing Capital. *International Journal of Political Economy*, 27, 85-106.
- Lapavistas, C. (2013). *Profiting without Financing.* How Finance Exploits All. London: Verso.
- Li, M., F. Xiao y A. Zhu. (2007). Long Waves, Institutional Changes and Historical Trends: a Study of the Long-Term Movement of the Profit Rate in the Capitalist World-Economy. *Journal of World-System Research*, 13, 33-54.
- López, P. (2012). *Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones en México.* Am. Lat. Hist. Econ, 19, 129-163.
- López, P., and M. Rougier. (2011). La banca de desarrollo durante la industrialización por sustitución de importaciones en América Latina. Los casos de México y Argentina. *Desarrollo Económico*, 51, 3-34.
- Maito, E.E. (2015). Cien años de acumulación de capital en Argentina: tasa de ganancia, composición de capital y distribución del producto. *Ensayos de Economía*, 25, 37- 62.
- Marini, R.M. (1965). *Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo.* Foro
- NAFINSA. (1988). *La economía mexicana en cifras.* México: NAFINSA.
- Mariña, A. (2001). Formación y acervos de capital en México, 1949-1999. *Análisis económico* 17 (34), 231-256.



- Marichal Salinas, C. (2014). *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica*. México: El Colegio de México.
- Marquetti, A., E. Maldonado, and V. Lautert. (2010). The Profit Rate in Brazil, 2003. *Review of Radical Political Economics*, 42, 485-504.
- Marquetti, A., and Soares Porse, M de C. (2014). Patrones de progreso técnico en la economía brasileña. *Revista Cepal*, 113, 61-78.
- Marx, K. (1971). *Theories of Surplus-Value*. Moscow: Progress Publishers.
- Maxfield, S. (1988). *International finance, the state and capital accumulation: Mexico in comparative perspective*. Boston: Harvard University.
- Michelena, G. (2010). La evolución de la tasa de ganancia en la Argentina (1960-2007). Caída y recuperación. *Revista Realidad Económica*, 248, 83-106.
- Moxload. (2017). Latin American Database. <http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/> . (accessed April 16, 2017).
- Peña, M. (1974). *Industria, Burguesía industrial y liberalización nacional*. Buenos Aires: Ediciones Fichas.
- Presidência da República Federativa do Brasil. 2017. Ipeadata. www.ipeadata.gov.br (accessed March 16, 2017)
- Quartim, J. (1971). *Dictatorship and Armed Struggle in Brazil*. NY: Monthly Review Press.
- Ramirez, M. (1986). Development Banking in Mexico. *The Case of the Nacional Financiera S.A.* NY: Praeger.
- Rougier, M. 2004. Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973. *Desarrollo Económico*, 43, 515-544.
- Studart, R. (1995). *Investment Finance in Economic Development*. NY: Routledge.
- Schvarzer, J. (1978). Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino. *Desarrollo Económico* 18, 307-351.
- Solís, L. (1987). *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México: Siglo XXI editores.
- Tavares, M.D.C. (1977). *De La sustitución de importaciones al capitalismo financiero*. Mexico: FCE.
- Villalpando-Benitez, M. (2000). *The Political Economy of Banking Regulation: The case of Mexico, 1940-1978*. Ohio: The Ohio State University.
- Villa, R.O. (1976). *Nacional Financiera: Banca de fomento del desarrollo económico en México*. México: NAF-INSA.
- Villareal, R. (1976). *El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)*. México: FCE.
- Weffort, F. (1975). "El populismo en la política brasileña." *In Brasil hoy*. Editado por C. Furtado, 54-84. México: Siglo XXI editores.



Análisis preliminar de los capítulos de inversión, energía, agricultura, servicios financieros y tipo de cambio en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)¹²

Preliminary analysis of the investment, energy, agriculture, financial services and exchange rate chapters in the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA).

Jorge Alfonso Calderón Salazar*

*Profesor Titular de Economía Internacional. Facultad de Economía.
Universidad Nacional Autónoma de México.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Palabras clave

Economía Internacional, Integración económica, Política comercial

Key words

International Economics, Economic Integration, Commercial Policy

22

Jel: F, F02, F13

1 Este análisis preliminar de algunos capítulos del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá fue elaborado consultando la versión preliminar en inglés titulada: “United States-México-Canadá Agreement (USMCA). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication”; Texto entregado por la Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018. Se analizó, también: “Resultados de la Modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo xxi”. Texto entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018. Incluye cuatro apartados introductorios y 32 resúmenes de capítulos del USMCA. Se examinaron varios estudios sobre la renegociación del TLCAN elaborados antes de su conclusión, particularmente: “Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la Republica 14 de mayo de 2018. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Micro sitio sobre la renegociación del TLCAN*, 2018. Recuperado en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx> (Consultado el 25 de mayo de 2018). Además, se consultaron artículos sobre el TLCAN y el nuevo T-MEC publicados en diversos periódicos y revistas de México, EU, Canadá y el Reino Unido que se enumeran en la bibliografía.

2 Versión ampliada y redactada en forma de artículo de investigación de la ponencia presentada al Seminario: del TLCAN al T-MEC. Facultad de Economía. UNAM. Divisiones de Estudios de Posgrado y Profesionales. Área de Teorías Aplicadas y Economía Internacional. Ciudad de México 5 y 6 de diciembre de 2018.





JORGE ALFONSO CALDERÓN SALAZAR | *Análisis preliminar de los capítulos de inversión, energía, agricultura, servicios financieros y tipo de cambio en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*

Resumen

El 30 de noviembre de 2018 los presidentes Enrique Peña Nieto y Donald Trump y el primer ministro de Canadá Justin Trudeau firmaron en Buenos Aires el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que sustituirá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Tras la firma, el acuerdo pasará a los Congresos de los tres países para su ratificación, con miras a que el nuevo pacto comercial inicie su vigencia a partir de 2020. Mientras ese proceso dure, las reglas del TLCAN seguirán vigentes. En la práctica fue una renegociación de la totalidad de los capítulos.

Abstract

On November 30, 2018, Presidents Enrique Peña Nieto and Donald Trump and Canadian Prime Minister Justin Trudeau signed the United States Mexico Canada Agreement (USMCA) in Buenos Aires, which will replace the North American Free Trade Agreement. North (NAFTA). After the signing, the agreement will go to the Congresses of the three countries for ratification, with a view to the new commercial pact starting its term as of 2020. As long as that process lasts, the NAFTA rules will remain in effect. In practice it was a renegotiation of all the chapters.

Introducción

El 18 de mayo de 2017 el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, activó oficialmente el mecanismo para renegociar el TLCAN.

El proceso se inició una semana después de que el Senado confirmara la nominación de Robert Lighthizer para el cargo de representante de Comercio.

Con fundamento en el artículo 2202 Estados Unidos propuso renegociar el tratado comercial. Esta renegociación estuvo en marcha desde el mes de agosto de 2017 y se concluyó, en el ámbito bilateral México-Estados Unidos, el 27 de agosto de 2018 y, en el trilateral, el 30 de septiembre del mismo año.

El 30 de noviembre, los presidentes Enrique Peña Nieto y Donald Trump y el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, firmaron en Buenos Aires el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que sustituirá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Tras la firma, el acuerdo pasará a los Congresos de los tres países para su ratificación, con miras a que el nuevo pacto comercial inicie su vigencia a partir de 2020. Mientras ese proceso dure, las reglas del TLCAN seguirán vigentes. En la práctica fue una renegociación de la totalidad de los capítulos.

El documento base de los objetivos del gobierno de Estados Unidos en la renegociación del TLCAN fue enviado al Congreso de ese país el 17 de julio de 2017 y se denominó: “Resumen de los objetivos para la renegociación del TLCAN”. Fue elaborado por la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos y la Oficina Ejecutiva del presidente Donald Trump.





En este documento Estados Unidos dejó claro que su objetivo era que México aceptara la eliminación de preferencias arancelarias, imponer restricciones no arancelarias y aplicar, unilateralmente, obstáculos a las exportaciones mexicanas, incluidas las agropecuarias. Eliminar el capítulo 19 sobre solución de controversias para subordinar las disputas comerciales a la legislación interna de Estados Unidos y tener la libertad de instrumentar medidas antidumping, restricciones cuantitativas y sanciones comerciales unilaterales. Mayor control y dominio del sector energético, telecomunicaciones y sector financiero. Desregular en mayor grado el comercio electrónico y el sector servicios. Y durante 13 meses trató de que esto lo aprobara el gobierno mexicano con el argumento de que, si no lo acepta Estados Unidos, con base en el artículo 2205 del tratado, se retiraría del mismo”.¹

Las reiteradas presiones de los negociadores de Estados Unidos lograron, el 27 de agosto de 2018, que los representantes del gobierno federal de México aceptaran las exigencias estadounidenses y el 30 de septiembre México y Canadá aceptaran firmar el United States Mexico-Canada Agreement (USMCA) con la inclusión, en lo fundamental, de las posturas de Estados Unidos, a excepción de que, por presión de Canadá, se mantiene el capítulo 19, hoy 31, de solución de controversias.

Proceso de renegociación del TLCAN

El 1º de diciembre de 2018, el Lic. Andrés Manuel López Obrador, tomó posesión como presidente de la República.

1 Office of the United States Trade Representative. Executive office of the President. Summary of Objectives for the Nafta Renegotiation. Monday, July 17, 2017. <https://ustr.gov> (Consulta 15 de agosto de 2017).

Un atento examen de información disponible, la contenida en declaraciones de los negociadores mexicanos y un análisis preliminar de contenidos de capítulos del nuevo acuerdo comercial trilateral, permiten formular la hipótesis de que, ante la perspectiva de que el nuevo gobierno modificara la política económica instrumentada en los últimos 25 años, la administración del ex presidente Enrique Peña Nieto negoció acuerdos comerciales internacionales con cláusulas que pretendían impedir que el nuevo gobierno pudiera revertir la privatización del sector energético y la apertura a la inversión transnacional en telecomunicaciones y sector financiero. Por ello incluyeron los puntos centrales de las llamadas “reformas estructurales” en varios tratados comerciales internacionales negociados en 2018.

Esto explicaría la precipitación con la que se aprobó en el Senado de México el tratado TPP-11 el pasado 24 de abril de 2018² y el sorpresivo anuncio, el 21 de abril de mismo año, del fin de las negociaciones del nuevo tratado de libre comercio con la Unión Europea.³

Esto sería también la causa de que el gobierno mexicano trató de culminar la renegociación del TLCAN antes de las elecciones federales del 1º de julio. Si bien esto último no se logró, hubo un sorpresivo anuncio el 27 de agosto de que la negociación bilateral México-Estados Unidos había concluido. El 30 de septiembre de 2018 Estados Unidos, México y Canadá alcanzaron un nuevo acuerdo trilateral con la incorporación de este último país.

2 México firma el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (cptpp). <https://www.gob.mx> (Consulta 15 de mayo de 2018).

3 Concluyen las negociaciones para un nuevo Acuerdo Integral entre México y la Unión Europea”. <https://www.gob.mx> (Consulta 16 de mayo de 2018).



El subsecretario mexicano de Comercio Exterior, Juan Carlos Baker, fue el encargado de llevar al Senado de la República, la noche del día 30 de septiembre, el texto en inglés del acuerdo trilateral y un resumen en español.

Y, como se comentó previamente, El 30 de noviembre, los presidentes Enrique Peña Nieto y Donald Trump y el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, firmaron en Buenos Aires el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Poco después, en octubre y noviembre de 2018 la Secretaría de Economía difundió en su portal de internet un resumen de los capítulos del acuerdo destacando, para cada uno de ellos, lo que a su juicio eran los: “Beneficios para México” y el contenido de los capítulos y anexos en español del tratado, si bien, hasta finales de diciembre de 2018, contenía la misma advertencia del texto en inglés: “Texto sujeto a revisión legal para asegurar su precisión, claridad y congruencia. Texto sujeto a autenticación de idiomas”. Por tanto, al parecer aún no se ha hecho entrega del texto legal del acuerdo comercial al Senado de México.

Y, por tanto, la opinión pública desconoce su redacción definitiva.

Con estos tratados, se pretendió asegurar la continuidad de los contratos a empresas transnacionales en materia energética a fin de que no puedan ser cancelados por reformas legislativas o por decisión presidencial.

Se buscó que para revertir estas reformas se requeriría que México se retirara de estos acuerdos comerciales o los renegociara con el subsecuente costo económico y político.

El objetivo era, y se cumplió en el caso del TPP-11, de que los tratados comerciales fueran negociados, firmados y ratificados por el Senado antes de que concluyera el período de gobierno de Enrique Peña Nieto a fin de que

la nueva legislatura y el presidente Andrés Manuel López Obrador tengan menor margen de maniobra y se obstaculice el cambio de política económica.

El 5 de marzo de 2018, al terminar la séptima ronda de renegociación del TLCAN, se concluyeron los capítulos de buenas prácticas regulatorias, transparencia y medidas sanitarias y fitosanitarias y éstos se sumaron a otros tres que los negociadores lograron cerrar en rondas anteriores: pequeñas y medianas empresas, competencia y medidas anticorrupción.

Sin embargo, es importante destacar que en fecha el exsecretario de Economía, Ildefonso Guajardo, adelantó que sobre la mesa de negociación quedaron seis capítulos más (telecomunicaciones, comercio digital, obstáculos técnicos al comercio, energía, empresas propiedad del Estado y servicios financieros) que estaban: “al alcance de la mano para poder cerrar”.

Para el 27 de agosto estos capítulos ya estaban concluidos y redactados. Sus textos, ya elaborados previamente, se incorporaron al acuerdo concluido el 30 de septiembre y firmado el 30 de noviembre.⁴

En los trece meses que duró la renegociación del TLCAN el gobierno federal mexicano no definió una propuesta integral de renegociación para defender el interés nacional.

Faltó diálogo y consulta con organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones campesinas, universidades y pequeños empresarios.

4 Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Senado de la República. “la séptima ronda de la renegociación del tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN): tres nuevos capítulos concluidos en medio de la incertidumbre por amenazas arancelarias de Estados Unidos” 6 de marzo de 2018. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Micrositio sobre la renegociación del TLCAN*, 2018. Consultado el 20 de abril de 2018 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



Una vez más, como el 1991-1993, los únicos que han sido consultados son las empresas que participan en el Consejo Coordinador Empresarial.

El nuevo acuerdo no iniciará su vigencia de inmediato. Las disposiciones clave podrían entrar en vigor hasta 2020. Una vez que los líderes de los tres países lo han firmado el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires, los Congresos de Estados Unidos, Canadá y México tienen que aprobarlo, un proceso que se espera que dure varios meses en 2019.

En términos formales, de cumplirse en los tres países los procedimientos legislativos de ratificación, iniciará su vigencia el 1º de enero de 2020. Por tanto, falta resolver si los congresos de Estados Unidos, Canadá y México aprobarán el tratado y ver si en 2019 el nuevo legislativo estadounidense elegido en noviembre (donde en el Cámara de Representantes tienen mayoría los demócratas) aprobará el texto o lo modificará.

Análisis preliminar de algunos capítulos del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá

Inversión

El capítulo 11 del TLCAN vigente estableció una profunda desregulación de la inversión extranjera en beneficio de empresas de Estados Unidos y Canadá, impidiendo establecer requisitos de desempeño y códigos de comportamiento, prohibiendo medidas regulatorias y de control de los flujos financieros y de utilidades, dando incluso derecho a que las empresas demanden al gobierno mexicano por políticas económicas o ambientales que afecten sus utilidades, Estados Unidos buscó ampliar los derechos de las empresas de ese país al declarar que buscaría: “Establecer reglas que reduzcan o eliminen barreras a la inversión de Estados Unidos en todos los sectores en los países del TLCAN”.

Este objetivo se logró en el capítulo 14 del nuevo tratado.⁵

Los artículos 14, incisos 4, 5, 8, 9, y 10 del USMAC establecen, con toda precisión, disposiciones de carácter obligatorias que ya estaban el capítulo 11 del TLCAN.

Requisitos de desempeño

Se prohíben los “requisitos de desempeño”; esto es, la aplicación de medidas tendientes a regular y la inversión extranjera, la obligación de proveerse de determinado porcentaje de insumos y servicios nacionales; equilibrios comerciales o de divisas; transferir tecnología; permanencia mínima; creación de empleos; entre otros.

Requisitos de Desempeño se refiere a los requisitos exigibles y no exigibles a los inversionistas y sus inversiones. Su ámbito de aplicación compromete a los firmantes del USMCA.

El párrafo 1 del artículo 14.10 establece los requisitos que no se pueden exigir para el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión:

- “Exportar un determinado porcentaje de su producción.
- Alcanzar un determinado porcentaje de contenido nacional, es decir, de partes y componentes fabricados en el país.
- Dar preferencia a bienes o servicios producidos en su territorio.

5 Calderón, Salazar, Jorge Alfonso. *20 años del TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*. Miguel Ángel Porrúa, librero-editor y Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Colección: Conocer para Decidir. México, 2015. 309 páginas. En el capítulo tres de este libro se analiza de manera detallada el capítulo once del TLCAN. Ver. Además, capítulo 14, Inversión, del: “United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication Texto entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018”.



- Una balanza comercial equilibrada o favorable.
- Obligar al inversionista a no vender su producción en el país como una protección a su industria nacional, o que pueda vender en el país sólo en una medida relacionada con las divisas por exportación que esa misma inversión genere.
- Transferir tecnología, procesos productivos o conocimientos reservados, salvo cuando el requisito lo imponga un tribunal, como compensación por una violación a las leyes en materia de competencia.
- Ser proveedor exclusivo para un mercado específico regional o mundial, es decir, asignarle un nicho del mercado”.

Al cancelar los requisitos de desempeño (Artículo 14.10 del nuevo tratado) México renuncia a exigir a empresas de Estados Unidos y Canadá regulaciones sobre transferencia de tecnología, reinversión al menos parcial de las ganancias, balanza comercial equilibrada, preferencia a insumos producidos en el país o un porcentaje de contenido nacional.

Trato nacional

La esencia de las normas sobre Trato Nacional es la obligación de dar a los inversionistas de los otros dos países en nuestro territorio un trato similar al que se da a los inversionistas mexicanos. Así, se habla de un trato “no discriminatorio”.

Artículo 14.4: Trato Nacional de USMAC:

“1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administra-

ción, conducta, operación y venta u otra disposición de Inversiones en su territorio.

Trato de nación más favorecida

Artículo 14.5: Trato de nación más favorecida:

“1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el trato que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra parte o de cualquier no parte con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducta, operación y venta u otra disposición de inversiones en su territorio.

Con el Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida a empresas de Estados Unidos y Canadá, la aplicación, por ejemplo, de incentivos fiscales y de otro tipo para promover y desarrollar empresas nacionales y favorecer empresas de carácter social y pequeña y mediana empresa nacional, se dificulta. Desde 1994, con el TLCAN, ello ha limitado y continuará limitando la aplicación de políticas de incentivos en beneficio de empresas mexicanas como las que se aplicaron el período de sustitución de importaciones.

La norma de trato “no menos favorable” significa que todo incentivo a empresas nacionales se debe hacer extensivo a las de Estados Unidos y Canadá instaladas en México.

El gobierno federal, en los últimos 25 años, con el afán de atraer inversión extranjera, ha establecido programas o apoyos especiales para las inversiones foráneas, por ejemplo, del sector automotriz, que, en los hechos, ha recibido subsidios superiores a los otorgados a empresas locales. Un ejemplo de ello son los apoyos federales y estatales otorgados a la planta de la empresa Ford en Hermosillo, Sonora, y Kia en Monterrey, Nuevo León.



Transferencias

La libre transferencia de recursos ha sido una exigencia de las corporaciones transnacionales y con los tratados de libre comercio prácticamente desaparece toda barrera en dicho sentido. En el TLCAN, al obligarse México a permitir la libre transferencia en divisas, se renunció a la posibilidad de regulación de flujos de capital.

El Artículo 1109 del TLCAN estableció que cada una de las partes debe permitir la libre transferencia de recursos relacionados con la inversión. Enlista detalladamente todo lo que se debe permitir transferir libremente. El Estado receptor debe permitir realizar transferencias en divisas de libre uso y al tipo de cambio de mercado. En otras palabras, debe haber libre circulación de capitales. El T-MEC mantiene estas normas.

En el USMCA el Artículo 14.9: Transferencias establece:

"1. Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta se realicen libremente y sin demora dentro y fuera de su territorio.

México se comprometió en el TLCAN y esto se mantiene en el T-MEC a no establecer regulaciones, controles, obligaciones y códigos de conductas al capital extranjero. Con esto se estableció, de hecho, un código de liberalización de los movimientos de capitales, que significa cancelar facultades nacionales del control de flujos especulativos, que tanto daño han hecho a México y a otros países de Asia, América Latina golpeados por crisis cambiarias y bursátiles. Además, se renuncia a regular bajo criterios de sustentabilidad, desarrollo regional y social a la inversión extranjera.

Expropiaciones

En el Artículo 1110 del TLCAN se incluye la prohibición de expropiar, nacionalizar o tomar medidas que "directa o indirectamente" tengan efectos equivalentes; salvo, aspectos que estén contemplados en nuestra legislación, por causas de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego a un debido proceso legal y previa indemnización.

El T-MEC establece normas similares en los siguientes artículos:

ARTÍCULO 14.8: EXPROPIACIÓN Y COMPENSACIÓN:

"1. Ninguna Parte expropiará o nacionalizará una inversión cubierta directa o indirectamente a través de medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización (expropiación), excepto:

- a. para un propósito público;
- b. de manera no discriminatoria;
- c. mediante el pago de una compensación pronta, adecuada y efectiva de conformidad con párrafos 2, 3 y 4;
- d. De conformidad con el debido proceso de ley.

2. La compensación deberá:

- a. ser pagado sin demora;
- b. ser equivalente al valor justo de mercado de la inversión expropiada inmediatamente antes de que se realizara la expropiación (fecha de expropiación);
- c. no refleja ningún cambio en el valor que se produce porque la expropiación prevista se había conocido anteriormente;
- d. ser completamente realizable y libremente transferible.



5. Para mayor certeza, si una acción o serie de acciones de una parte constituye una expropiación se determinará de conformidad con el párrafo 1 de este Artículo y el Anexo 14-B.

ANEXO 14-B EXPROPIACION

Las Partes confirman su entendimiento compartido de que:

1. Una acción o una serie de acciones de una parte no puede constituir una expropiación a menos que interfiera con un derecho de propiedad tangible o intangible¹⁸ o un interés de propiedad en una inversión.
2. El artículo 14.8.1 aborda dos situaciones. La primera es la expropiación directa, en la cual una inversión se nacionaliza o, de lo contrario, se expropia directamente a través de la transferencia formal del título o la incautación total”.
3. La segunda situación abordada por el Artículo 14.8.1 es la expropiación indirecta, en la cual una acción o serie de acciones de una Parte tiene un efecto equivalente a la expropiación directa sin transferencia formal de título o incautación total”.

La expresión: “la expropiación indirecta, en la cual una acción o serie de acciones de una parte tiene un efecto equivalente a la expropiación directa sin transferencia formal de título o incautación total”, no contemplada en el marco jurídico de México, puede permitirle al inversionista extranjero demandar al gobierno mexicano o autoridades locales por medidas gubernamentales que sean consideradas como causa de pérdida de una inversión en operación.

Respecto a las indemnizaciones, éstas deben ser pagadas sin demora; equivalente al valor de mercado de la inversión expropiada inmediatamente antes de que se realizara la

expropiación: no reflejar ningún cambio en el valor porque la expropiación prevista se había conocido anteriormente; y ser completamente realizable y libremente transferible.

Al inversionista extranjero se le asegura el pago convertido a una moneda de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado; más intereses acumulados desde la fecha de expropiación hasta la fecha de pago.

La desregulación acordada en movimientos de capital en el TLCAN y mantenida en el T-MEC es un factor que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico y vulnerabilidad financiera y cambiaria tal como se mostró con las crisis de 1995-1996 y 2008-2009.

No hay mecanismos en el TLCAN y en el nuevo tratado para que la inversión extranjera sea regulada y contribuya a la modernización de la planta productiva nacional. No se puede exigir que transfiera determinada tecnología en términos favorables para el país. No contienen mecanismos para evitar que los inversionistas extranjeros agudicen el déficit de nuestra balanza comercial o especulen en la Bolsa de Valores para desestabilizar nuestra economía.

Servicios financieros

Estados Unidos pretendió: “Ampliar las oportunidades competitivas de los proveedores de servicios financieros de los Estados Unidos”.

El nuevo capítulo de servicios financieros, consolida y garantiza la liberalización y transnacionalización de este sector de la economía mexicana, en donde bancos de Estados Unidos como CITIBANK, propietaria de City Banamex, y otros tienen una importante presencia en México.

El objetivo del gobierno de Estados Unidos fue evitar que México impusiera restricciones que limiten el negocio de sus firmas financieras.



Por tanto, logró el objetivo expuesto en agosto de 2017.

A partir de 1994 la desregulación de la inversión extranjera propició el incremento del control extranjero en el sector financiero de México y en general de empresas industriales y de servicios. Sin embargo, es pertinente resaltar que los límites a la inversión foránea de los socios del TLCAN en sectores como la banca y las finanzas fueron ampliados por modificaciones a la legislación interna realizados en 1999, a seis años de la entrada en vigor del TLCAN, lo que profundizó la apertura financiera establecida en el TLCAN.

El T-MEC consolida e incorpora en el clausulado del tratado las reformas legales que propiciaron la transnacionalización del sector financiero de México.

El texto del nuevo capítulo 17 del T-MEC⁶ establece que a las instituciones financieras de Estados Unidos y Canadá se les otorgará trato nacional y trato de nación más favorecida, y no se les impondrá ningún obstáculo a en lo referente a actividades o acceso al mercado mexicano; además no habrá restricciones para que éstas presten nuevos servicios financieros.

El T-MEC en su capítulo 17 "servicios financieros" expone lo siguiente:

"Artículo 17.3: Trato Nacional

1. Cada Parte otorgará a un inversionista de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios inversionistas, en circunstancias similares, con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducta, operación y venta u otra disposición de insti-

6 capítulo 17 usmca servicios financieros: "United States-Mexico-Canada agreement (USMCA). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication". Texto entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018.

tuciones financieras, e inversiones en instituciones financieras en su territorio".

"Artículo 17.4: Trato de nación más favorecida

Cada Parte otorgará a:

- a. un inversionista de otra Parte, trato no menos favorable que el que otorga a los inversionistas de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares.
- b. una institución financiera de otra Parte, tratamiento no menos favorable que el que otorga a las instituciones financieras de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares.

"Artículo 17.7: Nuevos servicios financieros

"1. Cada Parte permitirá que una institución financiera de otra Parte proporcione un nuevo servicio financiero que la Parte permitiría que sus propias instituciones financieras, en circunstancias similares, proporcionen sin adoptar una ley o modificar una ley existente".

Al respecto la Secretaría de Economía reitera los contenidos expuestos previamente y en su resumen de este capítulo afirma que este capítulo incluye:

Cláusulas de Trato Nacional y Trato de la Nación Más Favorecida que tienen la virtud de eliminar cualquier trato que pudiera poner en desventaja a los prestadores de servicios financieros en general, frente a sus competidores de la otra parte o de terceros países.

Prohibiciones particulares en materia de acceso a mercados que tienen la finalidad de facilitar y fomentar el establecimiento de instituciones financieras entre las Partes.



Energía

El único artículo del capítulo 8 del T-MEC establece que México tiene el derecho soberano de modificar el marco legal de su sector energético y Estados Unidos y Canadá reconocen: “la propiedad directa, inalienable e impresionable del Estado mexicano de los hidrocarburos”.

Este artículo tiene una importancia fundamental ya que reafirma soberanía energética de México.⁷

Al respecto el presidente Andrés Manuel López Obrador, en declaraciones realizadas el 1º de octubre en San Luis Potosí, expresó que el acuerdo reconoce la soberanía de México, específicamente respecto a nuestros recursos naturales: “Se aceptó nuestra propuesta de reducir al mínimo el capítulo de energéticos.

Originalmente era un capítulo muy amplio, se hablaba, inclusive, de una comunidad energética para América del Norte.

Esto, consideramos, no era conveniente para nuestro país, y ese capítulo se redujo a

dos pequeños párrafos que, podría decirles, [son] dos pequeños párrafos históricos porque quedó a salvo la soberanía de nuestro país en materia energética. Es decir, los mexicanos vamos a decidir libremente sobre el uso de nuestros recursos naturales y en especial del petróleo y de la industria eléctrica.” Su tesis es correcta. El presidente electo envió a Washington, junto con la comitiva negociadora, a Jesús Seade Kuri, para asegurarse que estas letras quedaran en el acuerdo comercial tri-lateral. Y, afortunadamente, se incorporaron.

Sin embargo, es necesario destacar que existen alrededor de 100 empresas con contratos de extracción de hidrocarburos derivados de las rondas petroleras que al amparo de la reforma energética obtuvieron este derecho.

Por tanto, en virtud de que el capítulo 14, inversiones, en la práctica las protege con la garantía de trato nacional y otras garantías, aplicando un blindaje a la reforma energética; y, además, prohíbe las expropiaciones, existe la posibilidad que estas empresas pudieran exigir al nuevo gobierno, en caso de que en el futuro el Congreso de la Unión de México apruebe cambios legislativos que reviertan las reformas constitucionales de 2013 y las leyes secundarias que privatizan la energía, continuar sus actividades con fundamento en lo establecido en los capítulos 14 y 22 del nuevo acuerdo.⁸

Por otra parte, en el capítulo 22 del USMCA sobre empresas del Estado, se exige que en las contrataciones de éstas (obviamente Pemex y CFE incluidas), se traten igual a las firmas de Estados Unidos y Canadá que a las mexicanas; es decir, con esta medida se obliga a las empresas productivas del Estado a hacer partícipes

7 Capítulo 8.1. Reconocimiento de la Propiedad Directa, Inalienable e Imprescriptible del Estado Mexicano sobre los Hidrocarburos

1. Como se establece en este Acuerdo, las Partes confirman su pleno respeto por la soberanía y el derecho soberano a regular con respecto a asuntos atendidos en este capítulo de conformidad con sus respectivas Constituciones y derecho interno en pleno ejercicio de sus procesos democráticos.

2. En el caso de México, y sin perjuicio de sus derechos y remedios disponibles de conformidad con este Acuerdo, los Estados Unidos de América y Canadá reconocen que:

(a) México reserve su derecho soberano de reformar la Constitución y su legislación interna; y

(b) El Estado mexicano tiene la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, de conformidad con la Constitución Mexicana.

8 Capítulo 14, Inversión, del: “United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication Texto entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018”.



a empresas de Estados Unidos y Canadá del programa de compras e inversiones en el sector energético de los próximos años.

De esta forma, los negociadores de Estados Unidos y Canadá, pese a lo establecido en el capítulo 8, lograron proteger las empresas energéticas de sus países con contratos en México. Esto podría significar que, si se modifican las leyes del sector energético mexicano, podría plantearse el debate sobre la no retroactividad de la aplicación de estas reformas para las empresas que ya tenían contratos de extracción asignados o para las empresas transnacionales que son propietarias de plantas de generación de energía eléctrica.⁹

Agricultura

Estados Unidos propuso un esquema de comercio regulado en materia agrícola, limitando o permitiendo las importaciones según el calendario de cosecha de sus productores internos. En el capítulo tres del USMAC no se establecen límites a exportaciones mexicanas en ciertos periodos del año; sin embargo, Estados Unidos mantiene el acceso privilegiado al mercado mexicano que tiene desde hace 24 años y preserva una zona libre de aranceles, lo que significa que México seguirá cubriendo 40% de su consumo alimentario con importaciones, la mayor parte provenientes de EU.

Además, un asunto preocupante es que se incluyó en este capítulo la liberalización del comercio de biotecnología. Esto podía incluir mayor compra de productos transgénicos de los Estados Unidos y mayores negocios para empresas como Monsanto.

⁹ Pemex y CFE, monedas de cambio en el acuerdo 03/10/2018. *Energía con H al Final*. Atzayaeh Torres, *El Financiero*.

La Secretaría de Economía expone en el resumen de este capítulo lo siguiente:

Se mantiene el tratamiento libre de arancel para los productos agrícolas originarios de nuestros países; se reafirma el compromiso de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas; se determinan áreas de colaboración y consultas en temas tales como competencia a las exportaciones, apoyos internos, y otras medidas relacionadas con el comercio agrícola. Igualmente, se establece un Comité Agrícola para dar seguimiento a la implementación de los compromisos asumidos en este Capítulo. También se incluye una sección con disposiciones que aseguran una mayor transparencia y cooperación en ciertas actividades relacionadas con la biotecnología agrícola.¹⁰

Un documento de la embajada de los Estados Unidos titulado: “Fortalecimiento del TLCAN para la Agricultura, 27 de agosto 2018”¹¹ dice explícitamente: “Bajo un acuerdo modernizado, los aranceles a productos agrícolas comercializados entre Estados Unidos y México se mantendrán en cero”. Y añade: “el acuerdo incluye específicamente a la biotecnología agrícola para impulsar las innovaciones agrícolas del siglo XXI.

¹⁰ “Resultados de la Modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI”. Texto entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018. Agricultura. Resumen del capítulo de agricultura.

¹¹ “Fortalecimiento del TLCAN para la Agricultura”. Página Inicial / Noticias y eventos / Fortalecimiento del TLCAN para la Agricultura. Recuperado en: <https://mx.usembassy.gov> (Consulta 5 de septiembre de 2018).





JORGE ALFONSO CALDERÓN SALAZAR | *Análisis preliminar de los capítulos de inversión, energía, agricultura, servicios financieros y tipo de cambio en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*

El texto abarca todos los tipos de biotecnología”.

Y se consolidan normas que pretenden limitar el derecho de México a otorgar subsidios a sus agricultores mientras que, en los hechos, Estados Unidos mantiene, como lo ha hecho durante 24 años, altísimos subsidios a sus agricultores, incluidos los de la exportación.

Al respecto el referido documento expone:

Si se apoya a productores, considerar el uso de medidas de apoyo doméstico que tengan el mínimo o ningún tipo de distorsión comercial o efectos en la producción”; Y, para evitar que en el futuro el gobierno mexicano impulse la seguridad alimentaria del país estableciendo restricciones a importaciones para estimular la producción interna el multicitado texto expone que se acordó: “la consulta entorno a la aplicación de restricciones a importaciones con motivos de seguridad alimentaria.

Adicionalmente se acordó prohibir barreras a bebidas alcohólicas, lo que beneficia a productores de whiskey de Estados Unidos y a multinacionales instaladas en México que exportan cerveza.

El citado documento de la embajada destaca avances en la transparencia sobre Medidas Sanitarias y no obstáculos técnicos al comercio agropecuario. Detrás del lenguaje técnico esto significa que México, abdica a su derecho de proteger a sus campesinos, su biodiversidad y su salud, aceptando la importación desregulada de productos transgénicos y similares provenientes de Estados Unidos.

Balanza de pagos y supervisión por Estados Unidos del tipo de cambio del peso mexicano

El gobierno de Estados Unidos expresó que buscaría tener armas legales para imponer sanciones comerciales a México si, a su juicio, sus exportaciones afectan su balanza de pagos por supuestas ventajas derivadas del tipo de cambio. El texto de objetivos de Estados Unidos de julio de 2017 habla por sí mismo: “asegurar de que los países del TLCAN eviten manipular los tipos de cambio para evitar un ajuste efectivo de la balanza de pagos o para obtener una ventaja competitiva desleal”. Las normas establecidas en el capítulo 33 del T-MEC titulado: “Política macroeconómica y tipo de cambio” permiten afirmar que este objetivo de la administración Trump se cumplió.¹²

El artículo 33.4 del nuevo acuerdo establece la creación del Comité Macroeconómico que tendrá como principal objetivo vigilar la política monetaria de los tres países para evitar la manipulación del tipo de cambio como una forma de obtener ventajas competitivas para el comercio de determinado país. Este comité tendrá como principal misión supervisar la implementación de este capítulo.

12 Artículo 33.4 del USMCA: Prácticas de tipo de cambio. “1. Cada Parte confirma que está obligada por los Artículos del Acuerdo del FMI para evitar manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para evitar el ajuste efectivo de la balanza de pagos o para obtener una ventaja competitiva desleal”. United States Mexico-Canada Agreement (USMCA). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication Text entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018”. USMCA crea comité macroeconómico para evitar manipulación del tipo de cambio. Zenyazen Flores. *El Financiero*. 01/10/2018





Si hubiera algún incumplimiento en la transparencia o presentación de informes por parte de Estados Unidos, México o Canadá, se podrá solicitar al FMI emprender una vigilancia rigurosa de las políticas macroeconómicas y cambiarias y las políticas de transparencia de datos e información del país requerido.

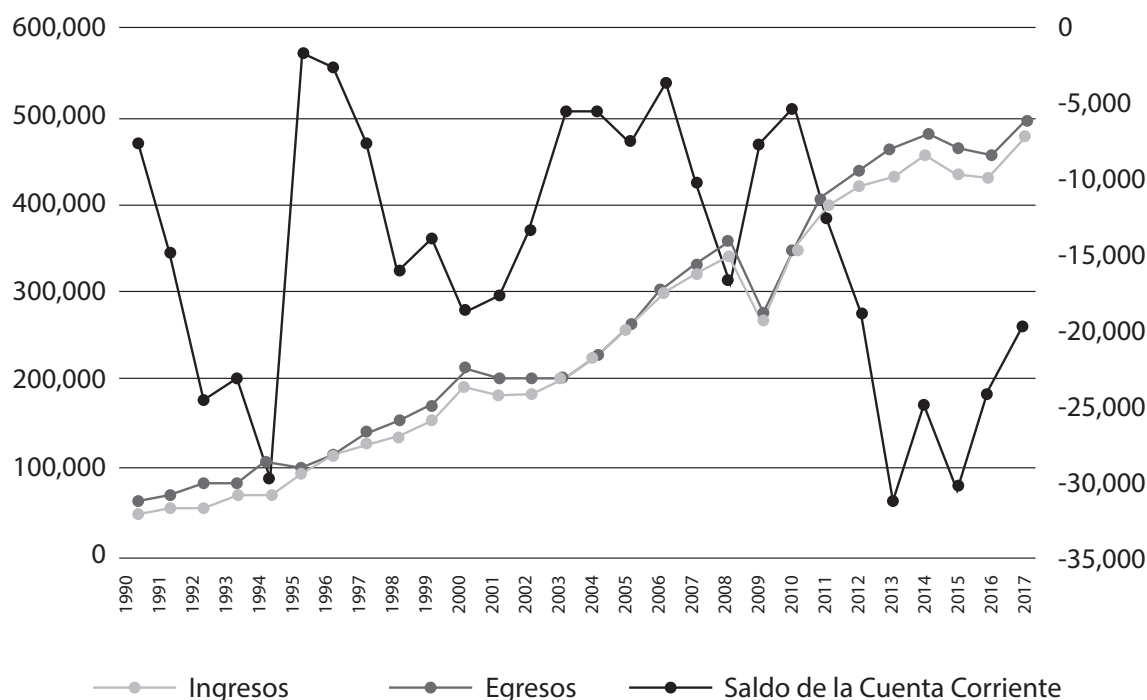
Los tres países se comprometen a ser transparentes en el manejo de su política monetaria y fiscal, lo que implicará publicar datos mensuales de reservas de divisas, de flujos de capi-

tal, balanza comercial, e intervenciones mensuales en los mercados de divisas.

Con el nuevo tratado, México se obliga a lograr y mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado; abstenerse de la devaluación competitiva, incluso a través de la intervención en el mercado de divisas. México y sus socios comerciales deberán informar de inmediato a sus contrapartes, cuando haya realizado una intervención con respecto a la moneda de otro país miembro del Acuerdo.

Gráfica 1

Balanza de Pagos 1990 - 2017 (millones de dólares)



Fuente: Banco de México.



Cuadro 1 Balanza de Pagos 1990-2003 (millones de dólares)

	Saldo de la Cuenta Corriente	Ingresos	Bienes y Servicios	Renta	Transferencias	Remesas	Egresos	Bienes y Servicios	Renta	Transferencias
1990	-7,451	56,071	48,816	3,280	3,975	2,492	63,523	51,979	11,529	15
1991	-14,647	58,087	51,573	3,527	2,986	2,659	72,734	61,008	11,707	19
1992	-24,438	61,668	55,491	2,797	3,381	3,070	86,108	74,166	11,924	19
1993	-23,399	67,752	61,420	2,703	3,630	3,332	91,151	77,487	13,648	16
1994	-29,661	78,372	71,223	3,355	3,793	3,475	108,033	92,388	15,605	40
1995	-1,577	97,029	89,330	3,724	3,976	3,672	98,607	82,169	16,403	35
1996	-2,508	115,316	106,732	4,044	4,540	4,224	117,824	100,287	17,507	30
1997	-7,665	131,318	121,632	4,443	5,244	4,865	138,983	122,423	16,536	25
1998	-15,993	140,149	129,219	4,922	6,008	5,627	156,141	138,381	17,732	28
1999	-14,000	158,910	148,119	4,488	6,305	5,909	172,910	156,447	16,437	27
2000	-18,753	192,876	179,904	5,990	6,982	6,572	211,629	191,818	19,780	29
2001	-17,470	186,428	171,512	5,603	9,313	8,896	203,898	185,590	18,286	22
2002	-13,316	188,502	173,869	4,398	10,236	9,814	201,819	186,624	15,160	34
2003	-5,547	198,429	177,428	5,429	15,572	15,139	203,977	188,981	14,960	37
2004	-5,583	226,547	202,012	5,757	18,777	18,332	232,131			
2005	-7,707	257,379	230,429	4,818	22,132	21,689	265,085			
2006	-3,754	300,322	266,291	8,068	25,962	25,567	304,075			
2007	-10,098	324,959	289,809	8,738	26,413	26,059	335,058			
2008	-16,960	344,049	309,828	8,759	25,461	25,146	361,009			
2009	-7,876	272,324	245,032	5,751	21,542	21,306	280,200			
2010	-5,241	345,438	314,339	9,580	21,520	21,304	350,680			
2011	-12,513	399,036	365,819	10,179	23,040	22,804	411,552			
2012	-18,692	420,138	387,829	9,669	22,638	22,438	438,830			
2013	-31,177	432,134	398,816	10,801	22,520	22,302	463,313			
2014	-24,632	453,254	418,824	10,546	23,882	23,648	477,885			
2015	-30,275	436,269	403,872	7,360	25,036	24,785	466,544			
2016	-23,912	433,690	398,508	7,924	27,257	26,994	457,601			
2017	-19,452	477,844	437,411	9,857	30,575	30,291	497,294			

Fuente: Banco de México.



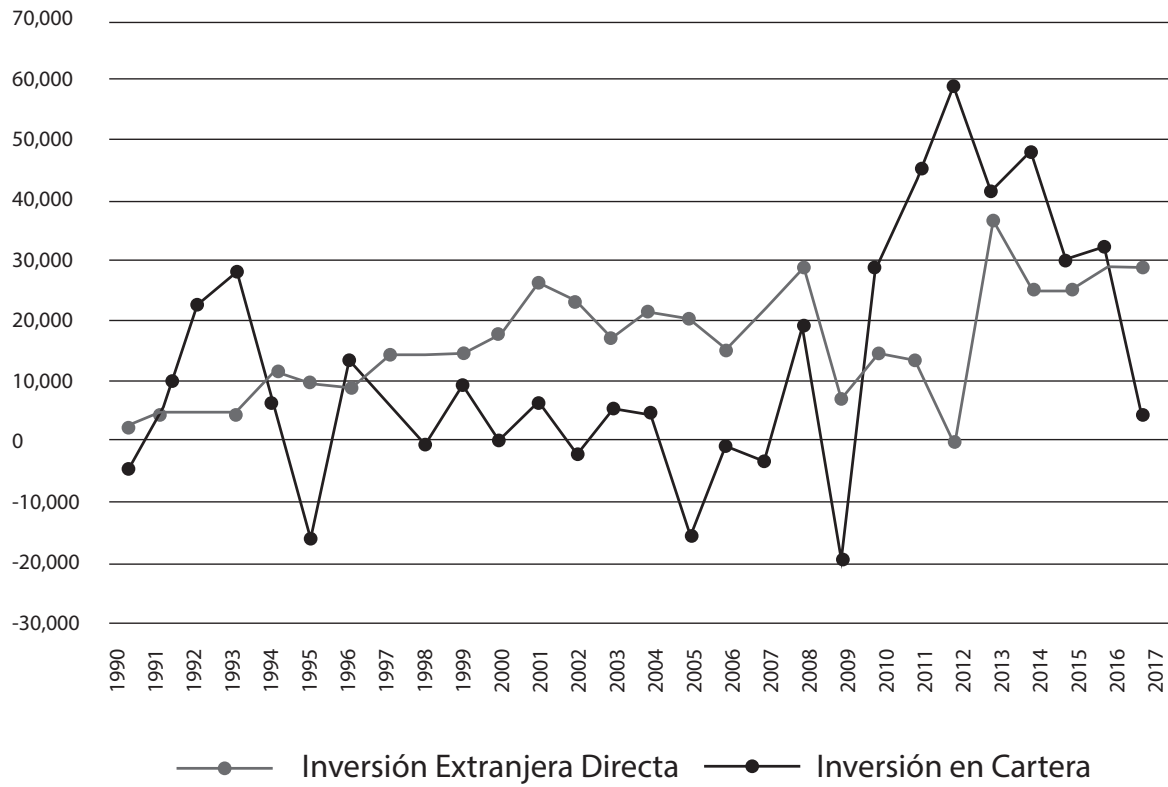
Cuadro 2 *Inversión Extranjera Directa y de Cartera (millones de dólares)*

	Inversión Extranjera Directa	Inversión en Cartera	Errores y Omisiones	Variación de la reserva internacional bruta
1990	2,634	-5,522	2,703	3,415
1991	4,761	10,814	-2,445	7,822
1992	4,393	21,345	-1,029	1,162
1993	4,398	26,778	-3,001	6,084
1994	10,972	6,631	-3,705	-18,884
1995	9,527	-13,632	-4,165	10,600
1996	9,185	13,697	163	2,479
1997	12,830	6,943	1,530	9,325
1998	12,758	900	-3,156	3,011
1999	13,944	10,581	815	-37
2000	18,248	1,742	1,950	3,754
2001	25,639	7,995	-3,589	9,229
2002	23,154	-1,743	1,475	5,860
2003	16,972	4,971	-3,900	8,354
2004	20,486	4,294	-1,168	5,170
2005	19,554	-13,398	5,421	9,911
2006	15,326	-1,163	-4,567	2,220
2007	22,764	-3,019	369	10,881
2008	28,997	18,754	-9,551	8,091
2009	8,301	-19,068	2,158	4,591
2010	12,956	27,879	-21,061	20,695
2011	12,012	45,366	-13,779	28,621
2012	-992	58,144	-5,744	17,841
2013	34,121	41,945	-13,601	13,150
2014	23,994	47,769	-18,489	15,482
2015	24,471	29,615	-12,741	-18,085
2016	28,765	31,671	-8,444	429
2017	28,741	4,173	-10,413	-2,575

Fuente: Banco de México.



Gráfica 2 Inversión Extranjera Directa y de Cartera (millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

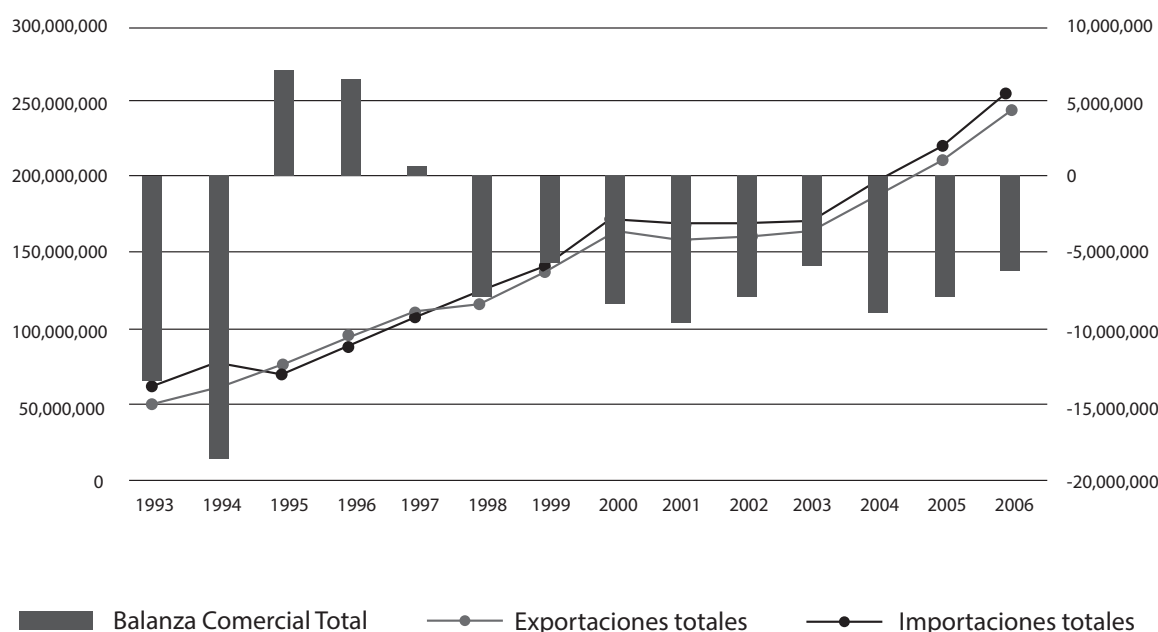
Cuadro 3 Balanza Comercial Total (millones de dólares)

	Exportaciones totales	Importaciones totales	Balanza Comercial Total	De Maquilas	Resto	Sin Exportaciones	Balanza Comercial Petrolera	Balanza Comercial No Petrolera
1993	51,885,969	65,366,542	-13,480,573	5,410,062	-18,890,635	-21,165,550	5,459,039	-18,939,612
1994	60,882,199	79,345,901	-18,463,702	5,803,079	-24,266,781	26,083,186	5,168,773	-23,632,473
1995	79,541,554	72,453,067	7,088,487	4,924,466	2,164,021	-1,549,335	5,984,891	1,103,596
1996	95,999,740	89,468,766	6,530,974	6,415,610	115,364	-5,285,937	8,744,684	-2,213,709
1997	110,431,498	109,808,200	623,298	8,833,214	-8,209,916	-10,832,138	7,047,300	-6,424,002
1998	117,539,294	125,373,058	-7,833,764	10,526,397	-18,360,161	-15,129,528	3,050,000	-10,883,764
1999	136,361,816	141,974,764	-5,612,948	13,444,265	-19,057,213	-15,572,430	5,125,031	-10,737,978
2000	166,120,737	174,457,823	-8,337,086	17,758,573	-26,095,659	-24,461,396	8,150,776	-16,487,860
2001	158,779,733	168,396,434	-9,616,701	19,282,390	-28,899,091	-22,807,664	5,543,775	-15,160,476
2002	161,045,980	168,678,889	-7,632,909	18,802,064	-26,434,973	-22,456,372	8,027,208	-15,660,116
2003	164,766,436	170,545,844	-5,779,408	18,409,960	-24,189,368	-24,376,631	10,077,962	-15,857,369
2004	187,998,555	196,809,652	-8,811,097	19,209,417	-28,020,514	-32,474,174	12,434,278	-21,245,375
2005	214,232,956	221,819,526	-7,586,570	21,722,510	-29,309,080	-39,475,141	15,494,868	-23,081,437
2006	249,925,144	256,058,352	-6,133,208	24,320,557	-30,453,765	-45,150,056	19,379,823	-25,513,029

Fuente: Banco de México.

Gráfica 3

Balanza Comercial Total (millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

Perspectivas

El 1º de octubre de 2018, antes del inicio de su gestión, en conferencia de prensa realizada en León, Guanajuato, el Lic. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) dio a conocer su respaldo a los términos en que se aprobó el acuerdo comercial entre los países de América del Norte, porque considera que da garantías a los inversionistas y promueve equilibrios macroeconómicos. Afirmó, además, que México podrá decidir de manera soberana sobre sus recursos naturales y será posible aumentar paulatinamente los salarios de trabajadores del sector automotriz.

Quizá lo más destacado de su postura es que, en su opinión, el tratado trilateral: “genera certidumbre macroeconómica,...se dan garantías a inversionistas, se evitan riesgos y se

promueven los equilibrios macroeconómicos que permitan mayor inversión y más empleos en nuestro país. Es un acuerdo que da confianza a los inversionistas, un acuerdo de mediano y largo plazo”.¹³

¹³ AMLO declaró: “en nuestro carácter de observadores avalamos el que mejoren los salarios de los trabajadores de la industria automotriz. Va a ser un proceso, no va a ser de un día para otro, pero está establecido en el tratado que deben mejorar los salarios de los trabajadores de la industria automotriz y de la industria de autopartes... El acuerdo reconoce la soberanía de México... respecto a nuestros recursos naturales: ...quedó a salvo la soberanía de nuestro país en materia energética... los mexicanos vamos a decidir libremente sobre el uso de nuestros recursos naturales y en especial del petróleo y de la industria eléctrica.” “Apoyamos la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá: AMLO”



Desde el 21 de julio de 2018, Marcelo Ebrard, actual Secretario de Relaciones Exteriores (SRE), informó que a partir del 26 del mismo mes Jesús Seade, participaría en la renegociación del TLCAN.

El problema fundamental de su designación como representante del nuevo gobierno es que se incorporó de manera tardía, cuando los capítulos principales estaban prácticamente concluidos y sólo faltaba definir cláusula de terminación, reglas de origen del sector automotriz, eliminación del capítulo 19 y estacionalidad agrícola. Todo lo demás estaba concluido. Estados Unidos cedió en las cláusulas de terminación, estacionalidad y en el capítulo ocho de energía y aceptó, por presión de Canadá, mantener el capítulo 19 del TLCAN convertido en capítulo 31 de nuevo tratado, pero en todo el capitulado del T-MEC obtuvo ventajas de gran importancia en inversión, agricultura y otros asuntos muy importantes.

Y, en los hechos, impuso reglas de origen que obligan a elevar sustancialmente las compras de autopartes de Estados Unidos.

El 1º de diciembre, en su mensaje a la Nación después de rendir protesta, la única referencia al nuevo acuerdo comercial del presidente Andrés Manuel López Obrador fueron las siguientes palabras: “quiero destacar que, desde el día primero de julio, desde el día de mi elección, he recibido un trato respetuoso del presidente Donald Trump... La misma atención he recibido del primer ministro de Canadá Justin Trudeau. Con ellos, con los dos mandatarios, con el presidente de Estados Unidos y con el primer ministro de Canadá estoy hablando para ir más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y lograr un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones, para impulsar el desarrollo de los países centroamericanos y también del nuestro.

Y enfrentar de esta forma, y no con medidas coercitivas, el fenómeno migratorio”.

Con la firma del nuevo tratado se inicia en los órganos legislativos de los tres países los procedimientos legales para su aprobación legislativa. En el caso particular de Estados Unidos, al inicio de 2019 dará comienzo un complejo proceso de modificación de leyes de los Estados Unidos.

El TLCAN no fue un tratado comercial ratificado sólo por el Senado de ese país.

Fue un acuerdo (agreement en inglés) con leyes de implementación que aprobó la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos.

El T-MEC sigue siendo, para Estados Unidos, un acuerdo, su propio nombre en inglés así lo indica. Y será en algún momento de 2019 cuando la Cámara de Representantes elegida el 6 de noviembre de 2018 en la que el Partido Demócrata tiene una clara mayoría podría poner a votación el tratado.

Pero todo parece indicar que su proceso de ratificación en la Cámara de Representantes será un proceso complejo. Y, al parecer, Trump quiere que el proceso no se demore demasiado tras el cambio de mayoría en la Cámara de Representantes. Al regreso de la cumbre del G-20 Trump anunció que iba a pedir al Congreso que “pusiera fin” al TLCAN “en un período de tiempo relativamente corto.

Este proceso activaría un plazo de seis meses antes de que Estados Unidos abandonara finalmente el acuerdo; en ese medio año, tanto la Cámara de Representantes y el Senado tendrían que elegir entre aprobar el nuevo, o dejar a su país sin ningún tipo de acuerdo con sus vecinos del norte y del sur. Con este movimiento, Trump presiona a la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, que, de no aprobar el T-MEC, asumiría un alto costo político en caso de que no aprobara el nuevo tratado.

El Senador Ricardo Monreal, presidente de la Junta de Coordinación política declaró el 30 de noviembre, poco después de la firma del acuerdo que El Senado de la República revisará “a detalle, y sin precipitarse”, el tratado comercial de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) antes de ratificarlo, para que “no contravenga la soberanía del pueblo mexicano”. Expresó, además, que desde que los gobiernos de México y Estados Unidos alcanzaron un Acuerdo Comercial Bilateral en meses pasados, el Senado mexicano inició el análisis del documento con el propósito de llegar a los concesos necesarios para su ratificación como lo marca la Constitución en su artículo 76”. Y agregó que la importancia del acuerdo trilateral, que remplace al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), “es un instrumento que podrá contribuir al desarrollo del país, y que nosotros vamos a tener demasiado cuidado en revisar su contenido”.

Conclusiones

Es necesario que el nuevo gobierno federal de México y el Senado de la República de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión realicen una profunda y detallada revisión del texto y los anexos de la totalidad de los capítulos del nuevo tratado comercial, evalúen los puntos fundamentales de lo negociado y, de ser necesario, definan una agenda propia de propuestas de modificación del T-MEC en defensa de interés de México a fin de analizar que es más lo conveniente para el país.

Ahora bien, si existiera la posibilidad de renegociar el T-MEC estimo que sería conveniente que México hiciera las siguientes propuestas:

- Renegociación del capítulo agrícola que ha sido profundamente desfavorable para nuestro país.
- Definir nuevas reglas de regulación de inversión extranjera y restablecer facultades regulatorias del Estado mexicano.
- Cancelar la norma establecida en el nuevo tratado de que México se obliga a mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado y establecer su derecho a intervención en el mercado de divisas cuando así lo requiera la defensa de su interés nacional y de su estabilidad financiera.
- Eliminar los privilegios a empresas transnacionales que representa el otorgarles, de manera genérica, trato nacional y trato de nación más favorecida. Esto implica modificar los capítulos de inversión, servicios financieros, telecomunicaciones y empresas estatales.
- Reelaborar normas en materia de inversiones establecidas en el capítulo 14 del T-MEC con el objetivo de otorgar al gobierno federal de México la facultad de establecer requisitos de desempeño, regular transferencias y eliminar el derecho de empresas privadas a demandar al Estado mexicano si una política gubernamental o legislativa afecta sus intereses.

Además de lo anterior, el nuevo gobierno federal de México que encabeza el Lic. Andrés Manuel López Obrador, ante las políticas antiinmigrantes de Donald Trump que afectan los derechos humanos de nuestros compatriotas, documentados e indocumentados, debe continuar sosteniendo una postura firme, congruente con los principios constitucionales de política exterior, exigiendo al gobierno de Estados Unidos respeto a México y a los



mexicanos, a sus derechos, empleos, remesas, integridad, seguridad, educación y rechazar deportaciones forzadas, violatorias, incluso, de la propia legislación de ese país.

El Lic. Andrés Manuel López Obrador, el 1º de diciembre de 2018, en su discurso pronunciado en el Zócalo expresó: “Como nos comprometimos, los 50 consulados que México tiene en Estado Unidos se van a convertir en defensorías para la defensa de migrantes.

Vamos a defender los derechos humanos de nuestros paisanos”. Es un compromiso importante, pero considero que se requiere proponer un acuerdo paralelo en materia migratoria para promover los derechos de connacionales.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) debe ser la plataforma para relanzar una nueva relación comercial multilateral, replanteando el patrón de relaciones de comercio, servicios, propiedad intelectual, compras de gobierno, inversión y agricultura con diversas regiones y países.

Se requiere cambiar la política económica y la política comercial y promover, así sea con décadas de retraso, la diversificación de nuestras exportaciones para depender menos de EU.

Y fortalecer el mercado interno, y mediante una diversificación promover una nueva política económica centrada en investigación y desarrollo, competitividad, reconversión industrial, subsidios tecnológicos focalizados, aumento de productividad, en suma, generación de ventajas competitivas dinámicas.

Diversificación de importaciones de alimentos para reducir la dependencia de EU y ampliar las fuentes de abastecimiento además de promover la producción nacional.

Bibliografía

AMLO. (2018). Apoyamos la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. León, Guanajuato, México: Recuperado en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/01/apoyamos-la-renegociacion-del-tratado-de-libre-comercio-con-estados-unidos-y-canada-amlo/>.

Arvizú, J. A. (05 de octubre de 2018). El Senado analizará en comisiones contenido del tlc 2.0, dice Monreal. *El Universal*, págs. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/senado-analiza-ra-en-comisiones-el-tlc-20-monreal>.

Calderón, J. S. (2014). *20 años del TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*. México.: Miguel Ángel Porrúa.

Calderón, J. S. (Diciembre de 2017). Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN. *Economía Informa* N° 407.

Economist, T. (04 de octubre de 2018). La renegociación del TLCAN es un alivio, pero no es un éxito. *The Economist*, págs. Recuperado en: <https://www.economist.com/leaders/2018/10/04/the-renegotiation-of-nafta-is-a-relief-but-it-is-not-a-success>.

Economist, T. (30 de agosto de 2018). America's deal with Mexico will make nafta worse. *The Economist*, págs. Recuperado en: <https://www.economist.com/leaders/2018/08/30/americas-deal-with-mexico-will-make-nafta-worse>.

Elker, J. (01 de octubre de 2018). Los Estados Unidos, México y Canadá acordaron reemplazar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con un nuevo plan que cambia múltiples industrias.

- The Washington Post/El Mundo*, pág. Recuperado en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/01/5bb185b346163f5d568b466d.html>.
- Fariza, I., & Pozzi, S. (02 de octubre de 2018). Un acuerdo que esquivo el peor escenario y mantiene las reglas del juego. México y Canadá ceden a exigencias de Trump para conservar, en lo sustancial, los puntos clave del pacto comercial de 1994. *El País*. (México / Nueva York), pág. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018_963203.html.
- Forbes. (2018). Banco Mundial ve positivo el usmca; México atraería más inversiones. *Forbes*. cdmx: Recuperado en: <https://www.forbes.com.mx/banco-mundial-ve-positivo-el-usmca-mexico-podria-atraer-mas-ied/>.
- Investing, D. (2018). From nafta to usmca The Good, The Bad and... The Rest. Recuperado en: <https://www6.royalbank.com/en/di/hubs/ideas-and-motivation/article/nafta-to-usmca/jmlcpxyh>.
- Paletta, D., & Werner, E. (01 de octubre de 2018). Trump says usmca trade deal with Mexico and Canada proves tough talk and tariffs work. *The Washington Post*, págs. Recuperado en: <https://www.allsides.com/news/2018-10-01-0908/canada-agrees-join-tradeaccord-us-and-mexico-sending-new-nafta-deal-congress>.
- Sampathkumar, M. (02 de octubre de 2018). usmca: What Donald Trump's Nafta replacement trade deal means and how it will work. *Independent*, págs. Recuperado en: <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/usmca-nafta-trump-us-canada-trade-deal-what-mexico-trudeau-a8564211.html>.
- Secretaría de Economía. (2018). Concluyen las negociaciones para un nuevo acuerdo integral entre México y la Unión Europea. cdmx: Comunicado conjunto SRE-SE. Recuperado en: <https://www.gob.mx>.
- Secretaría de Economía. (2018). México firma el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). cdmx: Comunicado conjunto SRE-SE. Recuperado en: <https://www.gob.mx/tpp>.
- Secretaría de Economía. (2018). Resultados de la Modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI. Texto entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República.
- Secretaría de Economía. (2018). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication. United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Texto entregado por la Secretaría de Economía de México al Senado de la República.
- Senado de la República. (2018). Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión. CDMX: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.
- Withnall, A. (01 de octubre de 2018). us and Canada reach last-minute deal to replace Nafta with new trade agreement New deal will be called the United States-Mexico-Canada Agreement, or usmca. *Independent*, págs. Recuperado en: <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/nafta-us-canada-trade-deal-trump-trudeau-mexico-usmca-a8562531.html>.



Porfirio Díaz en el contexto del imperialismo clásico

Porfirio Díaz in the context of classical imperialism

Rodolfo Iván González Molina*

Palabras clave

Historia económica, Análisis de las economías locales, figuras individuales

Key words

Economic History,, Household Analysis, Individuals

Jel: *N, R2, B31*

44

* Profesor Titular "A", de Tiempo Completo, de la Facultad de Economía de la UNAM.



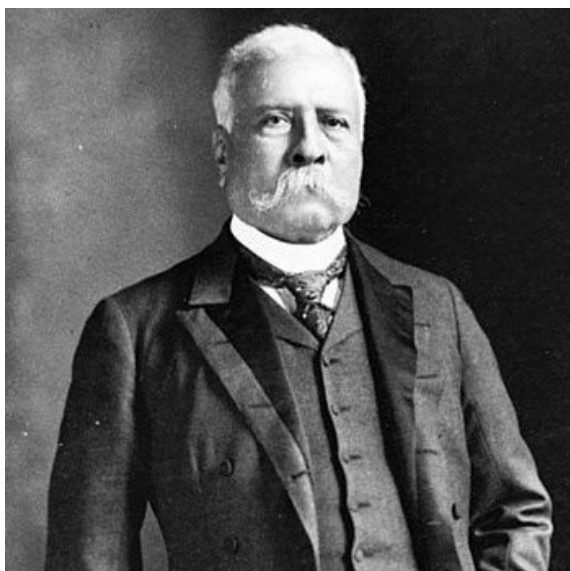


Resumen

El presente ensayo se propone abordar el epílogo del siglo XIX en México, con la intención de polemizar conceptos histórico-económicos tales como: "Globalización", "Imperialismo" y "Dictadura". Más allá de interpretaciones ideológicas, el objetivo del artículo busca señalar las raíces del autoritarismo, la fragilidad de los estados represivos, el papel de las élites económicas y políticas en la cohesión social y en particular en la prolongación del régimen de Díaz.

Abstract

In the present essay it is proposed to address the epilogue of the 19th century in Mexico, with the intention of discussing historical-economic concepts such as: Globalization, Imperialism and Dictatorship. Beyond ideological interpretations, the objective of the article seeks to point out the roots of authoritarianism, the fragility of repressive states, the role of economic and political elites in social cohesion and in particular in the prolongation of the Díaz regime.



Introducción.

Es complicado escribir sobre el "Porfiriato" no sólo porque hay una vasta publicación sobre el tema,¹ sino que además dicha bibliografía ya está claramente dividida en dos posiciones.

En consecuencia, parecería que el camino más breve consiste en repetir los argumentos de uno u otro bando y finalmente concluir con alguna novedad para cerrar el tema. Sin embargo, habría que aclarar que en este ensayo, más allá de caer en una actitud maniquea de los detractores o apologistas de Porfirio Díaz, buscamos debatir tres conceptos que actualmente se confunden, olvidan y justifican, estos son: globalización, imperialismo y dictadura.

Los análisis historiográficos contemporáneos han tendido a utilizar de manera arbitraria y ahistórica el concepto de "globalización", para referirse a casi todos los acercamientos o expansionismos en la historia contemporánea.

En particular, en América Latina, parece convertirse en una moda académica la sustitución de los viejos conceptos teóricos tales como "expansionismo", "colonialismo" o "imperialismo", por "globalización".

Durante el periodo del "Porfiriato" y más ampliamente, entre los años que van de 1870 a 1914, se estructura a nivel mundial un nuevo "patrón de acumulación", con la formación de una tasa media de ganancia y de interés a nivel planetario, se constituye en una verdadera economía internacional, que se acompaña con la formación de precios fijados por el mercado.

¹ Aurora Gómez Galvarriato y Mauricio Tenorio Trillo, en su libro: *El Porfiriato*, Ed. FCE., aseguran que en los cuarenta años que van de 1940 a 1980, se produjeron, 356 libros sin contar artículos, y en los poco más de veinte años que van de 1981 al 2003 se escribieron 501 libros que tocaban el "Porfiriato". p. 23.





El monopolio, producto de la concentración y centralización de la industria y la banca, traen consigo la característica de la época: “el capital financiero” y “el nuevo reparto mundial”.

El Imperialismo fase superior del capitalismo, como se le llamó en la época, condujo a una brutal conflagración mundial que se inicia en 1914 y termina en 1945, con un período de entreguerras, que sólo sirvió para el rearme.

En mi opinión el concepto de imperialismo define y explica las causas y consecuencias de la formación de un orden mundial profundamente desigual. Mientras que globalización,²

primero responde a un patrón de acumulación de finales del siglo xx y principios del xxi.

En segundo término, lo global sólo se alcanza con la tercera revolución industrial. Los satélites, la computadora personal, el internet y la finalización de la guerra fría; son éstas las condiciones objetivas que permitieron la actual fragmentación de las cadenas de valor, el control de la producción en “red” y el crecimiento basado en las exportaciones.³

En ese sentido ubicamos a Porfirio Díaz, en el contexto histórico del imperialismo clásico, en el momento del “Darwinismo” del origen de las especies, el naturalismo y el positivismo, como inspiración del modelo “orden, paz y progreso” de este longevo gobierno.

En el terreno de las ideas económicas fue un hecho el abandono de las teorías del valor trabajo y el resurgimiento de las paradojas del mercado como mejor regulador de la oferta, la demanda y el pleno uso de los recursos.

Es decir, el llamado “marginalismo económico” de León Walras en Francia-Suiza, de William Jevons y Alfred Marshall en Inglaterra y Carl Menger, Bortkiewicz y Bohm-Bawerk en Austria. Marginalismo económico interpretado por el liberalismo local de Ignacio Mariscal, Enrique C. Creel, José Yves Limantour,⁴ como

2 La Globalización y Mundialización, designan un mismo proceso. Se puede también encontrar el término de “nueva economía” formulado por la revista *Business Week*. Sobre el punto se ha escrito mucho, pero entre las definiciones más acertadas está la de Héctor Guillén Romo, *México ante la mundialización neoliberal*, Era, México 2005, pp. 28-29, presentada en el libro de Alejandro Álvarez Béjar y Gabriel Mendoza Pichardo (coords), *Integración Económica*, ITACA, FE-UNAM, 2007, p.30. La Globalización tiene esencialmente cuatro dimensiones: una económica (la liberalización del movimiento de capitales y mercancías), una tecnológica (uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación), una dimensión política (la unipolaridad militar) y una dimensión ideológica cultural (la universalización del individualismo y el modelo de consumo del capitalismo avanzado). También se puede ver, Octavio Ianni, *La sociedad Global*, México, Siglo xxi, 1999; José Gandarilla Salgado, “El proceso de globalización en una dimensión histórica: ¿Nueva etapa del Capitalismo o nueva forma histórica?” en revista *Economía Informa*, FE-UNAM, n. 292, noviembre de 2000; Armando Kury Gaytán, “La Globalización en perspectiva histórica” en *Revista Comercio Exterior*, México, enero de 2003, núm 1, vol.53, pp.4-12; V. Flores Olea y A. Mariña Flores, *Crítica de la Globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, México, FCE, 1999; J. Saxe Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza y Janés, 1999; Castells Manuel, *La era de la información, Fin del milenio*, Vol.III, Siglo xxi, México, 2001; Altvater Elmar MahnKopf Birgit, *Limites de la globalización*, Siglo xxi, México 2002; Stiglitz Joseph E., *Cómo hacer para que funcione la globalización*, Taurus, México, 2006.

3 En cuanto al uso de “globalización” en lugar de “Imperialismo”, véase al respecto: Rodolfo Iván González Molina “Historia o Ideología, un trascendental sin sujeto” A propósito del libro de L. Bértola y J.A. Ocampo, *El desarrollo Económico de América Latina desde la independencia*. En revista *Economía Informa*, Julio-agosto (2016). núm. 399. FE- UNAM.

4 J.Y.Limantour, Secretario de Hacienda desde 1893, abogado y economista, liberal moderado. Logró estabilizar las finanzas públicas, finalizar el cobro de las alcabalas de los productos por sus traslados de un Estado a otro, obtuvo el primer superávit fiscal en el ejercicio de los años 1894,95 y 96. Disminuyó la emisión monetaria en los estados e intentó monopolizarla en, lo que en la época fue, el Banco Nacional de México.





Secretarios de Hacienda durante el Porfiriato.

La búsqueda de materias primas estratégicas, por parte de los países expansionistas, establece tanto una nueva división internacional del trabajo, como la inserción al mercado mundial de este país latinoamericano con exportaciones de petróleo, hule, cinabrio, ramié, café, tabaco, henequén, ónix, añil, azúcar, plata y oro. Paradójicamente, el monopolio, la concentración de la riqueza y la revolución, son el resultado de esta fase histórica conocida también como “la belle époque”.

Como a todo ensayo, con el ánimo de comentar y apoyarnos directamente en los autores tanto, de mayor autoridad sobre el personaje por la seriedad y profundidad de sus investigaciones, como por la actualidad y relevancia para fomentar la polémica, buscamos nutrirlo de bibliografía, más que de fuentes primarias o de archivo. Reiteramos, el uso textual de los autores, para avalarnos en ellos y evitar la interpretación subjetiva.

En pocas palabras se pretende rescatar la vigencia teórica del concepto de imperialismo, en tanto nos permite revelar diferencias históricas y culturales, así como señalar a sus operadores locales, a través del análisis de las bases económicas y políticas de la dictadura y, finalmente, establecer su inevitable salida revolucionaria.

Fue responsable de negociar las inversiones extranjeras europeas para México y del financiamiento de la modernización de la ciudad de México con las obras del edificio de Correos, El Palacio de Bellas Artes, El palacio Legislativo, El Ángel de la independencia sobre la gran avenida Reforma y el mantenimiento del Bosque de Chapultepec, entre otras. Acompañó a Porfirio en el exilio en París y muere en 1935, en Francia, a la edad de 80 años.

I. Porfirio Díaz

Porfirio⁵ nace en Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el 15 de septiembre de 1830. Huérfano de padre a muy corta edad, aprende varios oficios para apoyar a la familia, “antes de ingresar al instituto en donde aprende y destaca en áreas como: dibujo, derecho público, derecho natural, francés. Influenciado por sus maestros liberales, Benito Juárez, fundamentalmente, se vuelve masón”(Krauze, 2016:11).

No obstante de haber estudiado leyes, fue básicamente un militar. Ya era un joven cadete de diecisiete años cuando ocurrió la invasión estadounidense, (Rafael Tovar y de Teresa, 2016: p. 166), un experimentado militar en la Guerra de Reforma, En la lucha contra los franceses Díaz se convirtió en un general y a los 32 años ascendió a general de división, tras su victoria del 2 de abril 1863.

Sin embargo, no hay que olvidar que Porfirio, con el Plan de la Noria, se levantó en armas contra Benito Juárez (su paisano y protector) y que, ya cerca de los cincuenta años, triunfó en su lucha anti-reeleccionista, cuando ocupó (por primera vez) la silla presidencial (Tovar y de Teresa, 2016: 187).

En pocas palabras, Díaz llega al poder por una insurrección militar, “desde 1871, Díaz desafió al popular presidente liberal Benito Juárez; sin embargo, sus revueltas fracasaron, así como sus subsiguientes desafíos electorales” (Haber Stephen, 2015: 65).

5 Para la infancia y juventud de Porfirio Díaz, véase el excelente trabajo de Carlo Tello Díaz, *Porfirio Díaz, su vida y su tiempo, la Guerra 1830-1867*, Ed. CONACULTA, DEBATE. 2015.





En contra de los esquemas reeleccionista de Juárez y por medio de la insurrección, es derrotado Lerdo de Tejada en 1876.⁶

Díaz asume el poder provisionalmente y el año siguiente fue elegido presidente para su primer periodo gubernamental.

Como un libreto paralelo, dice E. Krauze, la vida de Porfirio Díaz y la historia de México cambiaron en 1854. “La desastrosa guerra con Estados Unidos, la pérdida de más de la mitad del territorio, la caída y desprestigio final del general Santa Anna, una profunda mutación se adivinaba en el horizonte.” (...) El conflicto entre la Iglesia y el Estado (traería) una guerra civil que duraría tres años y culminaría con el triunfo de los liberales a principios de 1861, pero que no desembocaría en la paz sino en una nueva guerra, esta vez de carácter internacional, que involucraría a Francia, la mayor potencia militar de Europa y del mundo” (Krauze, 2016:12).

En ese contexto de la guerra “entre defensores y detractores de las leyes de desamortización de las propiedades eclesiásticas y la nueva Constitución, Porfirio, que había sido nombrado por el gobernador Benito Juárez, capitán de Infantería de la guardia nacional, y con ese carácter libra la dramática batalla en la que resultaría herido de gravedad y a consecuencia de esto cojearía toda la vida” (Krauze, 2016:12).

Ahora bien, el dictador se forja en la milicia como nos lo señala atinadamente el historiador Enrique Krauze: “Porfirio recordaría sus tiempos en Tehuantepec, no sólo por la actividad guerrera sino por los procedimientos de

su situación. Aislado, a menudo enfermo, sin recursos materiales o de guerra, en un territorio hostil, surcado por odios centenarios entre clases, pueblos, regiones. Ahí se forma el genio político de Díaz que con fuerza de voluntad, osadía y astucia aprende a imponerse, mandar, manipular las pasiones, ganar lealtades, a dividir para reinar” (Krauze, 2016: 12).

Habría que pensar que no es suficiente ser militar para llegar a “dictador” y ocupar esta embestidura por tres décadas. Por eso me parece vital la siguiente reflexión de Krauze: “Las batallas en Tehuantepec y aquella saga con el cargamento dan su peso específico a una frase de Díaz a Creelman en 1908: Debí pensar por mí mismo, tuve que ser yo mi propio gobierno...esta expresión personal de autarquía sería la clave en la biografía de Díaz, proyectada a la de México” (Krauze, 2016: 13).

No obstante, la carrera militar tiene sus costos y Díaz los pagó. Por ejemplo, dice Krauze que “desde el sitio y caída de Puebla 1863, hasta la capitulación de Oaxaca 1865, no es, de manera alguna edificante. La famosa marcha hacia Oaxaca aparece manchada por actos desesperados y vergonzosos, como el saqueo de Taxco y las ejecuciones sumarias de la soldadesca, que Díaz tolera. Ya en Oaxaca, Díaz sufre una derrota inexplicable ante una partida de cien soldados sitiados” (Krauze, 2016:14).

La carrera de las armas, y en particular la participación en continuas guerras, conduce a los excesos, como la muerte a sangre fría. Naturalmente Díaz, no es la excepción en esta materia: “preso de furor, mata de “un golpe de sable” a Manuel Álvarez, antiguo y bravo compañero de armas que después de desertar en la penumbra le pedía clemencia. Cargaría con esa culpa toda la vida” (Krauze, 2016:14).

Como militar, el primer período de Díaz (1876-1880), dice Haber, “podría sugerir que sólo sería otro más de la lista de presidentes de

6 En este aspecto es conveniente decir que Limantour padre, que se había llevado bien con muchos políticos de la época, como Mariano Arista y Benito Juárez, no tuvo el mismo trato con Lerdo de Tejada que le había confiscado bienes al francés. Por eso el viejo Limantour “apoyó con préstamos la revolución de Tuxtepec en 1876 y dejó abierta una puerta más a sus hijos: una buena relación con el mandatario Porfirio Díaz”. (Salmerón A., 2002: 179).



México que habían subido al poder por la fuerza y gobernado por un tiempo antes de ser expulsado de la silla por otro ambicioso y figurón militar y político (...). Díaz se condujo igual que muchos de sus predecesores, recurriendo incluso al asesinato político” (Haber, 2015:66).

Es, por ejemplo, el caso del pedido al entonces gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán, de acabar físicamente con unos oficiales opositores del gobierno de Lerdo. “Mátenlos en caliente” fue la orden, solicitud que Mier y Terán se apresuró a ejecutar asesinando a los nueve sospechosos disidentes.

Otro de los muchos ejemplos de los excesos de violencia “para mantener la paz”, fué el caso de la rebelión de Tomóchic, Chihuahua, en 1891. Teresa Urrea lidera una protesta contra la explotación de los recursos naturales que hacían algunas empresas y la inconformidad termina en un levantamiento armado contra el gobierno, las tropas federales trataron de controlar la protesta, pero fueron derrotados vergonzosamente. El ejército reviró y mataron a casi toda la población masculina del pueblo. “las mujeres y los niños corrieron a la iglesia a esconderse, pero también perecieron cuando los soldados la quemaron”. Teresa Urrea muere en el exilio (Fernández Pedro J, 2017: 310).

II. Tres interpretaciones del Porfiriato

Paul Garner distingue tres interpretaciones del porfiriato en la época posrevolucionaria, “... primero, que la revolución derrocó a una dictadura brutal y tirana; segundo, que la era porfiriana jugó únicamente un papel negativo en la construcción del Estado y la nación, y tercero, que Porfirio Díaz era, en efecto un traidor a la patria” (Garner, 2014: 45-46).

Igualmente identifica tres tipos de categorización historiográfica de la era porfiriana, cada

una con su cronología y enfoque específicos: porfirismo, antiporfirismo y neoporfirismo.

Porfirismo, producto de la misma era porfiriana; describe el altamente favorable y muy positivo retrato de Díaz y su régimen, apoyado por una combinación de patrocinio oficial y censura por el propio régimen.

Antiporfirismo, después de la revolución, la versión fue sustituida por una veta virulenta e igualmente inflada de antiporfirismo... en los años treinta del siglo xx, el disentimiento y la crítica se convirtieron en los casos más extremos, en ataques vituperantes y distorsiones deliberadas, y fueron canalizados paulatinamente dentro de la versión “oficial” (historia patria), la cual satanizaba el régimen de Díaz.

Garner afirma que *México bárbaro*, del periodista norteamericano John Kennen Turner, entre otros libros de la historia oficial, es el texto clásico del antiporfirismo.

El neoporfirismo, se sustenta en una interpretación más positiva del régimen de Díaz, que se desarrolló en los años ochenta del siglo xx y floreció en la década siguiente. No es una casualidad que la resignificación positiva de la estrategia económica liberal de la era porfiriana, coincidiera con estrategia neoliberal de la últimas administraciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de 1982.

El neoporfirismo refleja un cuestionamiento profundo sobre las “certezas” y “verdades” generadas por la “historia patria”. Garner dice: “la combinación de historiografía profesional, neoporfirismo y nuevo interés popular ha producido una interpretación más pormenorizada y menos polarizada de Porfirio Díaz y su régimen. Propone hacer un nuevo inventario de estos cambios de percepción sobre la era porfiriana y pregunta si realmente existe esta “bestia” denominada “Porfirio Díaz” (Garner, 2007:50).





Apoyándose sobre todo en la historia económica y social, a partir de los trabajos de Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México*, de finales de los cincuenta, Garner hace énfasis en los desarrollos experimentados en minería, agricultura, manufactura, ferrocarriles y transporte. También en las áreas de política macroeconómica y actividad microeconómica, la política financiera y fiscal, las finanzas públicas, el sistema bancario, el desarrollo de mercados internacionales, nacionales y regionales (Garner, 2007: 50).

La “solidez” tangible de la modernización porfiriana: se materializa en: “la construcción de vías de ferrocarril, puertos, canales, fabricas, bancos, oficinas y ciudades, la transformación de las fronteras y la evolución del aparato físico de instituciones de Estado para respaldar la empresa capitalista...la era porfiriana fue testigo del establecimiento de los cimientos de la infraestructura estatal para la modernización y la industrialización, así como de la construcción de las bases del proyecto nacional” (Garner, 2007: 50).

No obstante de la proliferación de investigaciones y de la difusión de la idea del abandono de la “leyenda negra” del Porfiriato como tema de estudio poco interesante e ilegítimo, para Garner todavía no hay respuestas sólidas sobre: ¿Cuál era el carácter central del régimen? ¿Cómo funcionaba? ¿Cuáles fueron las bases de su legitimidad durante un período mayor a tres décadas?

Afortunadamente, para lo que sí parece haber una respuesta muy clara, para este autor (citando a Tenorio Trillo y Gómez, autores que usan “Globalización” en lugar de “Imperialismo”), es la expresión de que la era porfiriana constituye un “crisol cultural”, donde los temas y tópicos considerados como inquietudes revolucionarias y posrevolucionarias (indigenismo, mestizaje, nacionalismo, imperialismo

el texto dice globalización, industrialización), emergieron por primera vez en la conciencia de la nación (Garner, 2014: 51).

III. Porfirio empresario y Dictador

Para tratar de dar respuesta a los interrogantes y aseveraciones de Garner, veamos la opinión de Jorge H. Jiménez Muñoz, doctor en Historia por la Universidad de Texas en el Paso.

Este autor hace énfasis en el año 1884 cuando Porfirio Díaz fue reelecto por primera vez después de fungir como representante de los intereses de aseguradoras estadounidenses, fundar una compañía que se hiciera cargo de construir el sistema de desagüe de la ciudad y del Valle de México, y de participar en la formación de un banco nacional. A partir de este momento, nos dice Jiménez, “la modernización de México” recibió el influjo directo de la carrera empresarial de Díaz y su visión de Estado.

Jiménez destaca el alto poder personalizado en la figura de Díaz al concluir: “El régimen de Díaz se basó primordialmente en la confianza que en él depositaron inversionistas y empresarios extranjeros, a la cual Díaz correspondió con su permanencia de tres décadas en el poder, ya que se sentía responsable por esas inversiones” (Jiménez, 2015: 14).

Sin embargo, lo peor para Jiménez consiste en este proceso de concentración y expropiación de la tierra como se dio en la década de 1900. “Porfirio entregó en su totalidad la economía del país a extranjeros y promovía una élite doméstica cada vez más pequeña; mientras que la producción de productos básicos para las mayorías decaía, los campesinos mexicanos perdían sus tierras a manos de los grandes terratenientes y, o bien se convertían en empleados de las haciendas, o bien iniciaban la migración moderna hacia Estados Unidos” (Jiménez, 2015: 15).⁷

7 Nos parece que no es suficiente con decir que



Para reforzar los argumentos de Jiménez, presentamos las afirmaciones del trabajo colectivo de Haber, Rozo y Maurer: (...) “para los extranjeros era redituable invertir en los sectores donde se producían los bienes comerciales, particularmente la minería, la ganadería y la agricultura de exportación (...) Básicamente, el gobierno encontró formas de especificar los derechos de propiedad a manera de crear obstáculos que impedían o dificultaban el ingreso a ciertos sectores, produciendo así rentas monopólicas para aquellos titulares que tenían la suerte de recibir un privilegio especial” (Haber, 2015: 70).

El rol de político empresarial asumido por Díaz le garantizó la consolidación de un centralismo económico y político, por lo menos durante las dos últimas décadas de la existencia de la dictadura. Valiéndose de sus inversiones rápidamente privatizará las funciones políticas del Estado. La centralización del poder político favoreció a Díaz para invertir en empresas personales, tales como “aseguradoras, obras de ingeniería hidráulica, manejo de aguas para generar energía, minería, agricultura y una sociedad de corretaje para realizar actividades de intermediación de valores de empresas. Invirtió en la producción de objetos de arte, ornamentación y efigies de celebridades históricas de bronce, elaboradas sobre todo por encargo de dependencias públicas” (Jiménez, 2015: 15).

La dictadura de Díaz se sostiene de manera local, con sus múltiples empresas personales y la permanencia en el poder, con el apoyo nacional e internacional.

Díaz fomentó la proliferación de una red de corrupción que, “si bien fue útil al principio, al final del régimen se derrumbó en una sangrienta batalla entre empresarios que buscaban llenar el vacío político dejado por su líder y guía, y finalmente ayudó al surgimiento de una revolución social de gran envergadura” (Jiménez, 2015: 15).

Sin embargo, en lo que coinciden Jiménez y todas las interpretaciones de la historiografía porfiriana consiste en que fue “la primera época de estabilidad política y económica en el país desde la independencia, así como la llegada a México de la modernización occidental proveniente de Estados Unidos y Europa, acompañada por innovaciones técnicas, empresas y finanzas, sin olvidar la institucionalización de la dictadura” (Jiménez, 2015: 16).

Ahora bien, la particularidad del trabajo de Jiménez está en hacer explícito en que “ni en los trabajos de los historiadores porfiristas como Andrés Molina Enríquez, Justo Sierra o José C. Valdés, tampoco en el trabajo sobre el Porfiriato coordinado por Daniel Cosío Villegas, se le considera empresario o industrial a Porfirio. No se considera a Díaz como creador de la clase empresarial moderna, grupo social que creció bajo la guía del dictador. Menos aún es examinada la figura de Díaz como factor crucial en la consolidación de ese grupo, y mucho menos como miembro del mismo” (Jiménez, 2015:16).

Carlos Marichal y Mario Cerruti, nos dice atinadamente Jorge H. Jiménez, iniciaron una rama de la historia empresarial, examinando diferentes actores del gremio. Haber (citado por Jiménez), “considera que la oligarquía porfiriana era un grupo exitoso progresista y nacionalista que perdió el control de su éxito. “Capitalismo de amigos”⁸ como se le conoció

“la alianza gobierno–empresarios permitió abundantes beneficios para ambos bandos, a costa del desarrollo económico del país”. M. Tenorio Trillo y Aurora Gómez Galvarriato (2013) p. 92. Se diluye de esta forma la base económica que sostuvo al dictador y se confunde desarrollo con crecimiento económico.

8 Tenorio Trillo y Gómez Galvarriato (2013). Ob. Cit, p. 91, coinciden en este aspecto cuando señalan que “de la





el proyecto de desarrollo porfirista, con lo que está de acuerdo William Schell, quién además califica al régimen de Díaz como “capitalismo tributario” o “sistema de camarillas”. El costo de las ineficiencias administrativas de la economía tienen un mayor peso para Haber y Schell, no así para Sergio Niccolai, Marichal, Cerruti y Coatsworth, quienes equilibran mejor estos problemas domésticos con la dependencia económica y subordinación de México a economías centrales como problema esencial del fracaso económico del Porfiriato” (Jiménez, 2015: 18). No obstante, estos autores señalados, Jiménez se pregunta “¿por qué no explican el papel personal de Díaz en la entrada de las inversiones extranjeras directas, ni consideran su uso de los recursos del Estado para beneficio personal, el conflicto de interés y la corrupción en la construcción y liderazgo de la clase empresarial porfiriana?”. (Jiménez, 2015: 19)

Precisamente el valor de la obra de Jiménez está en colocar en el centro del análisis del porfiriato, el papel personalizado de empresario del dictador. En palabras textuales de este historiador se afirma que: “no solo Matías Romero y Manuel María Zamacona fueron los responsables de impulsar los primeros negocios de Estados Unidos con México en 1879, también hay que señalar como determinante la visita de Díaz a Estados Unidos como parte de ese proceso denominado “invasiones pacíficas” (Jiménez, 2015: 23).

El intercambio y reconocimiento entre políticos y empresarios de Estados Unidos que impulsaron la expansión de sus negocios a México, constituyó la “invasión pacífica”.

nueva historiografía se desprende un mapa muy variado de grupos de empresariales, con características muy disímiles por región, origen nacional o étnico, rama de producción. No obstante, hacen explícita a la “élite de la élite”: Thomas Braniff, León Signoret, Antonio Basagoiti o Weetman D. Pearson, ... fuertemente ligados a altos funcionarios del gobierno de Díaz.

Después, asegura Jiménez, vendrá la “invasión económica”, que involucró a muchos miembros de la élite porfiriana, incluido el dictador.

La llegada de las inversiones extranjeras fue crucial también para el régimen porfiriano en los aspectos sociales y políticos. La propia defensa de la permanencia de los intereses extranjeros vino a ser una justificación de larga permanencia en el poder de Díaz porque, según dijo, se sentía responsable por los cientos de millones de dólares de capital extranjero invertidos en el país. También, le preocupaba naturalmente, la seguridad de sus propias inversiones (Jiménez, 2015: 25).

No fue sino hasta el segundo período presidencial de Díaz, cuando el dictador empresario, se impulsa y consolida con muchas de las decisiones económicas que se centralizaron en la presidencia (Jiménez, 2015: 79).

Además del desagüe y la generación de energía, como asegura Jiménez, Díaz participó en la creación del sistema bancario mexicano moderno (Jiménez, 2015: 81). “La creación del Banco Nacional de México no fue producto de la libre competencia o de eventos no previstos, sino de la participación directa de Porfirio Díaz, con el fin de crear un sistema bancario útil a su régimen y a su persona. La creación del moderno sistema bancario no fue producto de la casualidad, e involucró una serie de conflicto de interés para favorecer a Díaz, a su régimen y a su hijo y amigos cercanos, como el omnipotente Thomas Braniff” (Jiménez, 2015: 82).

Al respecto, Haber, refuerza la idea cuando afirma que: “Díaz necesitaba un banco lo bastante grande para dar crédito al gobierno y hacer un compromiso creíble con los dueños del banco de que su gobierno pagaría las deudas. A tal fin, el gobierno instrumentó en 1884 la fusión de dos bancos preexistentes en un superbanco semioficial, el Banco Nacional de México (Banamex)” (Haber, 2015: 111).



No sólo se creó el superbanco, también la legislación adjunta (el Código Comercial de 1884).

En síntesis, estos son privilegios que conducen a la concentración rápida de la riqueza y del poder político (curiosamente, cuando se impone el mercado al Estado, este es el resultado). “En 1897, durante la gestión de Limantour como Secretario de Hacienda, se llevó a cabo un proceso de reforma que permitió al sistema financiero entrar en una nueva era con la expedición de una ley bancaria. En este proceso tres bancos recibieron privilegios especiales. En dos de ellos Díaz era accionista, y en el tercero lo era su hijo y su mejor amigo. Más tarde, Díaz también fue accionista de este último” (Jiménez, 2015:93).

Haber nos confirma esta práctica,(...) La Ley General Bancaria de 1987 le concede a Banamex y el Banco de Londres y México un duopolio en el mercado de la ciudad de México, además sólo estos dos bancos se podían extenderse en todo el país. “También se les permite una emisión de billetes de banco sobre las reservas superior a la proporción permitida a los bancos estatales: tres sobre uno en comparación con dos sobre uno. Banamex mantuvo su posición como el agente financiero del gobierno federal” (Haber, 2015:114).

La junta directiva de Banamex estaba monopolizada por los miembros de la élite gubernamental de Díaz,⁹ además los bancos de

México diseñaron una legislación privilegiada que les permitió comportarse como verdaderos monopolios. “Estos bancos prestaban sus fondos sólo a aquellos empresarios que tenían vínculos con los bancos, es decir, a los directores de bancos, a sus familias y socios de negocios. Todos los demás estaban excluidos de los créditos bancarios” (Haber, 2015: 118).

IV. Díaz y la minería

En agosto de 1884, Díaz inició sus actividades como empresario minero. Junto con Romero Rubio y Pacheco firmó el acta constitutiva de una nueva empresa minera, la compañía de minas de Cinabrio. Luego de la creación de la compañía la legislación cambió varias veces para hacer más lucrativas las inversiones de esta industria (Jiménez, 2015:104).

El Cinabrio, metal del cual se extrae el mercurio, se usaba para producir instrumentos, medicinas y pinturas para barcos; además, era ingrediente necesario para el beneficio de los metales preciosos como el oro y la plata. A finales del siglo XIX tuvo una gran demanda este mineral, razón por la cual Díaz se interesó en la extracción de cinabrio e invitó a sus adversarios políticos a formar parte de la sociedad inversionista. Era la forma más expedita de dirimir diferencias políticas (Jiménez, 2015: 102).

Las compañías mineras mexicanas más importantes de la época, prosperaron gracias a los cambios promovidos por el gobierno de Díaz, además de la riqueza de sus depósitos.

Miembros de la élite porfiriana como Braniff, Pimentel y Fagoaga, De Landa y Escandón, Los Limantour y Francisco León de la Barra fueron también socios de dichas compañías (Jiménez, 2015: 110).

9 Tales como “Pablo Macedo (el presidente del Congreso y congresista decano del Distrito federal), Roberto Núñez (subsecretario de Hacienda), Sebastián Camacho (senador del Distrito Federal), Pablo Escandón (congresista de Guanajuato, gobernador de Morelos y jefe del gabinete de Porfirio Díaz) y Julio Limantour (hermano del secretario de Hacienda). Julio Limantour era uno de los principales accionistas del banco. El Banco Nacional Hipotecario estaba también colonizado por destacados políticos, entre ellos Julio Limantour, Porfirio Díaz h. (el hijo del dictador) y Emilio Pardo (diputado federal por los estados de Hidalgo, de México y del Distrito Federal, senador de Tlaxcala y embajador en Bélgica y los Países Bajos)” (Haber, 2015:116).





En 1905, ya instalado el patrón oro en muchos países, “se puso a Limantour en un verdadero conflicto de intereses, ya que el Secretario de Hacienda, factor decisivo para que México adoptara el patrón oro, era a la vez inversionista al lado de Porfirio Díaz en la producción del metal áureo en el estado de Chihuahua” (Jiménez, 2015: 105).

Díaz se convirtió en accionista de las más importantes minas que estaban en manos de extranjeros, quienes al final de su régimen ya poseían los negocios más rentables en el país no sólo en minería, sino también en petróleo, ferrocarriles, hule y generación de energía, incluyendo la planta generadora en el estado de Hidalgo que alguna vez estuvo en manos del dictador (Jiménez, 2015: 113).

La misma fábrica de tabacos “El Buen Tono”, de alta reutilización por el grado de monopolio y el control de una patente extranjera, también estaba controlada por la “élite porfiriana”: como Roberto Núñez (subsecretario de Hacienda), Julio Limantour (hermano del secretario de Hacienda), Pablo Macedo (presidente del Congreso) y Porfirio Díaz (hijo del dictador). (Haber, 2015:170).

De la misma forma, otra reutilizable empresa de la época es la Compañía Nacional Mexicana de Dinamita y Explosivos. De la misma forma su comité directivo incluía un grupo de porfirianos de primer nivel, como Enrique Creel (gobernador de Chihuahua y después secretario de Relaciones Exteriores), Julio Limantour, Roberto Núñez y Porfirio Díaz hijo (Haber, 2015:171).

V. Agricultura de exportación e intermediación financiera.

En 1895 México era un país de más de diez millones de habitantes, 90% de ellos eran peones o trabajadores del campo.

En 1900 este número bajó a 82.4% de los cuales sólo el 17.6% era propietario de tierras rurales¹⁰ (Jiménez, 2015: 117).

En 1889 el dictador se involucró primero en la creación de una compañía agrícola para producir e industrializar el ramié, una planta originaria de Asia, usada en la producción de textiles. En esta empresa intervinieron importantes miembros de la élite, así como instituciones bancarias como el Banco Nacional de México, que siguieron el ejemplo de Díaz en tanto que líder empresarial. Más tarde Díaz, Braniff y Sánchez Ramos constituyeron una empresa para vender y comprar acciones de compañías industriales y agrícolas mexicanas y dar asesoría a extranjeros sobre inversiones en el país (Jiménez, 2015: 116).

“El ramié tenía una demanda importante en el mercado europeo del siglo XIX, ya que su fibra se usaba en telas para manteles, pañuelos y ropa. Combinada con lino, se utilizaba para toda clase de lienzos y telas impermeables, como velas para barcos o bolsas y redes para pesca. La demanda de la fibra de ramié se extendió a Francia, Alemania, Inglaterra, Bélgica y Estados Unidos, y a finales del siglo XIX su producción y comercialización se convirtió en un negocio sumamente rentable” (Jiménez, 2015: 118).

El imperialismo tiene nombres y aliados en las zonas de influencia disputadas, en el caso particular de México el “general John B. Frisbie fue uno de los empresarios intermediarios que llegaron a México durante la primera invasión pacífica de 1879.

¹⁰ Para 1910 México ya tenía quince millones de habitantes, 80% vivía en pueblos rurales con menos de 2500 habitantes y ninguna de las ciudades alcanzaba los 50,000 pobladores. También un porcentaje similar, de 80 o más, era analfabeto. La esperanza de vida no rebasaba los 31 años. De las 8,425 haciendas del país, 51 tenían una extensión superior a las 300,000 hectáreas. Tovar y de Teresa, R. (2016: 54).



Este personaje se quedó a vivir en México a raíz de sus lucrativos negocios en los ferrocarriles y la minería. En la década de 1880 solicitó al gobierno de México su aprobación para crear una compañía que fuera pionera en traer capital de los Estados Unidos al país.

En 1882 el Senado le otorgó a él y a sus socios William Gale y B.F. Weckes una concesión para operar la Compañía Internacional de Préstamos y Comisiones Fiduciarias” (Jiménez, 2015: 124).

En la misma dirección que Frisbie, “en diciembre de 1890 un grupo de empresarios mexicanos recibió una concesión del gobierno mexicano para operar la Compañía Panamericana de Bancos de Inversiones, que pasó a ser la segunda compañía promotora de inversiones extranjeras en México. En 1899 Díaz, Braniff y José Sánchez Ramos constituyeron su compañía de corretaje, que pasó a ser la tercera creada en México con ese objetivo. Una cuarta compañía fue creada en 1900 para atraer inversiones europeas a México cuando Braniff, Noetzlin y Limantour constituyeron la compañía Société Financière pour L’industrie Au Mexique.

En 1900 el hijo de Díaz creó la quinta compañía financiera de México asociado con Bernardo Reyes hijo: la Compañía Técnica y Financiera Mexicana. En 1899, Porfirio Díaz, junto con Braniff y José Sánchez Ramos, firman el acta constitutiva de la empresa Sociedad Sánchez Ramos y Compañía” (Jiménez, 2015: 124). Estas compañías de corretaje además de atraer inversión extranjera directa, se dedican también a la venta de acciones de empresas y la información especializada en negocios. A finales de la década de 1880 la actividad económica más importante era la minería, y las acciones de estas compañías eran las que más se vendían en el mercado de valores (Jiménez, 2015: 127).

Finalmente, hay que señalar que... “Díaz invirtió considerablemente en la Bolsa y fue participante activo del mercado de valores nacional e internacional. Díaz invirtió, hasta donde se sabe, en bonos de deuda de Rusia, Japón, España, Alemania, Inglaterra, Argentina, Austria, Cuba y Brasil, así como en bienes de empresas ferrocarrileras como Canadian Pacific” (Jiménez, 2015: 132).

VI. El Monopolio, característica del imperialismo

Los monopolios y oligopolios fueron un proceso natural dentro de la creación de un sistema basado en favorecer a unos cuantos y depender de lo que los inversionistas extranjeros exigían para invertir en el país.

En los últimos años de su dictadura Díaz usó el poder político para introducir a su hijo Porfirio Díaz Ortega como socio de los principales monopolios y oligopolios del país y mantener vivo así su legado empresarial.

Hacia finales del régimen el grupo empresarial leal empezó a fraccionarse porque los grandes negocios, oligopolios y monopolios pasaron al control de extranjeros y de una minoría nacional cada vez más pequeña (Jiménez, 2015: 135).

La élite porfiriana tuvo la oportunidad de crear empresas muy redituables con privilegios, y de usar su poder político para eliminar la competencia y tener control absoluto de la producción y de los mercados.

The New York Times, de 1902, en un artículo titulado: “Trust-Ridden Mexico” (citado por Jiménez, 2015), hacía notar que casi todas las empresas mexicanas estaban controladas por monopolios, y se refería a la producción e industrialización de plomo, plata, azúcar, tabaco y algodón.





Esta nota olvidaba mencionar que lo mismo estaba pasando en la producción de vidrio, acero, carne, cemento, papel, dinamita, cigarrillos, ferrocarriles, ónix, petróleo, guayule y henequén (Jiménez, 2015: 136).

Sólo para citar algunos ejemplos: “alrededor de 1903 fue constituida la Unión Azucarera Mexicana por dueños de haciendas de Morelos, Puebla y parte del estado de Veracruz.

Esta unión controlaba 60% de la producción de azúcar del país. La Asociación para Venta de Azúcar en la que participaban Díaz hijo, el yerno de Díaz y miembros de la familia Escandón controlaba casi la totalidad de la producción nacional de azúcar, junto con la Compañía Azucarera del Pánuco, en manos de Limantour y miembros de la comunidad francesa en México, como la familia Sherer” (Jiménez, 2015: 138-139).

Díaz hijo participaba en la Compañía Guayulera Nacional y, como lo hizo con los ferrocarriles y la dinamita, al pertenecer a una empresa del ramo estaba a un paso de ser parte del monopolio del guayule. Sin embargo, la revolución complicó la consumación del proceso (Jiménez, 2015: 149).

En el ocaso del Porfiriato, “Díaz parecía estar más interesado en asegurar la posición económica de su hijo y su legado empresarial que en asegurar su sucesión política” (Jiménez, 2015:142).

Por esta actitud, al final del régimen, su hijo ya era parte de los monopolios de la dinamita, azúcar, ferrocarriles¹¹ y petróleo y el hule.

11 En cuanto a los ferrocarriles, que fue una las políticas esenciales de Limantour, pues no sólo logró el control total de las compañías ferroviarias, mediante la adquisición de gran parte de las acciones financiadas con deuda externa, sino que también este rubro en particular, fue tan elevado que, entre subvenciones y compra de valores absorbieron la mitad del gasto de inversión federal durante el Porfiriato (Salmerón, A. 2002:191). La compra del ferrocarril Interoceánico y el Central en 1902-1903, dieron origen al monopolio estatal llamado

A la vuelta de unos años el hijo de Díaz se había convertido “en uno de los más importantes empresarios mexicanos con participación en las empresas controladas por extranjeros” (Jiménez, 2015: 142).

VII. La Dictadura

La dictadura de Porfirio Díaz no sólo está definida por la forma como llega al poder, o la prolongación de la reelección (nueve veces), como forma de perpetuarse en el poder. Para ésta, como para toda dictadura, es fundamental la unificación del pensamiento o su oferta ideológica. Se está con el régimen o en contra de él.¹²

La represión se torna en el mecanismo más expedito para lograr la conciliación o concertación social; ejemplos hay muchísimos no sólo las huelgas más sonadas de las minas de Cananea, Sonora, ocurrida a fines de 1906, y la Río Blanco, Veracruz, a principios de 1907.

Efectivamente el régimen reprimió, esclavizó o desapareció a opositores y toda clase de rebeldes, desarrolló toda una verdadera limpieza étnica con el exterminio de los yaquis, los mayas y otras etnias.

El discurso Porfirista es la “necesidad científica”, inspirado en las corrientes de pensamiento positivistas y darwinistas, que justificaban el

Ferrocarriles Nacionales de México. Esta adquisición benefició a los accionistas y acreedores y se hizo a un alto costo para el erario. (Salmerón, A. 2002:192)

12 En 1896 Porfirio Díaz reorganizó la prensa. “adoptando una medida de economía política muy suya, quitó los subsidios a los periódicos ministeriales, que formaban las rivalidades del gabinete, y los sustituyó con un órgano semioficial, bien subvencionado para venderse a precio ínfimo y fuera de competencia...este periódico, titulado *El Imparcial*, adoptó un programa “supuestamente “apolítico” Roeder, R. (2013) los periódicos de oposición no eran más de cuatro: *El Monitor Republicano*, *El Diario del Hogar*, *Las Novedades* y *El Hijo del Ahuizote*.



genocidio étnico y la discriminación racial, la supresión de libertades, la persecución política de los opositores, la falta de democracia, como reitera el historiador Pedro Salmerón Sanginés (2013), “tras una fachada de normalidades institucional y electoral, polarización económica aún más a los pobres, la auténtica esclavitud humana en algunas regiones del país, los salarios de hambre, la ausencia de derechos laborales”.¹³ A quienes no ven o simplemente minimizan estas características de la dictadura, les llama atinadamente Salmerón: “falsificadores de la historia” o simplemente mentirosos.

Porfirio Díaz muere en 1915 en el exilio en París, solo, sin ninguno de sus amigos que ayudó a enriquecer, y pensando en que en algún momento lo iban requerir por lo menos para descansar en su tierra natal.

VIII. Reflexiones finales o conclusiones

Porfirio Díaz fue el artífice militar determinante para la construcción de la nación mexicana tanto por la expulsión del invasor extranjero, como por “la pacificación” nacional. Dos aspectos que le dieron el prestigio necesario para mantenerse tres décadas en el poder.

La concentración del poder económico y político, por tantos años, en sus manos y unos cuantos afortunados, le generó más antipatías y desprecio, que admiración y respeto por sus hazañas militares. La elitista gestión administrativa tanto, en lo económico, como en lo social, llevó a Díaz a una profunda obsesión por el poder. Porfirio concertó y negoció con sus opositores especialmente dejándolos enriquecer al precio que fuera. Usurpando las tierras indígenas, implementando trabajos forzados y haciéndose justicia por su propia mano.

Díaz, por su cuenta, cometió todo tipo de violencia, atropellos al derecho de expresión y asociación, encarcelamiento, tortura, desaparición y asesinato de muchos de sus opositores y candidatos a asumir la presidencia del país.

Los científicos, corriente política que apoyó a Porfirio, justificaban sus accionar político tanto, en las teorías del Darwinismo y la selección de las especies, como en la corriente histórica de los positivistas y naturalistas. Por eso no había resentimiento en la desaparición de los pueblos originarios. El orden y el progreso, sólo se alcanzaría con esta idea, que perdura hasta después de la Segunda Guerra Mundial, blanquear a la población a cualquier precio.

“El libre cambio” de las escuelas marginalistas en boga, convierten a Díaz en el perfecto operador del imperialismo.

Díaz abre las puertas a la “ocupación pacífica” que posteriormente, la oposición llamaría: “la ocupación económica”. Sin embargo, no logra conciliar los intereses de europeos y estadounidenses y, esto abre una fisura que permite el apoyo a los liberales mexicanos desde Estados Unidos, contra el régimen porfiriano.

Lo que vino después, es de sobra conocido. No obstante, hay reflexiones de historiadores muy serios y documentados, como el recientemente desaparecido, Álvaro Matute, que no podemos dejar de reiterar. Matute nos dice que la culpa del dictador “fue establecida por la ideología de la revolución para legitimarse como conductora de una lucha contra las innumerables injusticias cometidas por el régimen treintañero. De que las hubo nadie duda. La nueva pregunta es si la Revolución no cometió las suyas o persistió en las mismas porfirianas que supuestamente debió haber erradicado.”¹⁴

13 Pedro Salmerón ¿Nacionalista o entreguista? En periódico *La Jornada* 22-10-13.

14 Matute, Álvaro. *Tribuna Milenio* (¿Hemos perdonado a Don Porfirio?) milenio.com





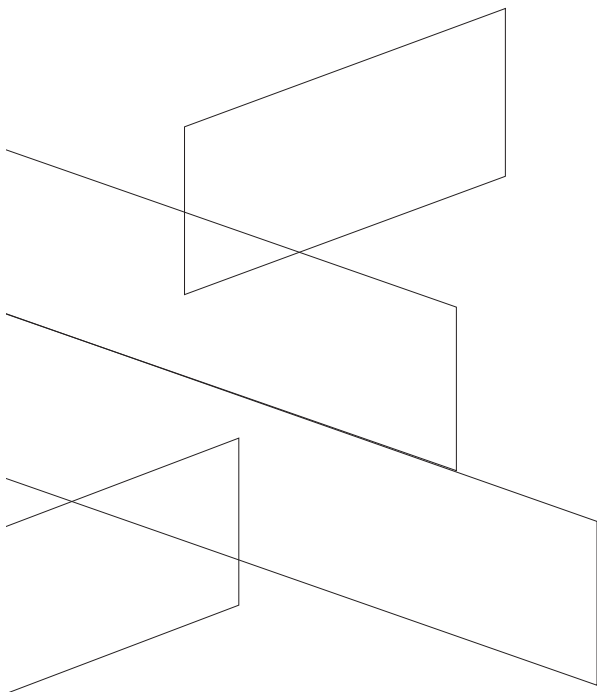
Álvaro Matute, parafraseando a otro destacado historiador, Molina Enríquez, concluye de esta forma la era del porfiriato y lo que vino después "... a la dictadura personal le sucederá la dictadura partidista", que se instalará como una verdadera herencia porfiriana, por más de tres cuartos de siglo.

En cuanto a la periodización, esta época histórica, habría que caracterizarla como la fase clásica del imperialismo, la lucha por un reparto neocolonial y la explotación entre las naciones. El paradigma de la globalización es característico de finales del siglo xx; tiene un alto contenido ideológico utilizar este concepto para cualquier forma de expansionismo, colonización o imperialismo del siglo xix o anteriores. Finalmente, la dictadura, o la vía autoritaria, es la forma que asume el Estado Mexicano para el desarrollo de su capitalismo y precisamente en esa época se incuban todos los vicios del presente: Estado fallido, ensanchamiento de la desigualdad económica, corrupción e impunidad. No respetar la alternancia presidencial, o querer volver al pasado, al precio que sea, implica necesariamente correr el riesgo de caer en una profunda anarquía de costos impredecibles.

Bibliografía.

- Cerruti, M. y Marichal, C. (1997), *Historia de las grandes empresas en México, 1850-1930*. Ed FCE México.
- Coatsworth, J. H. (1976), *El impacto de los ferrocarriles en el Porfiriato: crecimiento y desarrollo*, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas, 271. Vol I.
- Cosío, Villegas, D. (1990), *Historia moderna de México. El Porfiriato vida social*, Ed. Hermes, México.
- Darwin, Ch. (1877), *El origen de las especies*, Ed. Biblioteca Perojo, España.
- Garner, P. (2007), "Porfirio Díaz y las distintas historias sobre el porfiriato", en revista *Relatos e Historias de México*, Año VI, núm 65.
- Fernández Pedro J. (2017), *Yo Díaz*. Ed. Grjalbo, México.
- Haber, Stephen, H. (1989), *Industry and Underdevelopment. The industrialization of Mexico 1890-1940*, Stanford University Press, Stanford.
- Haber, Stephen, Razo, Armando y Noel Maurer, (2015), *La política de los derechos de propiedad. Inestabilidad política, compromisos creíbles y crecimiento económico en México, 1876-1929*. Ed. Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México
- Jiménez, M. H. J. (2016), *Empresario y dictador. Porfirio Díaz*. Ed. RM, México.
- Krauze, E. (2016) "El rescate filial de Porfirio Díaz", en revista *Letras Libres*, diciembre del 2016, núm 216.
- Molina Enríquez, A. (1995), *Los grandes problemas nacionales*, Ed. Era, México.
- Niccolai, S. (2003), "Algunas reflexiones sobre la mecanización industrial en México, 1780-1850". En Niccolai Sergio y Humberto Morales (codo.). *La Cultura Industrial Mexicana, Memorias del Primer Encuentro Nacional de Arqueología Industrial*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Roeder, R. (2013), *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, Tomo II. Ed, FCE.
- Shell, Jr. W. (2001), *Integral Outsiders: The American Colony in Mexico City, 1876-1911*. Scholarly Resources, Wilmington.
- Salmerón, Castro, Alicia, (2002), "Proyectos heredados y nuevos retos. El Ministro José Ives Limantour (1893-1911)" en el libro: *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, Tomo II, Coord. Leonor Ludlow. Ed. UNAM.
- Tovar y de Teresa, R. (2016), *El último Brindis de Don Porfirio*. Ed. DEBOLSILLO.
- Trillo, T.M. y Gómez Galvarriato, A. (2006), *El Porfiriato, herramientas para la historia*. Ed. FCE.





La Auditoría Superior de la Federación y el mal uso de los recursos públicos en Chiapas

The Superior Audit of the Federation and the misuse of public resources in Chiapas

Carlos Alberto Gómez Camacho, Jorge López Arévalo y Baltazar Mayo Mendoza

62

Palabras clave

*Bienes Públicos, Gasto Público,
Presupuesto, déficit y deuda Pública,
Análisis de las economías locales*

Key words

*Public Goods, National Government Expenditures,
National Budget, Deficit, and Debt
Household Analysis*

Jel: *H41,H5,H6,R2*





CARLOS ALBERTO GÓMEZ CAMACHO, JORGE LÓPEZ ARÉVALO Y BALTAZAR MAYO
MENDOZA | *La Auditoría Superior de la Federación y el mal uso de los recursos
públicos en Chiapas*

Resumen

Chiapas es un estado de contrastes, es un estado potencialmente rico en recursos naturales, pero 76.21% de su población es pobre. No obstante que los últimos dieciocho años, el Estado ha recibido del gobierno federal recursos públicos, aproximadamente más de la mitad que costó el Plan Marshall que sirvió para reconstruir Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial, para acabar con el hambre y la desigualdad. La gran cantidad de recursos públicos enviados a Chiapas vía transferencias y participaciones federales, sirven para sostener la corrupción, el despilfarro y proyectos fracasados. La élite política de Chiapas no tiene intención en cambiar las cosas, pues le es funcional el modelo actual, les permite apropiarse de la renta pública para los pobres, mientras más pobres, mejor para ellos. Se ha desarrollado una mentalidad rentista en todos los sectores de la sociedad.

Abstract

Chiapas is a state of contrasts, it is rich in natural resources, but 76.21% of its population is poor. Despite the fact that in the last eighteen years, the State has received public resources from the federal government, approximately more than half the cost of the Marshall Plan that served to rebuild Europe after the Second World War, to end hunger and inequality. The large amount of public resources sent to Chiapas via federal transfers and participations serves to sustain corruption, squandering and failed projects. The political elite of Chiapas has no intention of changing things, because the current model is functional, it allows them to appropriate public income for the poor, while poorer, better for them. A rentier mentality has been developed in all sectors of society.

Introducción

Chiapas es un estado potencialmente rico en recursos naturales, pero esa riqueza potencial contrasta con las condiciones adversas en que viven sus habitantes: 3 millones 960 mil 988 chiapanecos son pobres, lo que equivale 76.21% de su población; situación encadenada por una serie de problemáticas sociales y económicas por la desatinada visión de los gobiernos y su anclaje a una visión rentista y asistencia-lista de la política pública. No obstante que en los últimos 18 años del ramo 33, el estado ha recibido de la federación lo equivalentes a 28 mil 743 millones de dólares corrientes (aproximadamente más de la mitad que costó el Plan Marshall que sirvió para reconstruir Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial); lo que conlleva a preguntarse ¿A dónde ha ido a parar tantos *recursos públicos*?: se han despilfarrado o se han ido por los canales de la corrupción, como documenta la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Aunado a lo anterior, el deterioro de los órganos de gobierno es un reflejo de alta incidencias de anomalías e ineficiencia presupuestales, identificados por la Auditoría Superior como órgano rector encargado de fiscalizar los recursos transferidos de la federación a las Haciendas Estatales. Acto que ha dejado expuesto las debilidades y la corrupción que impera en las instituciones públicas, que vulneran la confiabilidad y agravan la situación de los chiapanecos, como argumenta Mulas Granados (2011:128) “...la corrupción reduce de forma significativa los gastos y calidad de los servicios públicos de educación y sanidad...”.

Es decir, Chiapas enfrenta una crisis estructural con gobiernos que buscan territorializar el fortalecimiento de las elites de poder político.





Por lo anterior, el presente artículo tiene como base el Informe Generales Ejecutivos de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2015 para el capítulo Chiapas, en el que se expone la situación que impera en las instituciones de gobierno y los ayuntamientos, ante la precariedad en que se encuentra el estado versus los cuantiosos recursos públicos transferidos. Es importante, ya que Chiapas no aparece en la lista de los gobernadores que están sujetos a procesos, pero que los recursos públicos en el mejor de los casos se han despilfarrado y en el peor se han ido por las canales de la corrupción.

El artículo, aparte de la introducción, consta de tres apartados, en el primero se expone el marco de referencia y en el segundo se analiza la economía de Chiapas y en el tercer apartado las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación sobre el estado de Chiapas, por último, las conclusiones.

I. Marco de referencia

La teoría clásica del Federalismo Fiscal (Oates, 1972; Musgrave, 1961; Tiebout, 1956) considera que descentralizar las funciones de provisión de bienes y servicios públicos, a igualdad de costos, siempre será más eficiente que mediante formas centralizadas, porque los gobiernos locales pueden identificar fácilmente las necesidades y gustos de la ciudadanía y ejecutar los recursos públicos en función de éstas preferencias y así lograr la eficiencia.

Con la descentralización surgen competencias e innovaciones entre los gobiernos locales para inducir mejoras en las políticas públicas y además promueve la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, la cual incentiva a los gobiernos al ejercicio del poder transparente y a la rendición de cuentas.

En un sistema federal existen instrumentos que ayudan a los gobiernos locales a solucionar desequilibrios de tipo horizontal y vertical.

Un desequilibrio vertical se refiere a que con mayor frecuencia muchos gobiernos locales presentan desajustes en sus presupuestos públicos como consecuencia de una baja capacidad fiscal o el limitado acceso a sistemas tributarios de base amplia (Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto Sobre la Renta). Y el desequilibrio horizontal hace referencia a las diferencias en desarrollo económico por razones históricas y geográficas.

Ante este tipo de desequilibrio, los gobiernos locales por sí solos, no tendrían los recursos suficientes para hacer frente a sus funciones de provisión de bienes y servicios públicos.

En un sistema federal el gobierno central, para solucionar los desequilibrios vertical y horizontal, generalmente descentraliza impuestos, incorpora otros, recurre a acuerdos de coparticipación (tax-sharing) y diseña un sistema de transferencias federales hacia los gobiernos locales con el objetivo de aumentar las capacidades fiscales y las diferencias en el desarrollo económico.

Tradicionalmente las transferencias son enviadas de formas no condicionada y condicionada. La primera son recursos entregados con total discrecionalidad respecto a su ejercicio, de forma que ayudan a relajar la restricción presupuestaria local, en tanto que los segundos son etiquetados para fines concretos, en particular obras de infraestructura y desarrollo social

Con estos mecanismos de corrección los gobiernos locales deben hacer frente a tres objetivos: suficiencia, autonomía e igualdad (Castells, 1999):

Suficiencia: Debe haber suficientes ingresos del gobierno local para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos encomendados;



Autonomía: Los ingresos corrientes han de permitir a los gobiernos locales ejercer su autonomía política para responsabilizarse con sus ciudadanos de sus decisiones.

Igualdad: Las diferencias de rentas y la capacidad fiscal no serán un factor discriminante en cuanto a niveles de servicios que reciban los ciudadanos.

Estos objetivos se pierden conforme los presupuestos locales dependen en mayor proporción de las transferencias del gobierno central. Oates (1999) ha descrito ampliamente este fenómeno, considerando que la alta dependencia debilita los incentivos a la responsabilidad fiscal y que las decisiones fiscales son producto de negociaciones políticas entre ambos niveles de gobierno.

Para el caso mexicano estos recursos son auditados por la autoridad central vía la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que se encarga de fiscalizar el uso de recursos públicos federales.

II. La economía de Chiapas

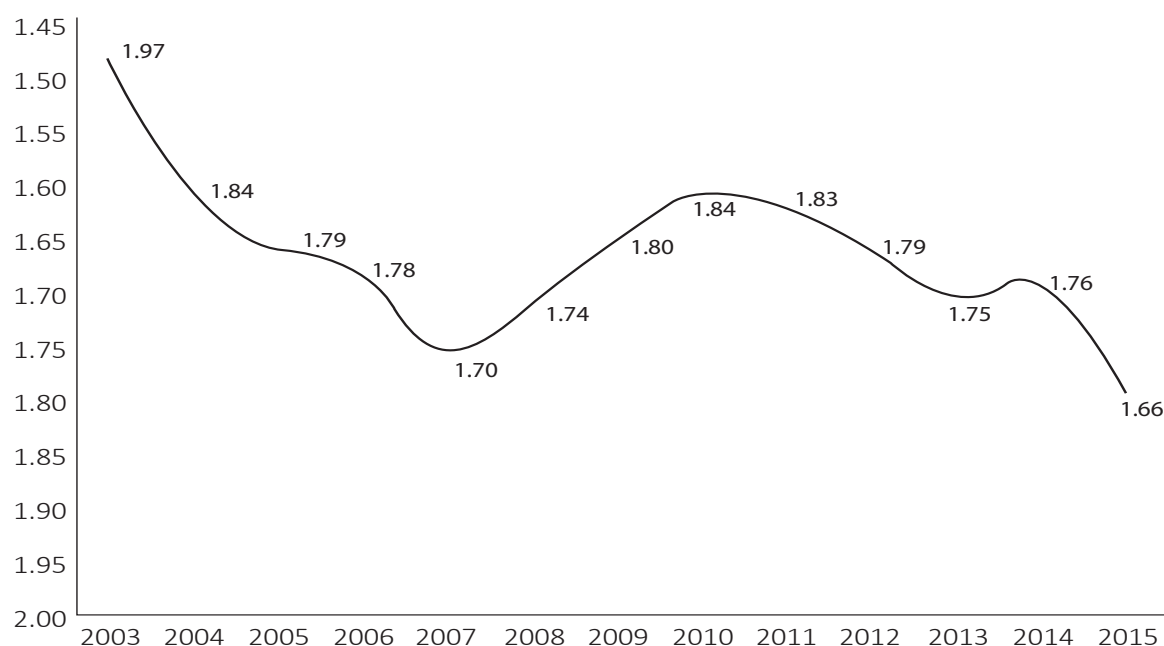
A nivel nacional, Chiapas ocupa el lugar 19 en su aportación a la riqueza nacional. En 2015 la riqueza generada en la entidad fue de 227,598 millones de pesos de 2008, que representó sólo 1.66% del total de la riqueza nacional que fue valuada en 13.74 billones de pesos de 2008, esto quiere decir que de cada cien pesos que se generó en el país, el Estado de Chiapas apenas aportó **\$1 con 66 centavos** (Ver Gráfica1).

La Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato y Campeche generaron en conjunto más de la mitad de la riqueza nacional (53.21 %).

La aportación de Chiapas al total nacional no ha cambiado sustancialmente en los últimos doce años, al contrario, ha venido retrocediendo su aportación desde 2003 y en lo que va de la administración de Manuel Velasco Coello (2012-2015) la situación se ha agudizado más, ya que se observa una caída pronunciada.

65

Gráfica 1 Aportación de Chiapas a la riqueza nacional (%)



Fuente: elaboración propia con base a INEGI.



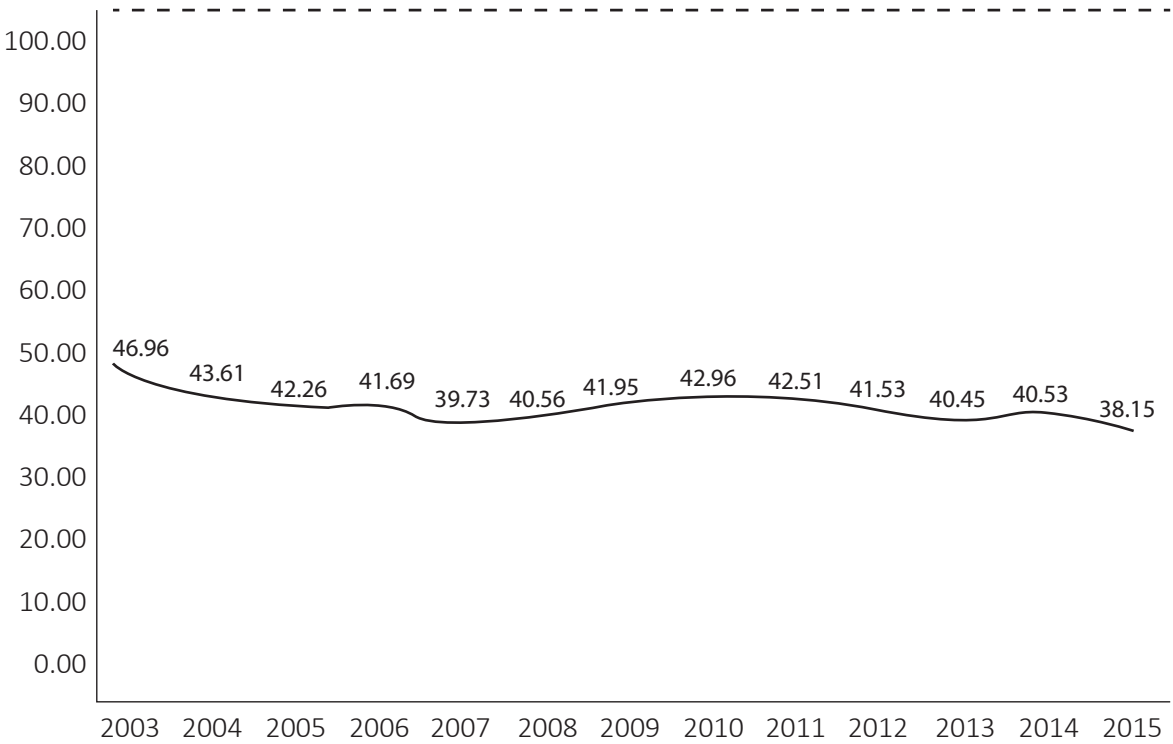
En términos del PIB per cápita se puede observar como muestra en la gráfica 2 que, en 2015 los chiapanecos apenas representan 38.15% del promedio nacional y Chiapas ocupa el último lugar en la riqueza generada por habitante.

El empobrecimiento en el estado es estructural, su consecuencia directa ha sido que en 2014 hay 1 millón 654 mil 400 personas viviendo en pobreza extrema (31.8% de su población, casi la tercera parte), esto es que personas que disponen de un ingreso tan bajo que, si aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; Chiapas concentra 14.46% de todos los pobres extremos del país. En pobreza moderada se encuentran 2 millones 306 mil 600 chiapanecos (44.38% de

su población). En síntesis, 3 millones 960 mil 988 chiapanecos son pobres, es decir 76.21% de su población, en principio debería ser inaceptable en un país de renta media como México.

No obstante que en los últimos 18 años que lleva en operación el ramo 33, que justamente se creó para combatir los grandes rezagos sociales, los recursos que ha recibido el Estado de la federación son de 358 mil 551 millones de pesos de 2008, equivalentes a 28 mil 743 millones de dólares corrientes (aproximadamente más de la mitad que costó el Plan Marshall que sirvió para reconstruir Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial). El tamaño de estos recursos es muy grande si lo comparamos respecto al total de la riqueza que se genera en Chiapas.

Gráfica 2 PIB per cápita de Chiapas en relación al promedio nacional (%)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y CONAPO



Si tomamos, las participaciones y aportaciones federales en conjunto, representaron 27.64% del PIB chiapaneco en 2015 y en el periodo 1998-2015 fueron equivalentes a 58 mil, 482 millones de dólares corrientes, una cifra ligeramente superior al Plan Marshall en dólares corrientes actuales. Si sumamos las remesas a las participaciones y aportaciones federales, de 2015, casi son equivalentes a la tercera parte del PIB de Chiapas en ese año (elaboración propia con datos INEGI, Cuenta Pública 1998-2015 y Banco de México).

La pregunta que todos los chiapanecos nos hacemos es: ¿A dónde ha ido a parar tantos recursos públicos?, la respuesta es simple: en la corrupción, el despilfarro y en proyectos fracasados.¹

No hay duda de que la corrupción a nivel estatal y municipal y las políticas sociales asistencialistas, han sido los grandes males que han obstaculizado que la entidad emprenda una senda de crecimiento económico sostenido de largo alcance. Ambas tienen un marcado sesgo anti-productivo.

A menos de un año de que acabe la administración de Manuel Velasco Coello, los que han ocupado los principales puestos de gobierno, activaron toda la maquinaria electoral para atraer los votos necesarios para seguir manteniendo el *statu quo*, los que creen que haciendo lo mismo van a obtener resultados diferentes, los que creen que Chiapas debería seguir siendo el Estado más pobre para seguir recibiendo más

recursos de la federación y por ende desviarlos para otros fines, que a la luz de las evidencias, terminan enriqueciendo a la clase política que cada vez es más rica a costa de la miseria y el hambre de las familias chiapanecas.

En Chiapas se ha dado una especie de efecto Hood Robin² pues es evidente que el dinero público que ha llegado en cantidades significativas no ha impulsado el crecimiento económico ni mejorado la distribución del ingreso ni mejorado los indicadores de pobreza, se ha despilfarrado o se ha ido por los ductos de la corrupción, beneficiando a la élite política, que se ha enriquecido con los recursos públicos. Se puede dar el caso, que los trabajadores de Nuevo León o ciudad de México que son pobres, pero que tienen trabajo formal y pagan impuestos estén subsidiando a la élite política de Chiapas que la dilapida y la toma como fuente de enriquecimiento, es una especie de acumulación originaria de capital por despojo de dinero público (López y Mayo, 2015).

La economía de Chiapas se encuentra en una crisis estructural que se puede visualizar a partir de que en términos per cápita se mantiene con tasas de crecimiento negativas en el periodo 1980-2015. Se denomina crisis estructural debido a que las fases recesivas del ciclo económico no son capaces siquiera de generar condiciones para un auge posterior, manteniéndose sobre bases de cuasi estancamiento, no es el caso, ni siquiera del país en promedio.

1 Aeropuertos que no aterrizan aviones (Tuxtla Gutiérrez tiene 3 aeropuertos, solo uno sirve; San Cristóbal de Las Casas tiene otro, Comitán otro más y Palenque uno que su costo de operación es altísimo, por la baja afluencia de pasajeros), carreteras que no llevan a ningún lado, puerto que no termina de operarse como puerto de altura, ciudades rurales en donde no vive nadie, proyecto biotecnológico en ruinas, por mencionar solo algunos.

2 Hood Robin es el personaje opuesto a Robin Sherwood que las leyendas del Siglo XVI popularizaron como Robin Hood. Si Robin Hood confiscaba a los ricos para distribuir entre los pobres, Hood Robin hace exactamente lo contrario: le saca a los pobres para darle a los ricos (Bustelo, 1993).





III. La auditoría superior de la federación

De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al 2016 se tiene un registro en el padrón 56.7 millones de contribuyentes activos (ver gráfica 3); que representó una recaudación de \$11 billones de pesos para el ejercicio 2010 al 2016, equivalente 61% por Impuesto Sobre la Renta (ISR) y 39% por Impuesto al Valor Agregado (IVA), recaudación que se convierte en gasto público. Respecto al tipo de contribuyente (Física o Moral) existe un peso mayor en las personas físicas asalariadas.

En México se puede observar en la gráfica anterior, que la posibilidad de hacerse de recursos rentísticos termina por conformar estructuras tributarias de carácter más regresivo ya que las rentas se revelan como sucedáneas de la imposición progresiva al permitir sortear la “resistencia de la élite”.

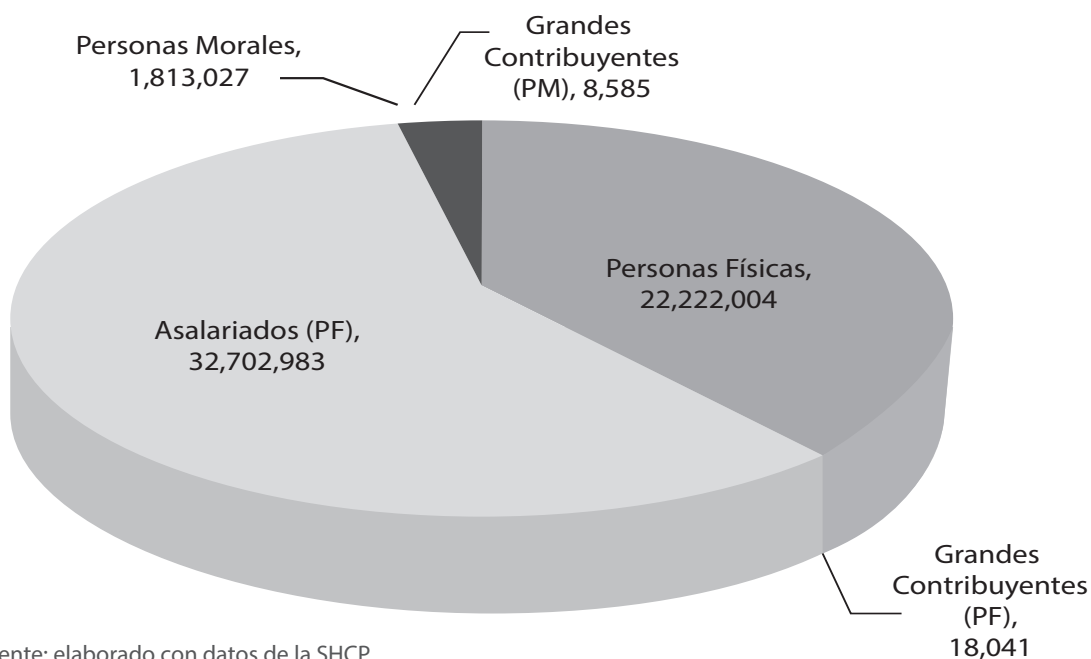
Esto se refuerza, al observar que la mayor parte de los ingresos a la renta en México provienen de la imposición a los asalariados y no a las personas físicas o de los grandes contribuyentes (Patrucchi y Grottola, 2011).

De acuerdo al Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), dispone que los ciudadanos tienen la obligación de: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; de manera secundaria, el Código Fiscal de la Federación (CFF) en los Artículos 1º establecen de la obligatoriedad de las personas físicas y morales a contribuir para los gastos públicos y el Artículo 2º fundamenta la clasificación de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

68

Gráfica 3

Padrón por tipo de contribuyente a nivel nacional (ejercicio 2016).



Fuente: elaborado con datos de la SHCP.





El Servicio de Administración Tributaria (SAT) por decreto, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de recaudar las contribuciones para el gasto público y de fiscalizar su cumplimiento.

Desde este orden, existe una exhaustiva pesquisa del SAT para recaudar los impuestos de los ciudadanos (personas físicas o morales) agentes económicos protagonistas del mercado recaudatorio; en casos de incumplimientos, el SAT en su investidura de autoridad fiscal impondrá las infracciones necesarias hasta obtener el tributo.

En contraparte, la CPEUM en sus Artículo 74 Fracción VI y 79 mandata a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados, como el órgano responsable de fiscalizar la Cuenta Pública (CP) y rendir el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Por su parte, los órganos de gobierno (federal, estatal y municipal) encargados de operar y ejercer las contribuciones transformadas en recursos públicos (económicos) deben cumplir con las disposiciones del Artículo 134 de la CPEUM y armonizar sus operaciones dentro del ciclo presupuestario, con el objetivo de orientar con eficiencia el gasto público. En este sentido, la ciudadanía confiere a las instituciones sus tributos en espera de obtener obras, proyectos, acciones o servicios de calidad.

Los procesos de fiscalización establecidos en la CPEUM, consideran que la revisión se realizará en el año posterior a la entrega de la CP y concluir a más tardar el 31 de octubre del año siguiente, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, según lo establecido por el artículo 74. Sin embargo, esta posterioridad de entrega y revisión, propicia un margen que aprovechan los funcionarios (en los tres ámbitos de gobierno) para incidir en acciones dolosas y

confabular probables daños a la Hacienda Pública, en el conocimiento que los recursos deben ser administrados eficientemente de acuerdo a los ordenamientos legales y al establecimiento de un sistema de control interno.

A 18 años del establecimiento de la ASF³ se han emitido 16 Informes Generales Ejecutivos de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2000-2015), sustentando 14,041 auditorías y 119,579 observaciones, tal como se puede ver en la gráfica 4.

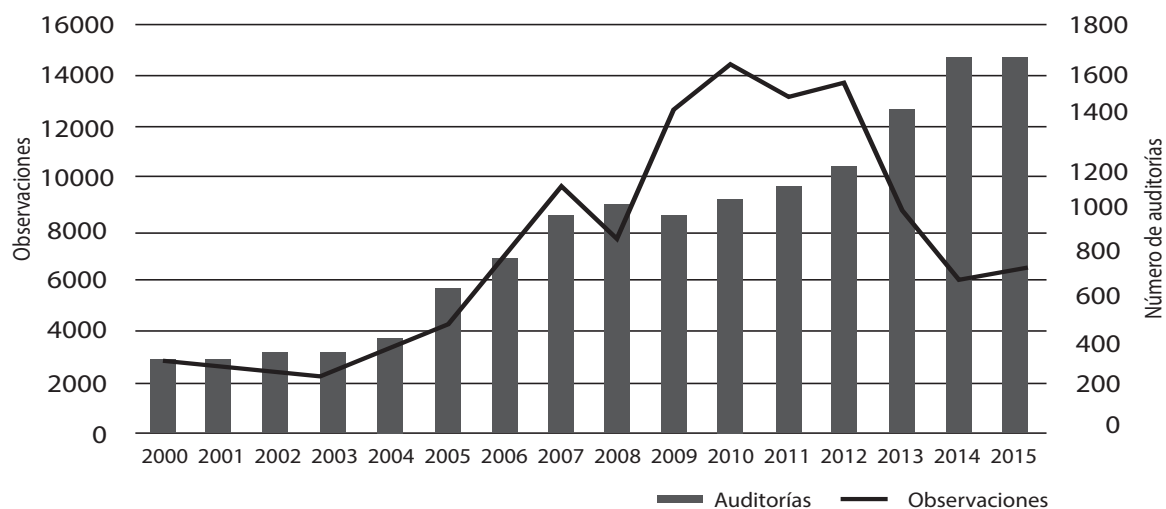
La no observancia de la normatividad para el registro de operaciones por parte de las instituciones, es una práctica recurrente en los informes que emite la ASF cada año, dejando mostrar la fragilidad de los órganos locales responsables de prevenir riesgos o fiscalizar el gasto público; por ello, la corrupción es la estocada a la confiabilidad de las instituciones. La corrupción no es exclusiva de la esfera pública, también se da en el ámbito privado al financiar estrategias de la elite política para capturar el poder en beneficio de los intereses particulares; pero, "...es en el ámbito de la gestión pública donde se producen los fenómenos más característicos (y severos) de la corrupción..." (Alonso y Garcimartín, 2011:24).

Los actos impunes tienen alto costo en detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía.

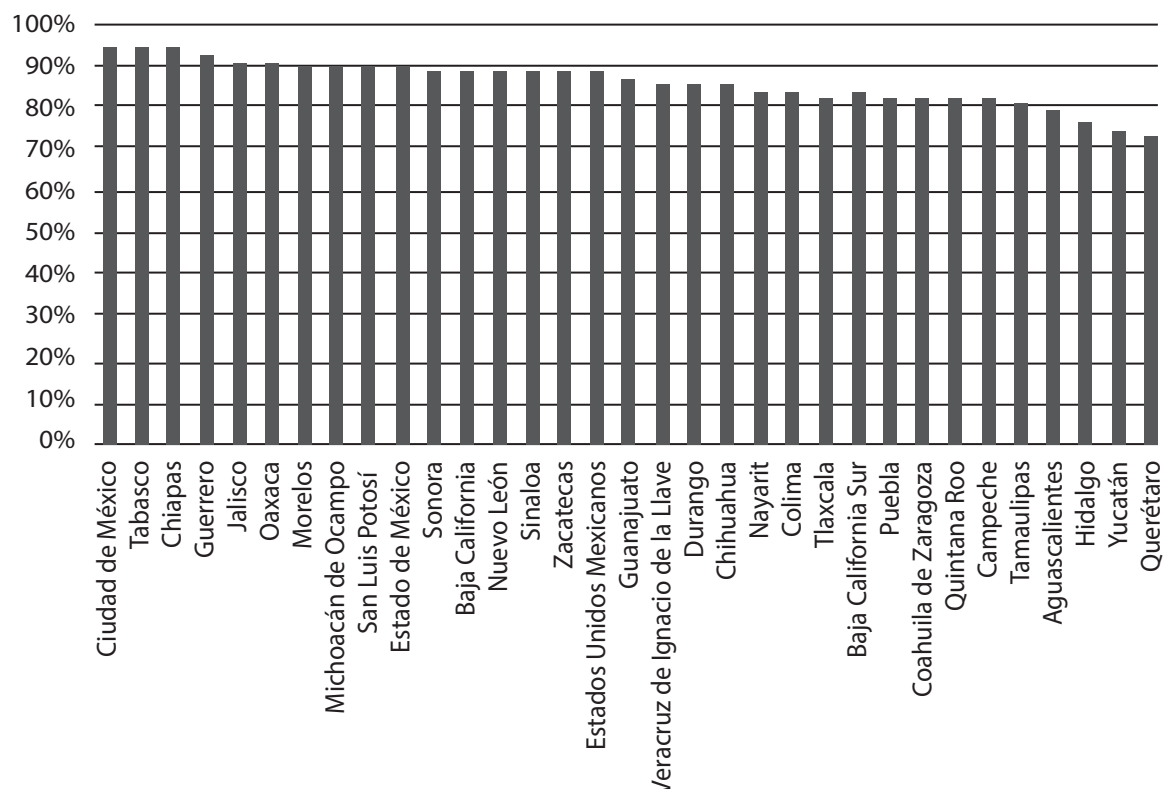
En este sentido "...se han cometido excesos retóricos que han construido políticas o instituciones sumamente costosas y con muy pocos resultados objetivos, sumado a un proceso continuo de caída de confianza de la sociedad respecto a su gobierno..." (Arellano, 2013/2010: 78). En este contexto, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG) del INEGI, la percepción de la corrupción por entidad federativa es en promedio 80% (ver gráfica 5).

3 En el México histórico, la fiscalización tiene su precedente en la época de la Colonia, al constituir el Tribunal Mayor de Cuenta encargado de la revisión del Estado de la Real Hacienda, posteriormente en el año 1824 se sustituye por la Contaduría Mayor de Hacienda y es hasta el año 1999 que se le denomina Auditoría Superior de la Federación.



**Gráfica 4** Auditorías y observaciones determinadas por la ASF del periodo 2000 al 2015

Fuente: elaborado con datos de la ASF.

Gráfica 5 Percepción de la población por entidad federativa de 18 años y más que habitan en áreas urbanas por cada 100 mil habitantes

Fuente: elaborado con datos ENCIG 2015 (INEGI).

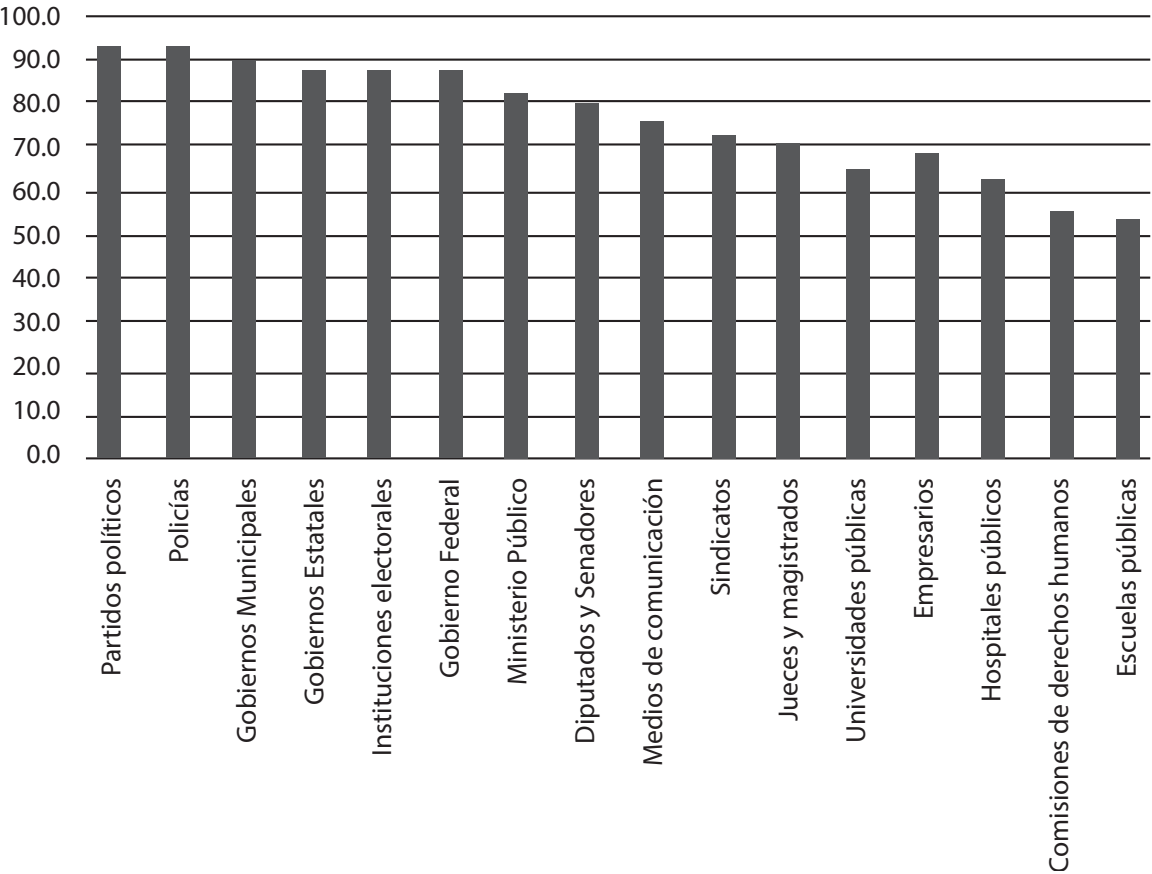


Lo anterior abre un panorama de la precariedad de valores en el ejercicio de la función pública en el país, a pesar de contar con todo un sistema de marco regulatorio e instituciones tanto del ámbito federal y local; por lo tanto, el problema no radica en la ausencia de normas, sino obedece al sentido confabulado de ramificación de las elites políticas en la territorialidad del poder y su uso patrimonialista. En el caso de Chiapas, como se observa en la gráfica 6, tanto

en la esfera pública y privada están inmersos en la percepción de la ciudadana de la corrupción, sin embargo, la balanza se inclina hacia las instituciones de ámbito público y más a las ligadas a promover la participación democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política como son los Partidos Políticos e Institutos Electorales, las cuales se suman a los otros entes (gobiernos municipales, estatal, diputados y senadores; etcétera).

Gráfica 6

Percepción mayor al 50% de la población de 18 años y más que habitan en áreas urbanas por cada 100 mil habitantes del estado de Chiapas sobre la frecuencia de corrupciones diversas instituciones y sectores



Fuente: elaborado con datos ENCIG 2015 (INEGI).



Aunado a lo anterior, este sector de la población, señaló que los problemas más lacerantes en la entidad son: La pobreza, desempleo y corrupción; por lo tanto, los problemas como se

observa en el cuadro 1, es la sinergia de causas y efectos en una espiral de ineficacia de las instituciones por la inobservancia del marco regulatorio.

Cuadro 1 *Porcentaje de percepción de la población de 18 años y más que habitan en áreas urbanas por cada 100 mil habitantes sobre problemas en Chiapas*

Problemas	%
Pobreza	47.5
Desempleo	47.3
Corrupción	46.1
Inseguridad y delincuencia	42.4
Mal desempeño del gobierno	40.3
Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	35.3
Baja calidad de la educación pública	14.7
Mala aplicación de la ley	10.9
Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	8.4
Falta de rendición de cuentas	4.6
Desastres naturales	1.8

Fuente: elaborado con datos ENCIG 2015 (INEGI)

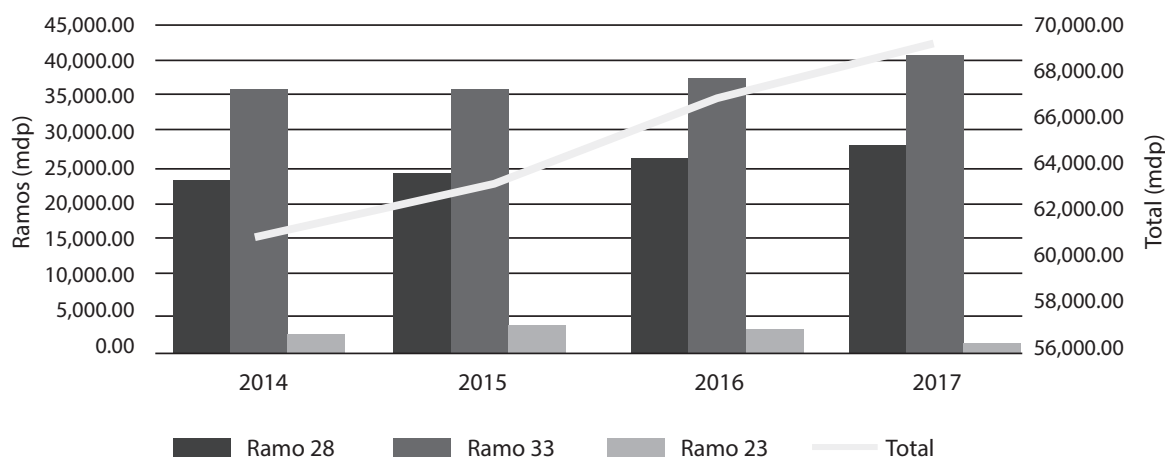
La ASF en el ejercicio de funciones del periodo 2000 al 2015 a nivel nacional, han presentado 726 denuncias de hechos ante autoridades competentes que amparan un monto de 41,977 millones de peso (ASF; 2017:169) en diversas entidades fiscalizadas; este importe es equivalente al recurso transferido al Fondo de Infraestructura Social Municipal (Ramo 33) de 24 municipios de Chiapas en un periodo de 15 años o la construcción de 340 Hospitales Pediátricos como el de Tuxtla Gutiérrez⁴, por ello "...la corrupción es un sistema de la imperfección de las instituciones de un país..." (Alonso y Garcimartín, 2011:45). En el capítulo Chiapas, las instituciones públicas reinci-

den en una serie de irregularidades que vulneran la confiabilidad y agravan la situación de los chiapanecos, como argumenta Mulas Granados (2011:128) "...la corrupción reduce de forma significativa los gastos y calidad de los servicios públicos de educación y sanidad..." De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) sobre indicadores de carencia sociales 2015, sitúa a Chiapas en primer lugar en rezago educativo y con menores ingresos laborales real per cápita versus a los recursos públicos transferidos de la federación a la entidad (Ramo 28,33 y 23), los cuales tienen una tendencia al alza en cada ejercicio presupuestal (ver gráfica 7).

4 Cuenta Pública 2014, con un costo de 120.61 millones de pesos.



Gráfica 7 Recursos Federalizados transferidos a Chiapas para el ejercicio 2014 al 2017 (Millones de pesos)



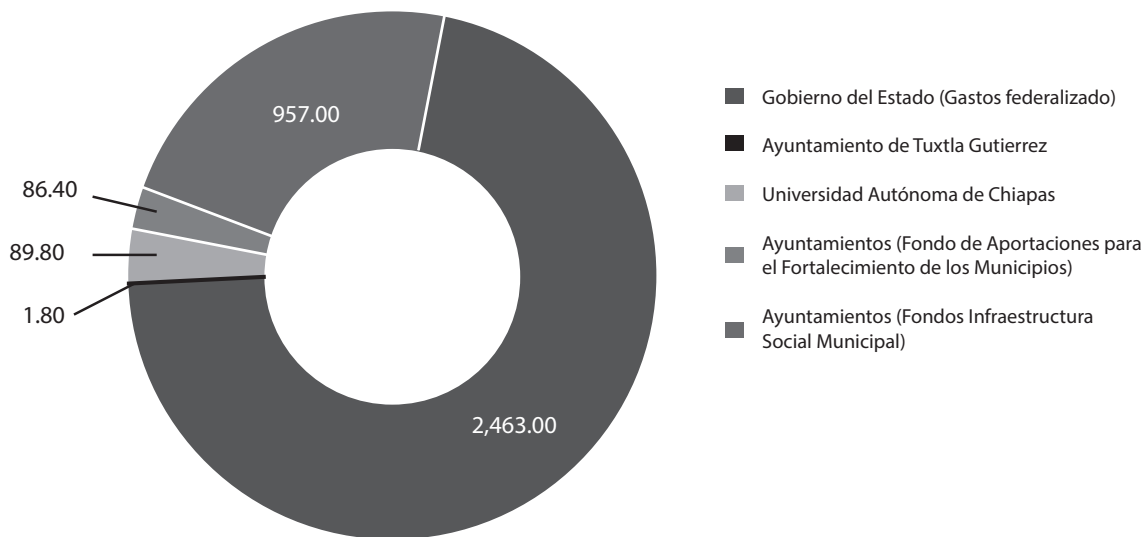
Fuente: elaboración con datos CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Pública de la Cámara de Diputados).

En la valoración del Informe emitido por la ASF para el ejercicio 2015, se realizaron 89 auditorías al gasto federalizado, de los cuales 23 fueron aplicados a diversas dependencias de gobierno como: Secretaría de Obras Públicas y Comunicación (SOPYC), Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSYPC), Secretaría de Educación, Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas (INIFECH), Instituto de Salud del Estado de Chiapas (ISECH), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Chiapas, entre otras por la triangulación de la información. Asimismo, 42 auditorías ejecutadas en

Ayuntamientos, de los cuales 17 orientadas al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) y 42 al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM); dos de carácter especiales para el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez (Infraestructura deportiva y pavimentación), por último, cinco se direccionaron a la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Del total de las 89 auditorías, se auditó una muestra de 38,633 millones de pesos, de un universo de 46,964 millones de pesos, identificándose probable daño a la Hacienda Pública Federal en Chiapas por un monto de 3,599 millones de pesos, los que derivaron en 221 observaciones a solventar en los tiempos normativos (ver gráfica 8).

**Gráfica 8**

Proporción de daños probables (cifras en millones de pesos) por tipo de ente fiscalizado



Fuente: elaboración con datos del Informe de la ASF (2015).

IV. Resultado de la fiscalización al gasto federalizado al Gobierno del Estado

Respecto a la fiscalización de fondos federalizados del Ramo 33 transferidos al Gobierno del Estado, la ASF determinó un daño probable por 934.53 millones de pesos como se describe en el cuadro 2.

Cada Fondo está sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal y en sus particularidades en reglas de operación que describen metodológicamente su aplicación, registro y transparencia; sin embargo, en la práctica es ignorada por desatención, omisión o comisión.



Cuadro 2 Gasto federalizado del Ramo 33 auditado a las dependencias de Chiapas (Millones de pesos)

Gasto Federalizado	Universo	Muestra	Daño probable (Dictamen)	Observación relevante
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)	3,642.65	2,898.18	343.63	Personal comisionado al H. Congreso del Estado, Oficinas del Senador (No especifican el nombre), Torre Chiapas u otros organismos.
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1,352.81	899.53	25.58	
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	1,958.60	1,354.09	151.04	No se integraron los documentos referentes a la terminación de obra, acta de entrega-recepción y oficio de terminación por parte del contratista.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	302.57	242.05	-	La ASF se limitó a realizar auditoría de desempeño.
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	16,510.35	15,809.40	201.27	Empleados no fueron localizados en el catálogo autorizado. No enteró las retenciones por concepto de ISSSTE y SAR-FOVISSSTE.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	332.87	218.62	17.62	No acreditaron la causa de la excepción a la licitación pública, para la adjudicación del contrato
Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)	1,230.66	1,230.66	195.37	Obras pagadas y no ejecutadas

Fuente: elaborado con datos del Informe 2015 de la ASF.



Principales irregularidades en el gasto federalizado:

- Pago de personal comisionado a otras dependencias a la auditada.
- Pago a personal que carecen de la documentación que acredite el puesto y la profesión.
- Empleados adscritos a centros de trabajo que no fueron localizados.
- Simulación en la adjudicación de obra pública.
- No acreditar causa para la excepción a la licitación pública y hacer asignación directa de obras.
- Pagos de volúmenes de obra pagada no ejecutada.
- No enterar retenciones por concepto de ISSSTE y SAR-FOVISSSTE.
- Recursos aplicados a diferentes objetivos del programa (Seguro Popular).
- Falta documentación justificativa y comprobatoria del gasto.
- Recursos devengados sin sustentos normativos.
- Inobservancias de la normativa, en materia de transferencia, registro y destino de los recursos.
- No cumplir objetivas y meta establecidas.

En síntesis, se puede observar que estas irregularidades se derivan no por actos de omisión o desconocimiento, es un acto motivado por la comisión consensuada de servidores y funcionarios serviles, que actúan de forma alevosa y pulverizan el gasto público para sus intereses en la sucesión del poder.

Se observa un *deja vu* de corrupción, donde los responsables de gobernar en nombre de

los ciudadanos, tienen en crisis al espacio que les concedió la potestad democrática cada vez más costosa y cada vez más desacreditada.

Por lo tanto, estas irregularidades perpetúan la pobreza y la decadente calidad de vida de los chiapanecos.

V. Resultado de fiscalización a Ayuntamientos

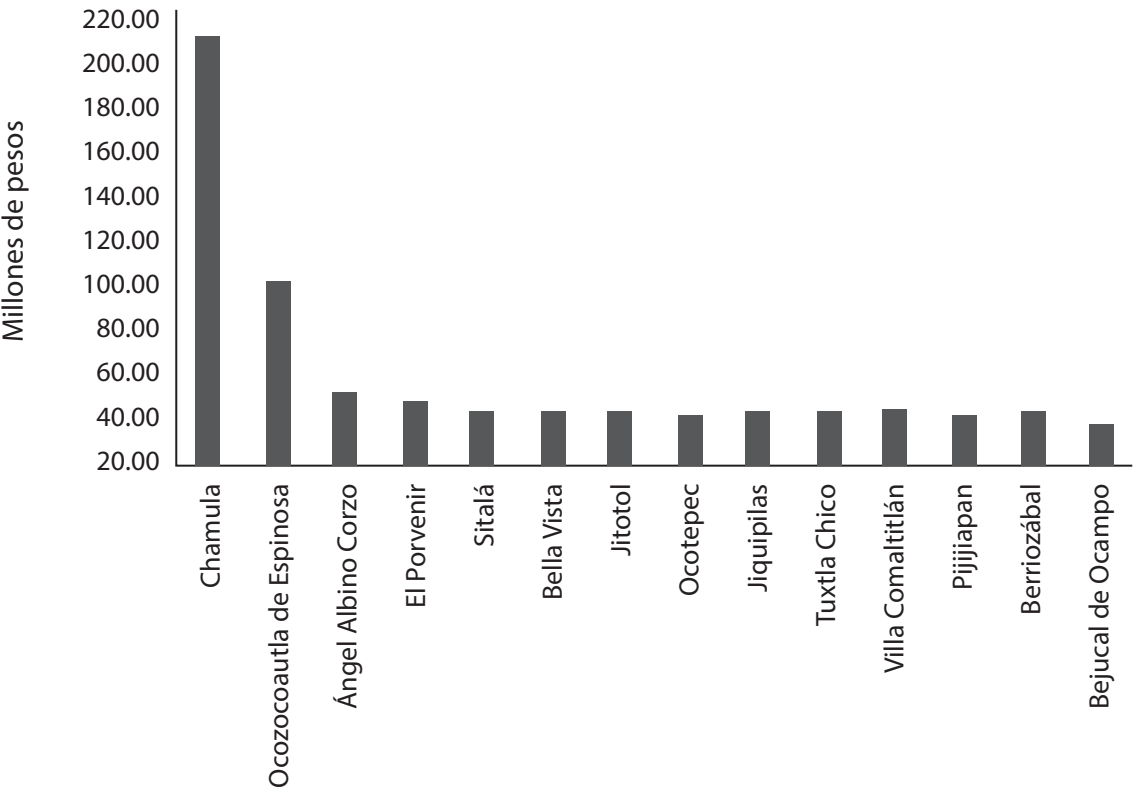
Respecto a la fiscalización del FISM y FORTAMUN realizado a 42 Ayuntamientos de 123 de la entidad, se identificaron daños probables a la Hacienda Pública Federal por 958 millones de una muestra de 4,142 millones de pesos; asimismo en 13 Ayuntamientos, la ASF su dictamen fue negativo, al abstenerse de emitir un resultado ante la falta de elementos sustantivos (soporte, comprobantes, justificantes documentales) de la cuenta pública, esta situación debe considerarse como grave, en la observancia del artículo 134 de la CPEUM.

Por lo tanto, es indudablemente materia de seguimiento por parte de la ASF.

Por lo anterior, 14 Ayuntamientos incurrieron en daños a la Hacienda Pública Federal por un valor mayor 50% con respecto a la muestra del FISM, encabezando la lista el Ayuntamiento de San Juan Chamula (ver cuadro 9), donde la inestabilidad social y política originada por clientelismo electoral ha favorecido a la corrupción y la opacidad en el ejercicio del presupuesto público, provocando que la estructura del gobierno tradicional (ajeno al constitucional) que ha prevalecido por siglos, este perdiendo su sentido cultural, honorífico y simbólico, por la práctica del pago o venta del servicio de los cargos tradicionales, escenario que no se refleja en el contexto de los informes de la ASF.



Gráfica 9 Municipios con daños a la Hacienda Pública Federal con un valor mayor 50% con respecto a la muestra



Fuente: elaborado con datos del Informe 2015 ASF.

El impacto del daño en los municipios que se reflejan en la gráfica anterior, va en detrimento de los estipulado por la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33 y 35 sobre el FISM, el cual expone que este fondo deber destinarse al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Respecto al FORTAMUN, se fiscalizaron 17 Ayuntamientos, identificándose un daño a la Hacienda Pública Federal por 86.4 millones de pesos, donde los Ayuntamientos de Chamula y

Ocozacoautla el daño representa más 50% de la muestra y donde la ASF de nueva cuenta se abstuvo de emitir su opinión en el dictamen.

VI. Resultado de fiscalización a la Universidad Autónoma de Chiapas

La Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) a 41 años de operatividad como Instituto de Educación Superior (IES) bajo el lema “*Por la conciencia de la necesidad de servir*”, no es ajena a las anomalías del ejercicio de la función pública, la cual ha propiciado decadencia operativa, rezago de infraestructura y declive de la competitividad educativa en relación con otras IES del ámbito nacional.



Asimismo, tiene una infraestructura de 40 unidades académicas (UA), agrupadas en Ocho Dependencias de Educación Superior (DES) con presencia en 19 municipios.

En el periodo 2015, concentró una matrícula de 25,826 estudiantes, de los cuales 52% son hombres y 48% mujeres; 0.5% estudiantes de Doctorado, 13.8% de Maestría, 0.4% de Especialidad y 85.3% a nivel de Licenciatura.

La plantilla laboral concentra 5,068 personas, donde 52% son administrativos y 48% académicos, de este último, 351 tienen el nivel de Doctoral, 101 en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt, de los cuales solo cuatro ostentan el Nivel II, (UNACH, 2015).

Respecto a las finanzas públicas, en los últimos cinco años se observan variaciones que han complicado la operativa. A partir del análisis mediante razones financieras básicas⁵, se observó una disminución abrupta de la liquidez para hacer frente a obligaciones a corto plazos y un aumento del apalancamiento riesgo de endeudamiento (ver gráfica 10).

Es importante precisar que estas razones deben ser analizadas a profundidad para identificar los rubros que lo integran y determinar cuáles están repercutiendo en las finanzas.

Si bien la deuda de la Unach es histórica y tiene que ver con distintos factores, algunos estructurales y otros coyunturales, se comenzó a incrementar en forma sustantiva en el periodo

2010-2014 y se generaron una serie de prácticas clientelares que ha incrementado la deuda de la Unach y que han generado inercias que continúan aumentando la deuda de forma geométrica (ver gráfica 10).

En lo que respecta al ejercicio 2015 periodo fiscalizado, se aprobó⁶ mediante Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado⁷, la cantidad de 1,176 millones de pesos, el cual tuvo una modificación presupuestal autorizada por 1,290 millones de pesos, que, al sumarse con los recursos propios y ajenos de la Universidad ascienden a la cantidad de 2,095 millones de pesos.

Del monto anterior, se ejercieron 1,879 millones de pesos de acuerdo a Información de Análisis e Integración de la Cuenta Pública 2015 (ver gráfica 11).

Por lo anterior, se observa que tanto el capítulo 1000 (Sueldos y Salarios) y 4000 (Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas), absorben el 93% del presupuesto; en la precisión de que el Capítulo 4000 es orientado a sueldos y carrera docente; en conclusión, con ambos capítulos se paga la plantilla laboral de la UNACH.

A pesar de observaciones sobre la ineficiencia de la aplicación del gasto público, la ASF continúa identificando y señalando omisiones sustantivas.

De acuerdo al acto de fiscalización para el ejercicio 2015, se verificaron cinco proyectos (ver cuadro 3), de los cuales se determinaron los siguientes daños a la Hacienda Pública.

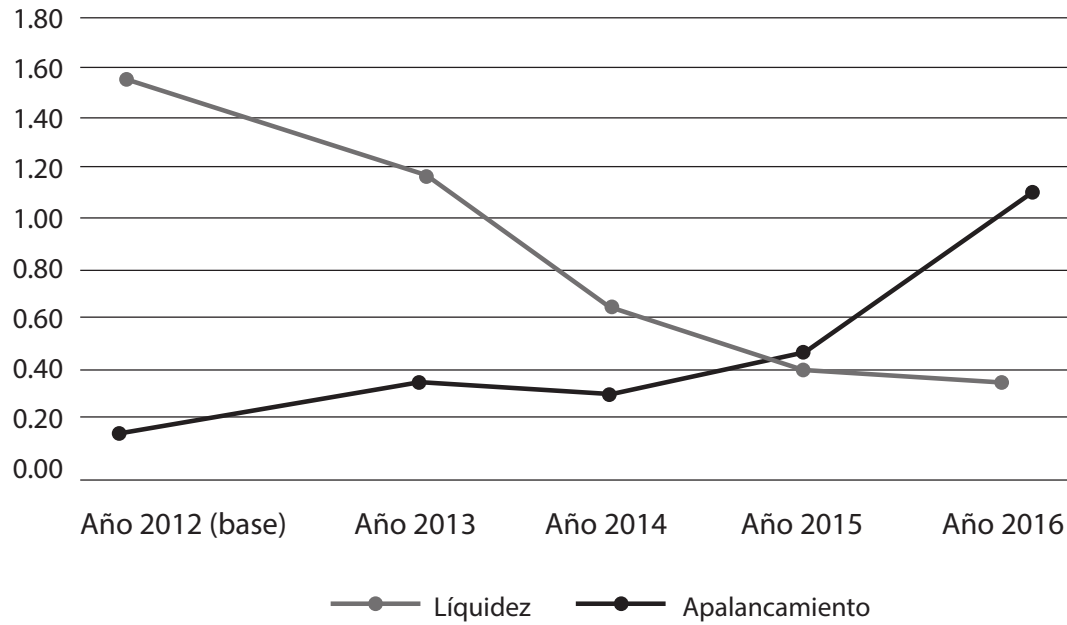
5 Herramienta para conocer la eficiencia financiera de una institución. 1.-Razón de la Liquidez (capacidad institucional para atender obligaciones a corto plazo, por cada peso de deuda a corto plazo se tiene "n" peso/centavo de activo para atender la obligación) y 2.-Apalancamiento (endeudamiento sobre el patrimonio institucional, por cada peso de patrimonio se tiene "n" peso/centavo de deuda).

6 Podría considerarse controversial que el Congreso Local, ejerza un control de aprobación, modificación y autorización sobre el recurso público que la federación transfiere para el gasto federalizado, cuando este fue asignado, presupuestado y autorizado mediante Decreto Federal.

7 Periódico Oficial No. 156, Cuarta Sección, Tomo III, de fecha 24 de diciembre de 2014

Gráfica 10

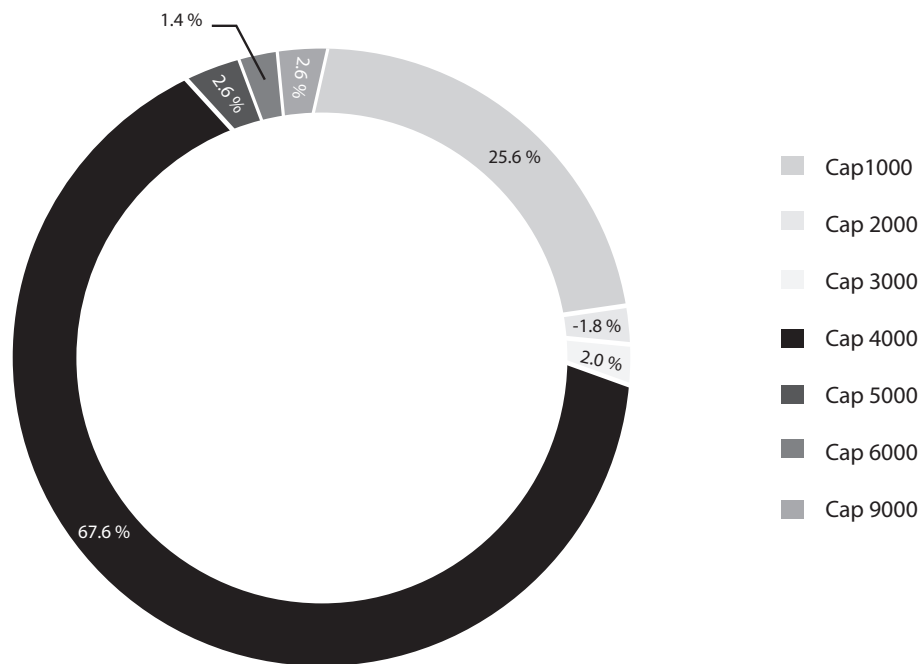
Capacidad para atender obligaciones a corto plazo versus apalancamiento
del periodo 2012 al 2015



Fuente: elaborado con datos de la cuenta pública UNACH.

Gráfica 11

Distribución porcentual del gasto ejercido por capítulo presupuesta (2015)



Fuente: elaborado con datos de la cuenta pública (UNACH, 2015).

**Cuadro 3** *Proyectos fiscalizados a la UNACH auditado (Cifras en millones de pesos)*

Auditoría	Gasto Federalizado	Muestra	Daño probable
15-4-99020-02-0206 206	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	912.34	81.62
15-4-99020-02-0204 204	Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior	14.40	4.01
15-4-99020-02-0205205	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	6.38	2.23
15-4-99020-02-0629 629	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas	10.59	1.23
15-4-99020-02-0203203	Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES	29.30	0.74
Total en miles de pesos		973.036	89.85

80

Fuente: Elaborado con datos del Informe 2015 ASF.

El daño probable de acuerdo al cuadro anterior representa un porcentaje menor a la muestra; sin embargo, no debe significar que no se ejerza sanción sobre el personal que incurrió reiteradamente- en estas omisiones, repercutiendo en acciones en beneficio de la población estudiantil. Independiente de los daños financieros, lo grave es la crisis de valores éticos que demeritan a una Institución de Educación Superior, generadora de conocimientos y producción científica para el beneficio de un estado avasallado por la pobreza y desigualdad.

En general, se puede decir, que la ASF se enfrenta a dos problemas en todos los casos, no es vinculante y, por consiguiente, no puede fincar responsabilidades directamente a los servidores públicos y, por otro lado, la manipulación de los registros contables es una de las estrategias más utilizadas por las dependencias para encubrir la corrupción, es decir, no se trata de que no se desvíen recursos, sino de solventar las observaciones con “contabilidad creativa” (Ackerman, 2007).

En el marco de referencia sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2017, la ASF (2018; 62) se menciona como parte de las denuncias penales: “SEDESOL Universidad Autónoma de Chiapas por un monto de 60.9 mdp”. Es decir, que, si bien el grueso de la participación de la Unach en la *Estafa Maestra* fue de 2013 y 2014, en esos años no fue auditada y por eso la Unach no aparece en esos años en los informes de la ASF.

Conclusiones

Chiapas y su folclore se recrean cada 6 años, es el mismo libreto, solo que ahora se ha adelantado, muchos funcionarios del gobierno de Manuel Velasco Coello estuvieron en campaña desde que asumió la gubernatura.

Chiapas parece, Narnia, tierra de fantasía y magia creada por C. S. Lewis e ilustrada por Pauline Baynes, y poblada por animales parlantes y criaturas mitológicas que se ven envueltas en la eterna lucha entre el bien y el mal. Aslan, el legendario león creador de Narnia,





se constituye como el auténtico protagonista de todos los relatos. Nada más que aquí casi siempre gana el mal.

No puede ser que se haya dado el saqueo de las arcas del estado más pobre de México y nadie ve nada, no hay responsables, de esta especie de huachicoleo. La ceguera no se quita, se habla de los Duarte, Yárrington, Padrés, Borges y otros, pero no de Chiapas. Nosotros nos hemos pasado años alertando por todos los medios a nuestro alcance. En Chiapas a lo largo de estos años se ha cometido el fraude del siglo con las transferencias y participaciones federales, y es por ello, que la economía no crece, ya que el gasto público creciente ha tenido un escaso efecto multiplicador interno y únicamente ha beneficiado a las élites políticas.

La burocracia chiapaneca no le interesa aumentar los ingresos propios ni aplicar criterios distributivos o productivos en la política impositiva. Chiapas se ha convertido en un estado rentista atípico, que se financia básicamente de las transferencias públicas y participaciones federales. Se prefiere el gasto corriente a expensas al gasto de capital o de inversión productiva.

Las élites políticas buscan construir una clientela electoral, que refuerce su control sobre la esfera pública.

Como subraya la contribución clásica de Luciani⁸ al tema de los Estados rentistas, éstos están económicamente desprendidos (ya que no dependen de los impuestos o de la actividad “capitalista”) y tienden a enfocarse en la asignación de recursos en lugar de la producción de bienes (Luciani, 1987; tomado de Farfán, 2011).

8 Si bien es cierto que la mayoría de estudios sobre Estados rentistas se refiere a países que tienen abundancia y dependencia de recursos naturales, aquí se hace un símil con los recursos extraordinarios que recibe Chiapas por ser una entidad pobre y que tiene características similares de comportamientos de Estados rentistas

A diferencia de lo que sucede en entidades federativas industrializadas, más desarrolladas (estos con mayor grado de desarrollo capitalista), las entidades con menor grado de desarrollo no dependen de la actividad de los mercados o de la productividad económica porque su fuente de ingreso proviene significativamente o en su totalidad de los beneficios financieros de las transferencias y participaciones federales.

Como resultado, a sus burocracias no les interesa aumentar los impuestos ni aplicar criterios progresistas (distributivos) o productivos en la política impositiva. Por lo general, los estados rentistas echan mano de estos recursos exógenos para financiar la operación gubernamental; prefieren el gasto corriente a expensas del gasto de capital o de la inversión bruta de capital fijo, lo que, a fin de cuentas, aumenta el tamaño y el costo de la contratación pública (Farfán, 2011)

Chiapas requiere un cambio, pero no vendrá sólo. La economía lo demanda, aunque eso no se define ahí, sino que es un problema de correlación de fuerzas en el terreno de la política. Las élites de Chiapas no tienen intención en cambiar las cosas, pues le es funcional el modelo actual, les permite apropiarse de la renta pública para los pobres, mientras más haya, mejor para ellos. Se ve que hay una *refeudalización* de Chiapas y las élites se han distribuido el dinero público que comenzó a fluir desde el levantamiento zapatista; han saqueado o despilarrado las arcas. Es decir, las élites chiapanecas han sido beneficiadas. Los indígenas por lo que se alcanza a ver con los indicadores y al recorrer sus pueblos no, han sido los perdedores, los de siempre.

Chiapas tiene gobiernos mediáticos que dan idea que todo va bien, pero al rascarle un poco se da uno cuenta de que es como la tierra de Disney: todo muy bonito en el discurso, pero construido de cartón.





Los cimientos están muy frágiles mientras que las paredes y el techo son muy vulnerables y tiene goteras por todos lados.

A 18 años de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, se han desarrollado acciones normativas para romper el círculo vicioso de la corrupción, se han armonizados criterios para el registro, información y aplicación del gasto público en los tres ámbitos de gobierno, se han creado instituciones locales con el fin de prevenir el riesgo y dotar de confiabilidad a la ciudadanía. Sin embargo, pese a todas estas regulaciones, existe una intencionalidad a partir de la captura del poder por parte de las elites políticas, que mediante las instituciones públicas ramifican sus intereses con la intención de hacerse del clientelismo electoral y generar riqueza a nombre de los contribuyentes, seguido del conocimiento de que los actos de corrupción son perseguidos por sus tintes políticos y no por sus causas jurídicas.

La ASF debe de dotarse de funciones vinculantes, para que ejerza acción penal sobre los causantes de daño patrimonial y al erario público, a la vez que sería positivo recentralizar el gasto, ya que la opacidad es mayor aun en las entidades federativas.

Es importante impulsar la autonomía de los órganos locales de fiscalización, procurar por la aplicación del marco jurídico establecido y no seguir creando más instituciones que hacen más obesa a la administración pública y con el tiempo se vuelve inoperantes.

La recentralización del gasto algunas dependencias como salud y educación, que está proponiendo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, parecen ir en el camino adecuado de aminorar la corrupción y la captura de las élites locales del gasto público, como se ha podido constatar en este trabajo.

Referencias bibliográficas.

- Ackerman, John (2007). *Autónomos y Democracia. El caso de México*, Siglo XXI editores-UNAM.
- Alonso, J. A., y Garcimartín, C. (2011). La Corrupción: Definición y Criterios de Medición. En J. A. Alonso, y C. Mulas-Granados, *Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo: El Caso de Iberoamérica* (págs. 21-42). México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D. (2013/2010). El enfoque organización en la política y gestión pública: entendiendo las organizaciones gubernamentales. En Merino, M. A. G., Cejudo, D., Sour, G. M., Santibáñez, L., Mariscal, L., Casar, J., y Merino, T, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública* (págs.61-92). México: Fondo de Cultura Económica.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2018). Informe General Cuenta Pública 2015. Extraído de http://www.asf.gob.mx/Publication/169_Informe_cuenta_publica
- Castells, A. (1999), "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", *Gestión y política pública*, Vol. viii, segundo semestre, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). Evolución de las carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010- 2014. Extraído de <<http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>>
- Consejo Nacional de Población (2017). "Proyecciones de la Población 2010-2050", en <<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>> [Consultada el 01/05/2017]



- Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (CEFP). (2017). Recursos Federales Identificados por Entidad Federativa PEF 2017. Extraído de <<http://www.cefp.gob.mx/>>
- David Arellano, Gault y Walter Lepore (2006). Publicaciones y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público. Extraído de: <http://www.libreriacyde.com>
- Farfán-Mares, Gabriel (2011). La Economía Política del Estado Rentista Mexicano (1970-2010), *Foro Internacional*, Vol. LI, Núm. 3, julio-septiembre, 2011, Pp. 541-577, El Colegio De México, A.C.
- López Arévalo, J. y Baltazar Mayo Mendoza (2015). “Federalismo Fiscal. Chiapas y Nuevo León: Un análisis comparativo”, *Revista de ECONOMÍA Unam*, Vol. 12, Núm. 34, UNAM.
- Giacomo Luciani, *Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework*, en H. Beblawi y G. Luciani (comps.), *The Rentier State, Nation, State, and Integration in the Arab World*, Londres, Croom Helm.
- Mulas-Granados, C. (2011). Indicadores de Corrupción en Iberoamérica. En J. A. Alonso, y C. Mulas-Granados, *Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo: El Caso de Iberoamérica* (págs. 105-129). México: Fondo de Cultura Económica.
- Musgrave, R. (1961), “Approaches to a fiscal theory of fiscal theory of political federalism, nber public finance: need, sources and utilization”, Princeton University Press, pp. 97-133, Princeton.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. (1999), “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economics Literature*, vol. 37, pp. 1120-1149
- Patrucchi, L. y L. Grottola (2011). *Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual*. Leviathan Cadernos de Pesquisa Política. 2, 96 – 122.
- Tiebout, C. (1956), “A pure theory of local public expenditure”, *Journal of Political Economic*, No. 64.
- Uvalle Berrones, Ricardo (junio 2011). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 50. Caracas. Extraído de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011>.
- Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). (2016). *Anuario Estadístico 2015*. Extraído de http://planeacion.unach.mx/images/info_estadis/Anuario_Estadistico2015.pdf