

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

ELEMENTOS EN TORNO A LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO. LA POLÍTICA DEL MERCADO MEXICANO DE DERIVADOS

Tesis que para optar por el Título de
Licenciada en Administración Pública presenta

Thalía Delhi Flandes Arreguín

México, Distrito Federal, julio de 2000



ÍNDICE

Agradecimientos	4
Introducción	6
I. La Globalización como Problema Público	13
I.1 La construcción de los problemas públicos y sus soluciones	13
I.2 Respuestas gubernamentales a los retos de la globalización	30
I.2.1 ¿Qué es la globalización?	31
I.2.2 Los efectos y los retos de la globalización	37
I.2.3 Las respuestas a la globalización	43
II. El contexto socioeconómico de México en los años 90	52
II. 1 El camino hacia la globalización. Los cambios del Estado mexicano	54
II.2 Las consecuencias de la globalización para México: Las crisis	73
II.3 Las consecuencias de las crisis	83
III. ¿Cómo se construyó la política financiera? El caso de MEXDER	89
III.1 Los medios: ¿qué es un mercado de derivados?	106
III.2 La implementación: ¿Cómo se creó el Mercado Mexicano de Derivados?	111
III.3 Cómo funciona el MEXDER	119
IV. Conclusiones	133
V. Bibliografía	146

Esta tesis, como todo lo que he hecho, está dedicada a mis papás, porque sin el valor y serenidad de mi mamá y la enorme necesidad de mi papá de exprimirle a la vida hasta la última gota, nada de lo que ha ocurrido en los últimos veinticinco años, habría sido posible

A Cipriano Flandes Martínez

In memoriam

Para L. Z., porque aunque
siempre fuera tarde y tuviera
sueño, nunca tiró la escalera,
y porque entre sus gentes...

Agradecimientos

Esto es la culminación de un proyecto que empezó hace muchos años, cuando mi papá cursaba la maestría en Economía en El Colegio y me contagió su entusiasmo por estudiar en esta institución. Años después, el entusiasmo se convirtió en emoción y, una vez siendo alumna de la licenciatura, en angustias, desvelos y grandes aprendizajes. Culpables de estos últimos son todos mis profesores y compañeros, a quienes no alcanzaré nunca a agradecerles por el tiempo tan intenso que compartimos.

De José Sosa aprendí mucho más de lo que él supuso: el amor a la profesión, las ganas de seguir adelante y la amistad, que después de todo, sí puede existir entre la gente de El Colegio. A la profesora Celia Toro, quiero agradecerle, especialmente, su apoyo, confianza y paciencia para este trabajo que, he de reconocer, en ocasiones parecía inacabable. Ana Covarrubias fue el oído eterno y la mano siempre extendida, que no quitó el dedo del renglón hasta no ver la tesis terminada.

Espero, sinceramente, que los esfuerzos de la profesora Venier no hayan sido vanos, y que este trabajo esté medianamente bien escrito; estoy segura que, sin su ayuda, comprensión y correcciones no habría salido adelante. Agradezco, también, la dedicación de la profesora María del Carmen Pardo en nuestros proyectos y el amor a la Administración Pública transmitido en todas sus clases. De la misma forma, estoy en deuda por las enormes enseñanzas que obtuve de los profesores Rafael Segovia, Francisco Gil, Luis Aguilar, Mauricio Merino, Lorenzo Meyer, Javier Elguea, Carlos Roces, Oscar Fernández, Jaime Sempere, Manuel Ordorica, Rogelio Hernández, Ilán Semo, José Luis Méndez, Ilán Bizberg, Soledad Loaeza y Fernando Serrano.

Nadie entenderá tan bien cuánto significa terminar esta tesis como Cristina Galíndez, Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge, David Lamoyi, Javier González y Ernesto Velasco, pues compartimos —a veces a pesar nuestro— cuatro años de aprendizajes, alegrías, desvelos, enojos y grandes complicidades, que irremediablemente marcaron mi vida. A Ernesto y a Javier les agradezco particularmente por haberme colmado de su amistad y por haber estado siempre a mi lado ahí, justo donde los necesité.

Gloria Sánchez, Mariela Miranda, Raquel Estrada, Silvia López, Mónica Solís y Norma Zepeda, son muy culpables de que escriba estas líneas; su ayuda antes, durante y después de la licenciatura ha sido invaluable, pero más alentadores han sido su buen humor y eficiencia presentes en todo momento.

Para completar mi formación colmea, tuve la fortuna de trabajar en el Centro de Estudios Sociológicos, donde conocí personas extraordinarias como el profesor Jean François Prud'homme, a quien agradezco todo lo que, a lo largo de año y medio, pude aprenderle: el análisis sereno, la disciplina en el trabajo, el buen humor a pesar de lo que sea, la entrega en cada cosa y tantos otros aprendizajes que dejé pendientes; también le agradezco su tiempo, comprensión, paciencia y la música que escuché a hurtadillas en su oficina, mientras preparaba la tesis. Mis compañeros becarios, Jesús, Eric, Alejandro Cruz, Alejandro Juárez, Jessica, Amparo, Raquel, Clavelina, Guadalupe, Yanceli, Fabiola, Elizabeth y Erica, me demostraron que El Colegio era mucho más de lo que yo pensaba, y que en él se construyen grandes amistades, como la nuestra. Lo mismo aplica para Edgar y Susana Soto, Lupita Martínez, Lidia Juárez y Elia Aguilar, que me honraron con su compañía y apoyo todo este tiempo.

Gerardo Maldonado y Henio Hoyo fueron mi puente entre los estudios y el ámbito privado; ambos compartieron conmigo momentos inolvidables y charlas interminables sobre lo académico y lo personal, y aunque no siempre estuvimos de acuerdo, no por eso fueron menos productivas. A Henio, sin embargo, quiero agradecerle, en general, los cuatro años de amistad en los que me ha regalado sus palabras de aliento, sus manos compañeras y sus abrazos oportunos; en particular, la crítica aguda y el tiempo dedicado a esta tesis, que, después de tantos desvelos y desencuentros, es casi suya.

De manera más personal, a Mamá Maru debo reconocerle el valor y la osadía que le permitieron fundar y llevar a buen puerto esta gran familia de la que formo parte, y en la cual la Nena, Guillermo, Paco y Ricardo son los cómplices de mi mejor infancia y los motores de mi tardía madurez. En orden de aparición, Cori, Lucy, Gaby y Paquito son la vanguardia y, no me cabe duda, serán los responsables de la trascendencia familiar.

Mayra, Verónica Bustamante y Luz María Hernández son mis amigas desde hace tanto tiempo, que supongo saben ya todo lo que siento por ellas; Ursula Geruhnger se agregó muy pronto a este grupo, con su nobleza y generosidad; y Luz María Rangel, lo hizo con el corazón más fuerte que he conocido. Antonio Ramírez me bendijo con sus poemas y Carlos, Edgardo Luis y Eduardo Potenciano, sólo con existir. Fernando, Vero, Hernán y Luis Fernando, me enseñaron el camino difícil, y por eso, les agradezco infinitamente.

En la ECCC tuve la experiencia más enriquecedora: descubrir el poder de la enseñanza. La encargada de abrirme las puertas de este mundo fue Ana María Zorrilla a quien, además de agradecer su amistad, liderazgo y apoyo incondicional, debo reconocer la confianza que depositó en mis manos inexpertas, para guiar a tantos jóvenes.

A la familia Rangel Alanís le agradezco todas sus atenciones y la casa que tan amablemente me brindaron para que, libre de distracciones telefónicas, pudiera avanzar en la investigación. De la misma forma, al profesor José Luis Hoyo le agradezco su paciencia y la amabilidad de permitirme invadir su mundo casi un mes, durante el proceso de corrección.

Por último, debo agradecer la presencia —lejana en distancia, nunca en sentimiento— de quien ha compartido mis gozos y desventuras y que, incluso a pesar de mis advertencias, decidió iniciar conmigo la empresa más arriesgada: “ser mi compañero, con todo lo que ello implique”. Sin necesidad de nombrarlo, sabe perfectamente, quién es, y qué lugar ocupa en mi corazón.

INTRODUCCIÓN

Casi todas las disciplinas han encontrado, a lo largo de su desarrollo, algún reto analítico, es decir, conceptos que por su importancia y complejidad, obligan a los “expertos en la materia” a plantearse, desde distintos puntos de vista, las causas, efectos e incluso la definición misma del fenómeno. Lejos de conducir a una explicación satisfactoria del hecho, o a la formalización conceptual del mismo, estos ejercicios repetitivos de definición y redefinición parecen oscurecer su comprensión. No obstante, su valor reside en revelar mucho de lo que hay a su alrededor. La Administración Pública no es la excepción, quizá sea incluso la regla.

Gran parte del proceso analítico que rodea a la Administración Pública, se desarrolla bajo las mismas interrogantes. ¿Dónde residen los límites entre lo público y lo privado? ¿qué diferencia un problema público de uno que no lo es? o, dicho de otra forma, ¿qué caracteriza la construcción de los problemas públicos? Mucho se ha escrito al respecto, y poca luz se ha obtenido en cuanto a los límites entre lo público y lo privado, pero en cada estudio se ha logrado generar un marco conceptual bastante sólido. Bajo este esquema, un asunto puede definirse como público, si es percibido por los actores gubernamentales, como un potencial causante de crisis.¹

Brian Hogwood y Lewis Gunn coinciden en que hace falta más que el riesgo potencial de crisis, para que haya intervención gubernamental, a lo que Luis Aguilar agrega que “los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se exige y efectúa un

¹ Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, p. 68.

determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido”.²

A mediados de los años ochenta, los antiguos modelos económicos ³ terminaron por agotarse, con lo cual, el Estado mexicano comenzó una reforma sustancial en cuatro ámbitos principalmente: las relaciones internacionales, la relación entre Estado y sociedad, las reglas e instituciones políticas y los lineamientos generales de la economía y las finanzas.⁴ En lo primero, se inicia un acercamiento hacia los países desarrollados y, en especial, a los Estados Unidos, para lo cual se tienen que introducir modificaciones a la doctrina y tradiciones de política exterior. Tal es el caso del concepto de soberanía nacional, que debe redefinirse. En el segundo, el Estado replantea sus patrones de interacción respecto a los grupos sociales; por ejemplo, se abandona el modelo de Estado protector y se promueve la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la solución de los problemas, ello impulsa la organización autónoma de la sociedad, por ejemplo, las ONG's, los grupos empresariales, etc.

En el ámbito político, México inició un largo proceso de reforma de sus instituciones y procedimientos electorales, que propiciaron, entre otras cosas, la aparición de partidos opositores y la creación del IFE. En el sector económico - financiero, se inició —desde el sexenio de Miguel de la Madrid— un proceso de apertura, que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Sin embargo, se debe resaltar que la transformación del Estado mexicano y su apertura económica, no son los puntos de partida; por el contrario, son pruebas que México quedó de

² Luis Aguilar Villanueva, “Estudio Introductorio”, en su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996, p. 16.

³ El “desarrollo estabilizador” que procuraba un sistema de sustitución de importaciones; la economía, basada en el boom petrolero y el desarrollo compartido. (Celso Garrido y Tomás Peñaloza, *Ahorro y sistema financiero mexicano. Diagnóstico de la problemática actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Grijalbo, 1996, pp. 85-101).

pronto —como muchos otros países— inmerso en un proceso mucho más amplio, la globalización, que según Ulrich Beck, es “la intensificación de los espacios, sucesos, problemas, conflictos y biografías transnacionales” y que no debe confundirse —continúa Beck— con el globalismo, que “[plantea] una sociedad mundial, multidimensional, policéntrica y contingente”.⁵

Definida así, la globalización representa un sinnúmero de ajustes, cambios y riesgos que los países deben enfrentar.⁶ Ir más allá de lo nacional, supone un cambio drástico para cualquier país que haya fundamentado su desarrollo en las certidumbres que las fronteras físicas proporcionaban. Globalizarse es, sin duda, un gran reto, porque supone primero, un cambio profundo en los arreglos nacionales, segundo, la desaparición de las certidumbres y tercero, la aceptación de que el riesgo es una constante a la que, mientras más rápido se haga frente, mejor. Por eso, un país que se globaliza, es un país que transforma su percepción de los problemas y su forma de solucionarlos; algunos asuntos que antes concernían indiscutiblemente al Estado, de pronto pasaron a segundo plano, y algunos otros que se pensaban exclusivamente privados, saltaron al ámbito de lo público de forma casi instantánea.

México no escapó a esta realidad: su inclusión a un mundo “globalizado” produjo una situación de crisis. Para enfrentarla, la *agenda gubernamental* tuvo que transformarse; se replanteó la importancia de los problemas incluidos en ella, se modificó la jerarquía de éstos, se abandonaron algunos, y se incluyeron otros. La economía ocupó un papel preponderante en el quehacer gubernamental, por lo que las agendas dieron más peso a las cuestiones económicas y financieras.

⁴ Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 11.

⁵ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trads. B. Moreno y M. R. Borrás, Barcelona, Paidós, 1998, pp. 71 - 104.

⁶ Beck opina que la transformación más grande que sufre cualquier país “globalizado” es convertirse en una “sociedad de riesgo”, pero de eso se hablará mas adelante. (Al respecto véase su *op. cit.*, pp. 65 - 77 y 141 - 152.

Las respuestas del gobierno mexicano a estas cuestiones fueron diversas: emprendió un proceso de privatización de empresas estatales, desarrolló programas gubernamentales, reformó leyes y creó nuevas instituciones. En lo primero, el Estado se vio en la necesidad de desembarazarse de la pesada carga financiera que representaban una miríada de empresas públicas, cuyo común denominador era la ineficiencia y la baja productividad. Ello, sin embargo, debía hacerse sin que se sacrificara el control estatal sobre ciertas áreas de la economía, como eran la industria petrolera, la petroquímica básica y otras áreas estratégicas.

La venta de paraestatales tenía un doble propósito: evitar las pérdidas económicas y agenciarse, simultáneamente, fondos para la consecución de los programas de gobierno. Así, se produjo una acelerada venta de empresas, dentro de las que destacan las relacionadas con los servicios de telecomunicaciones y transportes; algunas ramas industriales antes reservadas como estratégicas, como ciertas actividades en la petroquímica; otras grandes industrias (PIPSA, AHMSA, etc.) y, de manera muy especial, se reprivatizaron la banca y los servicios financieros.

Junto al proceso anterior, se crearon una serie de programas gubernamentales, cuyos objetivos primordiales eran tres: primero, promover el crecimiento económico (caso del Programa de Estabilidad y Crecimiento Económico) segundo, subsanar los problemas resultado de la crisis económica de los años 80 (para lo cual se lanzó el Programa Inmediato de Reordenación Económica) y tercero, atender problemas sociales urgentes, mejorar las condiciones de vida de la población y crear infraestructura (objetivos del Programa Nacional de Solidaridad).

El marco jurídico se transformó, particularmente, en dos ámbitos: el macroeconómico y el financiero. Respecto al primero, entre 1991 y 1992, se eliminó el control del tipo de cambio; se

reformaron la Ley Agraria y el artículo 27 constitucional, liberalizando la tenencia de la tierra y estableciendo los derechos de propiedad de los ejidatarios sobre las parcelas; se flexibilizaron los requerimientos para la formación de sociedades comerciales, mediante la reforma a la Ley General de Sociedades Mercantiles; y se creó la Ley Federal de Competencia Económica, cuya misión central era promover la eficiencia en la economía mexicana.⁷ Respecto al ámbito financiero, se crearon la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley General de Actividades Auxiliares del Crédito, y las leyes de Sociedades de Inversión, de Instituciones de Seguros, de Instituciones de Finanzas y la del Mercado de Valores.⁸

Las transformaciones en el marco legal, cuyo objetivo era la modernización del sistema financiero, fomentaron una profunda reforma en sus instituciones, aparejada al surgimiento de otras nuevas. Así, se dotó legalmente de autonomía institucional al Banco de México; se fusionaron la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional Bancaria; y se creó la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas. Todo ello, con el fin de dar estabilidad y certidumbre a la economía y a enfrentar —de la mejor manera posible— los riesgos del mercado, que la globalización hizo palpables.

De esta manera, hubo un conjunto de medidas gubernamentales, cuyo objetivo tácito era sanear la deteriorada economía y, sobre todo, cambiar el modelo de desarrollo, para así alcanzar un grado razonable de certidumbre en el nuevo modelo que se proponía. Las innovaciones y programas continuaron, buscando soluciones a viejos problemas, pero también a nuevos retos; uno de ellos —primordial, por cierto— era el del manejo del riesgo financiero en una economía

Vol. XIII, núm. 3, septiembre - diciembre, 1998, pp. 501 - 517).

⁷ Gabriel Martínez y Guillermo Fárber, *Desregulación económica (1989 - 1993)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 313 y ss.

⁸ “La liberalización financiera transformó los mercados”, *Certeza económica*, núm. 2, octubre - diciembre 1997, pp. 39 - 49.

globalizada. Con esta premisa, se implantó un aparato financiero, un Mercado Mexicano de Derivados (MEXDER), que permitiera el “manejo adecuado de riesgos”, y que procurara la salud del sistema financiero, pilar del quehacer económico de todo país globalizado.

Cabe señalar que el propósito de esta tesis no es estudiar al MEXDER como fenómeno *per se*, sino, justamente, como una respuesta gubernamental a un proceso de crisis: el riesgo que provoca la globalización. Mi interés es sustentar que el MEXDER fue una respuesta del gobierno mexicano a dos tipos de retos: externos, porque la globalización afectó la agenda gubernamental mexicana, es decir, la forma en la que se construyen los problemas públicos; e internos, por las modificaciones sociales, políticas y económicas que sufrió el Estado mexicano.

Con este propósito, el trabajo está dividido en tres secciones; en la primera, se presentan las herramientas conceptuales con las que se trabajará más adelante, es decir, las teorías sobre la construcción de los problemas públicos y las que permiten identificar a la globalización como un fenómeno que requiere acción pública. En la segunda parte, se estudian los efectos que el proceso de globalización tiene para México en las dos últimas décadas, tanto por las transformaciones estatales, cuanto por los problemas que representa para el país. En el tercer y último capítulo se estudia al MEXDER como una respuesta gubernamental a dicha situación.

Esto es así, porque, en primer lugar, se debe entender de manera general qué es y cómo se construye un problema público, para posteriormente analizar cómo responden los gobiernos ante las situaciones que definieron como problemáticas. En un segundo momento, hay que entender que la globalización es, además, un fenómeno externo, que influye en los ámbitos gubernamental y social, por lo que bien puede plantearse como un problema público, o al menos, como un fenómeno que genera problemas públicos, ante los cuales la acción gubernamental es imprescindible. Las preguntas ¿qué es la globalización? ¿cuáles son sus efectos más inmediatos? y ¿qué retos implica? deben responderse con prontitud y de la manera más exacta posible, pues

ello permitirá trazar un mapa general de las respuestas más comunes a los retos de la globalización.

Lo anterior sienta las bases para estudiar las transformaciones profundas que genera la globalización en México, específicamente en sobre su economía, a lo largo de las dos últimas décadas. Pero en un país de larga tradición estado-céntrica como México, el Estado es el principal promotor de gran parte de las transformaciones; por eso, el análisis debe partir de las reformas estatales que se llevan a cabo en los distintos ámbitos, social, político y especialmente en el económico-financiero, porque en éste acontecen los cambios más numerosos, palpables y profundos. Estas transformaciones son lo que denomino *el camino hacia la globalización*, a lo largo del cual aparecieron consecuencias inesperadas y crisis de todo tipo, que vale la pena estudiar, pues en ellas se originaron cambios en la agenda, *una nueva agenda gubernamental globalizada*.

En esta “agenda globalizada” se incluía un problema nuevo: el control del riesgo; primordialmente, del riesgo financiero, pues durante muchos éste años provocó fuertes dolores de cabeza a los gobiernos mexicanos. De hecho, esta premisa dio lugar a la política de creación del MEXDER, que sirve como último escalón de esta investigación. Tomando como marco de referencia la construcción de los problemas públicos, los problemas que supone la globalización y la forma en que México se introdujo en este proceso, analizaré qué problemas —dentro de los muchos que supone la globalización— son los que dieron origen a esta institución, cómo funciona un mercado de derivados y por qué se le plantea como respuesta a un problema público. Es decir, el Mercado de Derivados sirve como pretexto para explicar la forma en que el nuevo Estado mexicano (nuevo en tanto globalizado) construye y enfrenta sus problemas.

CAPÍTULO I

LA GLOBALIZACIÓN COMO PROBLEMA PÚBLICO

I.1 LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y SUS SOLUCIONES

Gobernar un Estado —dice Luis Aguilar— es “elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental”.⁹ La acción gubernamental se caracteriza, justamente, por que las decisiones que dan lugar a ella no son actos fortuitos, sino productos de la “estimación causal de las consecuencias probables a partir de la acción y de los medios disponibles”.¹⁰

Hablar de “acción gubernamental”, es hablar de políticas públicas, es decir, de decisiones tomadas, mediante procedimientos legales, por una autoridad legítima, como son leyes, actos administrativos, sentencias, etc.,¹¹ y que, por lo general, surgen como respuesta a un fenómeno. “La política no existe por intuición”, dice Heclo,¹² no es un acto fortuito que se genera espontáneamente en alguno de los niveles de gobierno, sino que debe estar precedida por una situación lo suficientemente problemática para merecer la atención del gobierno.

Sin embargo, una política no es solamente reactiva, detrás de ella hay un componente propositivo muy importante. El pretexto que da lugar a una política pública es la crisis inicial, pero una vez puesta en la mesa de discusión, la política adquiere vida propia, se plantea objetivos, propone un curso de acción y actúa de manera intencional, utilizando todos los medios que están a su alcance. Las definiciones —descriptivas y teóricas— de qué es una política pública abundan; Lowi, Heclo, Rose, Lindblom, Wildavsky, entre muchos, han aportado la suya

⁹ Luis Aguilar Villanueva, “Estudio Introductorio”, en su edición *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 15.

¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹ *Ibid.*, p. 22.

¹² Citado en *Loc. cit.*

al estudio de las políticas. Muchos autores se han planteado un debate interminable, en torno al cual están latentes siempre las mismas preguntas: ¿Qué distingue a una política de la administración? ¿una política implica sólo comportamiento, o también decisión? ¿política significa acción, o también puede ser no-acción?¹³ Todo ello ha conducido a una producción intelectual inmensa, y también a una inmensa confusión.

A pesar de que la formalización conceptual de las políticas públicas no está suficientemente consolidada, estos “ejercicios de estilo”¹⁴ permitieron que la Administración Pública descubriera cuatro componentes básicos de una política: el institucional, el decisorio, el comportamental y el causal.¹⁵ Lo que significa —y dicho sea sin la intención de crear una definición— que una política nace en el seno de una autoridad formal y legal, como consecuencia de un conjunto de decisiones y acciones en torno a una situación específica —por lo general, problemática—, y que repercute en los ámbitos económico, político y social.

Establecer estas “características generales”, permitió a la disciplina salir del atolladero intelectual, dar un paso adelante y plantearse una cuestión fundamental: ¿qué origina una política pública? es decir, ¿qué debe suceder para que un fenómeno se acoja en el seno de una institución gubernamental, y para que, en torno a él, diversos actores se planteen objetivos, tomen decisiones y sigan determinados cursos de acción que repercutirán en la sociedad? Lo anterior implica saber “por qué se aceptó que una determinada cuestión debía ser objeto de política, por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva [...], por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o tal vez simplemente rutinaria”.¹⁶

¹³ Para una revisión completa de estos debates véanse los capítulos “Analysing Public Policy” y “The Policy Orientation”, en Hogwood y Gunn, *op. cit.*, pp. 12 - 39.

¹⁴ Jean Francois Prud'homme, “Un concepto evasivo. El populismo en la Ciencia Política”, México, El Colegio de México (mimeo).

¹⁵ Luis Aguilar, *La hechura...*, pp. 23-24.

¹⁶ *Ibid.*, p. 29.

En la insistencia sobre el carácter institucional de toda política, se vislumbra que el diseño y desarrollo de ellas sucede en la agenda de gobierno, es decir, en el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como [...] objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.¹⁷ La pregunta, entonces, se transforma en ¿cómo y por qué ciertos asuntos se introducen en la agenda gubernamental para su discusión y quizá su ejecución mientras que otros ni siquiera son incluidos, y de serlo, reciben mínima atención?¹⁸

Evidentemente, los problemas públicos no son una categoría unidimensional ni unívoca,¹⁹ sin embargo, en todos ellos subyace el hecho de que sobrepasaron los límites de lo privado, y que queda en manos del Estado resolverlos. El primer paso en la adopción de un problema dentro de la agenda es, justamente, que se convierta en un asunto público; pero la “naturaleza pública”, no es condición necesaria ni suficiente para que se le incluya en ella:

¿Qué ocurre entonces en el proceso de formación de la agenda de gobierno? [...] ¿a qué se debe que algunos asuntos públicos y otros, por nada públicos [sic] asciendan sin obstáculos a asuntos de gobierno y que, en contraste, otros con característica de publicidad más clara y contundente sean descalificados, inhibidos, rechazados, o bien aceptados con reservas y

¹⁷ Luis Aguilar, *Problemas públicos...*, p. 29. Es importante señalar que la agenda de gobierno es una categoría muy amplia, por lo que sólo la utilizaré como una herramienta para el planteamiento de la tesis. No profundizaré en ella, ni intentaré explicar siquiera su funcionamiento, pues esto rebasa ampliamente los propósitos de la investigación.

¹⁸ Hogwood y Gunn, *op. cit.*, p.67.

¹⁹ “Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios; otros son de interés particular como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos socialmente desprotegidos. Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no dejan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos” (Luis Aguilar, *Problemas públicos...*, p. 23).

puestos en lista de espera? ¿qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asunto de la agenda de gobierno?²⁰

Hogwood y Gunn señalan seis circunstancias muy generales que hacen probable que un asunto alcance la agenda gubernamental; éstas son útiles como primera aproximación, pero los autores mismos las reconocen como insuficientes para explicar la construcción de un problema público:

- El asunto ha alcanzado proporciones de crisis y no puede ser ignorado por más tiempo,
- El asunto ha alcanzado “particularidad”,
- El asunto tiene un aspecto emotivo o un “ángulo de interés humano” que atrae la atención de los medios,
- El asunto es muy proclive a tener amplio impacto en la sociedad,
- El asunto cuestiona el poder y la legitimidad en la sociedad,
- El asunto está de moda, de manera difícil de explicar, pero muy fácil de reconocer.²¹

Pero la existencia de estas circunstancias no garantiza la politización de un fenómeno, y menos aún, su inclusión en la agenda gubernamental. La mayoría de los autores concuerdan en que la pregunta (¿qué convierte a una cuestión en asunto de la agenda de gobierno?) se responde mucho mejor, si uno comienza por considerar a las relaciones de poder como factor primordial.

Las políticas públicas, y sobre todo, su inclusión en la agenda gubernamental, no pueden plantearse como un ámbito neutro; por el contrario, debe analizarse qué está en juego, cuáles son las esferas de poder que se afectan, qué intereses se mueven detrás de ella y cuáles son las fuerzas políticas que la conforman. Sobre todo, porque la actividad gubernamental sucede —de acuerdo con Lowi— en arenas reales de poder que desarrollan su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo.²² Lo anterior hace que las políticas sean

²⁰ *Ibid.*, p.24. (El subrayado es mío).

²¹ Hogwood y Gunn, *op. cit.*, p. 68.

²² Th. Lowi, “American Business, Public Policy Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, XVI, pp. 689.

procesos, pues —según Lindblom— si en ellas están en juego relaciones e intereses, en efecto no pueden ser “algo que acontece de una vez por todas [sino] algo que se rehace sin cesar”.²³

De lo anterior se desprende que la agenda es un proceso determinado, primero, por la capacidad limitada de atención de los gobiernos y segundo, por la naturaleza axiológica de los problemas que en ella se incluyen; esto es, que la actividad gubernamental está rodeada de creencias y valores sociales, y que, por lo tanto, *lo realmente importante, no es cuáles problemas son tomados en consideración, sino cómo se les define. En otras palabras, cómo se les construye para ser “públicamente” reconocidos y aceptados como públicos.*

Esto sitúa a las políticas como variables dependientes,²⁴ por lo que la atención debe centrarse en los factores externos que las crean, modifican y transforman. Anderson explica que los modificadores más importantes son, en primer lugar, los valores y las percepciones que se tejen alrededor y que invariablemente desempeñan un papel preponderante en la construcción del problema público. Este ambiente (el *policy environment*),²⁵ da forma a la concepción de una política y afecta su inserción en la agenda.

En segundo lugar, debe considerarse a los creadores de la política (los *policy makers*) quienes pueden ser agentes **gubernamentales** (miembros del ejecutivo, legislativo, dependencias, etc.) y **no gubernamentales** (grupos de interés, partidos políticos y ciudadanos) es decir, aquellos grupos que “no obstante lo importantes o dominantes que puedan llegar a ser en

²³ Charles E. Lindblom, “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Luis Aguilar, *La hechura...*, p. 211.

²⁴ José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, núm. 1, p. 116.

²⁵ Dentro del *policy environment*, Anderson identifica dos factores constantes que afectan y moldean las políticas públicas: la cultura política y las condiciones socioeconómicas. (James E. Anderson, *Public Policy Making*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 3ª ed., 1984, p. 23).

diversas situaciones, no poseen autoridad legal para elaborar decisiones vinculantes de política”.²⁶

Asimismo, debe tenerse en cuenta el ámbito de política en que se desenvuelve el problema. Éste depende mayoritariamente del alcance de participación y en algunas ocasiones, del tipo de asunto del que se trate. Anderson distingue tres ámbitos: la micropolítica, los subsistemas de políticas y la macropolítica.

La micropolítica involucra esfuerzos de individuos, compañías y comunidades para asegurar acción gubernamental favorable a ellos. Los subsistemas de políticas se enfocan en áreas de actividad particulares y funcionales, [...] e involucran la interrelación entre los comités del Congreso, las agencias administrativas y los grupos de interés. La macropolítica ocurre cuando la comunidad y los líderes gubernamentales se colocan en la discusión y determinación de una política [pública].²⁷

Por su parte, Mény y Thoening opinan que poca luz podrá obtenerse al respecto, si uno pasa por alto el origen de la “publicidad”. Los cómo, opinan los autores, están condicionados por el dónde, y averiguar esto último facilitará el análisis. Para ello, plantean tres escenarios posibles sobre el origen de la construcción de un problema público:²⁸ uno, el repunte democrático y representativo; dos, la tiranía de la oferta y tres, la ilusión natalista. El primero plantea que las demandas se formulan primero en la sociedad, luego se presentan a las autoridades mediante los partidos políticos y los grupos de interés, y al último sucede la acción gubernamental. En el segundo escenario, por el contrario, la oferta gubernamental es la que modela las necesidades

²⁶ *Ibid.*, p.34.

²⁷ *Ibid.*, p.39.

²⁸ Los autores lo denominan el nacimiento de una política pública (*la naissance d'une politique publique*), pero como una de sus categorías de análisis atañe justamente a si una política nace o no, he preferido referirme al

sociales, y en el tercero se plantea que las políticas públicas no se generan de manera espontánea, sino que son la constante reformulación de políticas pasadas, que están puramente condicionadas por el juego entre la oferta y la demanda.

Para librarse del barullo conceptual, Roger Cobb y Charles Elder reunieron muchas de las propuestas anteriores (incluyendo las explicativas de los dónde y las de los cómo y por qué) en un análisis que distinguía dos tipos de agenda en las que podían incluirse los problemas públicos: la agenda sistémica y la agenda institucional.²⁹ La primera, la integran todos los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública, y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La agenda institucional, son los asuntos explícitamente aceptados para que el gobierno los considere de manera seria y activa. Por lo general, “la agenda sistémica será siempre más abstracta y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas”.³⁰

Esta no es una distinción menor, porque revela que, si bien la agenda es un asunto gubernamental, puede dividirse en dos momentos, una “agenda de los ciudadanos” y una “agenda del gobierno”.³¹ Aun cuando —contrario a la afirmación de Kingdon— esto no quiere decir que “en este enfoque la formulación de la agenda se perciba como un proceso en el que los asuntos

fenómeno como la construcción de un problema público (Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, *Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 161 - 166.

²⁹ Charles Elder y Roger W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Luis Aguilar, *Problemas públicos...*, pp. 71 - 104.

³⁰ Luis Aguilar, *Problemas...*, p. 33.

³¹ *Ibid.*, p.31.

empiezan en el público, en la agenda sistémica, y luego se mueven hacia el gobierno”.³² De hecho, Cobb y Elder reconocen que “[la agenda sistémica] puede preceder y determinar la agenda de gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales [...] puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado”.³³

En este último punto, Cobb y Elder llegan al corazón del problema, pues, en esta clara interrelación entre un tipo de agenda y otra, dejan ver que una de las mayores dificultades en la definición de los problemas públicos, radica en la disparidad entre la definición construida por el gobierno y la definición que elaboran los afectados y/o interesados.

Paula McClain define la agenda de gobierno como “el proceso mediante el cual los conflictos y las preocupaciones ganan preeminencia y publicidad, de manera que se incluyen en la arena pública para el debate y la acción del gobierno”.³⁴ Si se acepta esto, entonces se aceptará que la construcción de los problemas públicos tiene dos facetas: por una parte, se debe definir el asunto de forma que se acepte de manera más o menos general, y por otra, esta definición debe estar suficientemente bien estructurada para permitir que el gobierno intervenga con sus recursos e instrumentos.

Precisamente en el punto medio de esta dualidad se coloca la construcción de los problemas públicos. Aunque es importante saber dónde se generó, cuál es su ambiente, sus actores principales, su ámbito de política o en qué agenda se desarrolló, es más importante averiguar si en él se logra cerrar la brecha entre el consenso y la colaboración, pues ello indica si el problema logró construirse como público, lo que, según Luis Aguilar, significará

³² John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins College, 2ª ed., 1995, p. 230.

³³ Aguilar, *Problemas...*, p.31.

³⁴ Paula D. McClain, “Agenda Setting, Public Policy and Minority Group Influence: An Introduction”, *Policy Studies Review*, Vol. IX, núm. 2, 1990, pp. 263.

normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, introducir negociaciones y ajustes de gobierno y sociedad respecto de la definición del problema [...] Estructurar bien un problema es entonces producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como 'causa de' o 'efecto de', [pero] sociedad y gobierno deben reconocer la situación de incertidumbre o riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos campos de acción es más probable el error que el acierto, el fracaso que el éxito [y] se corre el riesgo de que se anticipe una falsa solución por incorporar audazmente una hipótesis causal incorrecta, [aunque] es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido.³⁵

I.1.2 DISTINTAS FORMAS DE SOLUCIONAR UN PROBLEMA PÚBLICO

Como ya se vio, la solución de un problema y su puesta en marcha en forma de política, dependen, en gran medida, de la definición que se le dé al fenómeno. Sin embargo, una vez identificado el problema, debe pasarse a la implementación de las políticas³⁶ que, según Mény y Thoening, es: “la fase [...] en la cual los actos y los efectos son generados a partir de un cuadro normativo de intenciones, de textos o de discursos [es decir] pasar a la acción, ejecutar, administrar...”.³⁷ En contraste, para Eugene Bardach, es el “proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [...] que se encuentran en manos de diferentes partes [y] que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su

³⁵ Aguilar, *Problemas...*, p.59.

³⁶ Al acto mismo de intervención gubernamental para solucionar un problema público se le conoce como *implementation* en la literatura sajona, *mise en ouvre* en la francófona y puesta en práctica o implementación en la hispana.

³⁷ *Op. cit.*, p.161.

control”.³⁸ No importa la definición que se adopte, en el fondo todas se refieren al proceso de “transformar las decisiones en hechos efectivos”.³⁹

Durante mucho tiempo, los analistas de políticas se preocuparon por la implementación sólo respecto a su eficacia. Dieron por sentado el proceso inmanente de poner en práctica las soluciones a los problemas previamente contruidos y se enfocaron en entender sus fallas y sus aciertos. Evidentemente, a su paso se toparon con muchos más fracasos que éxitos, tantos, que su objeto de estudio terminó por trasladarse de la implementación, a la evaluación de las políticas, es decir, a saber qué tan exitosas habían sido éstas. Pero un análisis tal, olvidaba que una política no es acertada o errónea *per se*, sino que depende de los objetivos que inicialmente se haya planteado. Quizá el primero en notar este obstáculo fue Bardach, quien en un libro titulado *The Implementation Game*, proponía “llegar a una concepción precisa del proceso de implementación, antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre lo que se debe hacer para enfrentarlos”.⁴⁰ La búsqueda planteada por Bardach, es consecuencia de un ánimo pesimista que rodeaba a los analistas de política de entonces. Muchos de los estudios iniciales (Derthick, Pressman y Wildavsky, Murphy, Bardach, etc.) habían llegado a la misma conclusión: el gobierno no era lo suficientemente capaz de implementar efectivamente sus programas. Un poco después, surgió una segunda generación de estudios, que intentaban explicar las variaciones en el éxito de la implementación en los programas y en las unidades gubernamentales, haciendo referencia a variables específicas y a marcos conceptuales.⁴¹ Aunque esta segunda generación

³⁸ Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, p. 37, citado por Luis Aguilar, “Estudio Introductorio” en su edición *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996, p. 62.

³⁹ Luis Aguilar, *La Implementación...*, p.35.

⁴⁰ Eugene Bardach, *op. cit.*, p. 61.

⁴¹ Para una revisión muy completa de la literatura de implementación, véase Paul A. Sabatier, “Top - Down and Bottom - Up Approaches to Implementation research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, Vol. 1, núm. 6, pp. 21-48.

(Van Meter, Van Horn, Sabatier, Mazmanian, etc.) era un poco más analítica y comparativa, no conseguían darse cuenta de que repetían el esquema de los primeros estudios, es decir, daban por hecho que la implementación es un proceso estrictamente jerárquico, comenzado desde arriba —en el gobierno— e impuesto rígidamente hacia abajo —en la sociedad. Entendían al proceso de puesta en marcha, como netamente gubernamental e innegablemente jerárquico, por ello, le prestaron poca atención y sus estudios continuaron referidos a los resultados.

Al final de los años setenta y principio de los ochenta, sin embargo, un grupo de autores sugirió un enfoque que partía de un punto completamente diferente: la implementación como proceso en sí, y las variables que influyen en él. La multitud de actores que interactuaban en el nivel operativo en un determinado asunto, cobró vital importancia; entonces, la atención se centró en las estrategias desarrolladas por los diversos actores para obtener sus metas.⁴² En este nuevo enfoque,

[se] llegó también a la conclusión de que el proceso de implementación influía determinadamente en los resultados de la política y [se] comenzó a cuestionar los supuestos en los que se habían basado los diseños de las políticas y la evaluación de las políticas, [se] reelaboraron y desarrollaron [...] las tesis de Lipsky sobre la importancia que los *street level bureaucrats* tienen en la efectuación de las políticas. Los conceptos resultantes de sus observaciones y análisis dieron origen a un “enfoque conceptual alternativo” que tuvo el mérito de renovar la producción teórica y ofrecer un nuevo modo de ver el proceso de implementación, sus problemas y rumbos de respuesta.

Estos autores coincidieron en afirmar que fuertes supuestos jerárquicos habían influido en el diseño y la investigación de la implementación. Políticos, altos funcionarios y asesores partían de la premisa de que la fase realmente problemática de una política era la toma de decisión. Por consiguiente, el curso de acción a seguir por una política, para ser efectiva, es el que procede de conformidad con la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas.⁴³

⁴² *Ibid.*, p. 22.

Pero la aparición de este segundo enfoque, no significó, de manera alguna, la descalificación total de los estudios anteriores; por el contrario, fue un “avance analítico”, que demostró, que las soluciones a los problemas públicos no son sólo de origen gubernamental y jerárquico, sino que podían ser de dos tipos: las que comenzaban de arriba hacia abajo y las que iban de abajo hacia arriba.⁴⁴ Ello permitió que el proceso de implementación regresara a ser objeto de estudio y que en torno a él se crearan dos enfoques, el *top - down* y el *bottom - up*.

A) EL ENFOQUE TOP-DOWN (DE ARRIBA HACIA ABAJO)

En el enfoque *Top - Down*, la primacía de la autoridad jerárquica es muy clara: la administración tiene una forma piramidal, jerarquizada y centralizada. El orden administrativo basta para que los ejecutores —que trabajan en las bases— obedezcan y comprendan a los altos mandos; “poner en marcha [una política] significa que los circuitos de control bastan para asegurar los actos deseados”.⁴⁵ Además, en este enfoque existen dos esferas completamente distintas en la actividad pública, la de los responsables de la política y la de los funcionarios. Este tipo de políticas llevan inmanente el principio de eficiencia, es decir, la optimización de los recursos y los resultados.

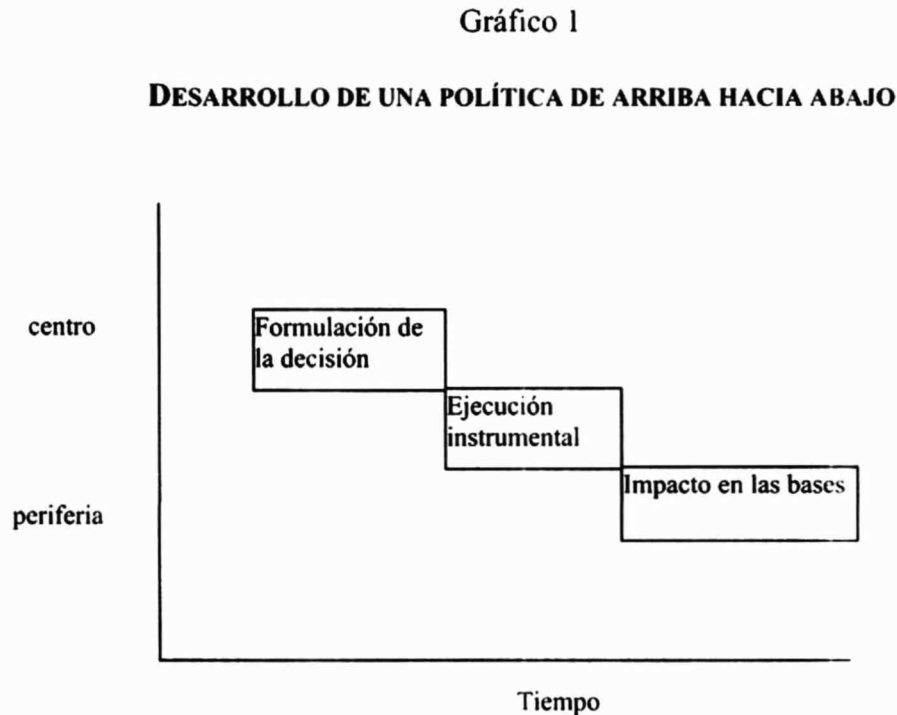
Las políticas del *top-down* se elaboran con la premisa de que los decisores asignan las tareas a los ejecutores utilizando criterios técnicos, impersonales y de competencia, y que la comunicación con éstos últimos ocurre mediante procedimientos operativos y programas de

⁴³ Aguilar, *La implementación...*, p. 78.

⁴⁴ Véase Mény y Thoening, *op. cit.*; Sabatier, art. cit.; Luis Aguilar, *La implementación...* y Guy Peters, “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, *Gestión y política pública*, Vol. IV, núm. 2, segundo semestre, 1995, pp. 257 -277.

⁴⁵ Mény y Thoening, *op. cit.*, p. 234.

actividad bien detallados. Lo que es más, las secuencias de la política están perfectamente delineadas, como lo demuestra el siguiente esquema:



fuente: Yves Mény y J. Claude Thoening, *Politiques Publiques*, París, Presses Universitaires de France, 1989, p. 236.

Los modelos más rígidos de implementación *top-down*, marcan seis condiciones para que la implementación de una política sea exitosa:

- Objetivos claros y consistentes
- Una teoría causal adecuada ⁴⁶
- Un proceso de implementación legalmente estructurado

⁴⁶ Para explicar este punto, Sabatier toma prestadas las reflexiones de Pressman y Wildavsky, quienes dicen que toda intervención gubernamental en forma de política pública, lleva implícita una cierta teoría de cómo incidir en el cambio social; es decir la política se plantea en términos de causa – efecto de algún problema. Sabatier y

- Implementadores comprometidos y altamente capacitados
- Apoyo político
- Cambios en las condiciones socioeconómicas relativamente bajo control.⁴⁷

Este enfoque, uniforme y dominante, se acerca mucho a los modelos formales y legales, y supone a la sociedad involucrada sólo indirectamente y mediante procedimientos electorales. También supone que la “política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno [pues] la formulación de la ley [...] es la base legítima de la acción gubernamental”.⁴⁸ Además, afirma que, para que una política pueda implementarse de arriba hacia abajo, se necesita un gobierno fuerte, casi monolítico, el cual, por razones tanto políticas como técnicas, “opt[e] por una política pública y a continuación se dedi[que] a la tarea de implementarla”.⁴⁹ Por lo cual, normalmente el primer paso es crear un aparato (espectacular o sutil) que controle mediante reglamentos, sanciones, incentivos, etc., y a cuya cabeza se encuentre un cuerpo directivo enérgico y supervisor.⁵⁰ Pero esto es posible, sólo si se aceptan como válidos los siguientes supuestos:

- La naturaleza formal de la ley debe controlar la política pública
- Los legisladores y dirigentes políticos tienen autoridad legal para emitir decretos
- Las reglas de las instituciones permiten, proscriben y prescriben.⁵¹

Mazmanian plantean que para asegurar estas suposiciones causales es indispensable que los implementadores tengan jurisdicciones bien definidas y que la política tenga el impulso adecuado (Sabatier, art. cit., pp. 22-23)

⁴⁷ Paul Sabatier, art. cit., p. 25.

⁴⁸ Guy Peters, art. cit., p. 264.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 265.

⁵⁰ Aguilar, *La implementación...*, p. 79.

⁵¹ Guy Peters, art. cit., pp. 266-268.

B) EL ENFOQUE BOTTOM-UP (DE ABAJO HACIA ARRIBA)

El punto de partida invariable de estas investigaciones, era señalar las fallas y debilidades del modelo anterior y, a partir de ello, explicar sus propuestas. La crítica más enérgica, se refería a la atención excesiva sobre los decisores de políticas y a la negligencia hacia otros actores. Con la metodología empleada hasta ese momento —opinaban los seguidores de esta nueva corriente— invariablemente se asumía que los modeladores de las políticas eran los actores clave, y que los “otros” (los burócratas de niveles medios y bajos o *street level bureaucrats*), eran sólo impedimentos, además de que se desdeñaban las iniciativas provenientes del sector privado.

En una política de abajo hacia arriba, la atención se centra en la red de actores involucrados en el proceso de la implementación, en sus metas, limitaciones, estrategias, actividades, etc., y no en la decisión misma.⁵² A diferencia de los defensores del modelo jerárquico, cuya preocupación radica en la eficacia de los programas gubernamentales y en la habilidad de los oficiales designados para guiarlos, los nuevos estudios precisan un mapa que les permita identificar a los de actores estratégicos que influirán en la política y a sus interacciones.⁵³ Esto debe ser así, explican, porque implementar significa poner en operación un conjunto de acciones para realizar los objetivos de la política, en una localidad determinada, a través de una organización y operadores concretos; y desde esta perspectiva, la organización local se transforma en un elemento de vital importancia, pues en ella, al final de cuentas, se “consume o se frustra toda política”.⁵⁴

⁵² Sabatier, art. cit, pp. 31-33.

⁵³ *Ibid.*, p. 36.

⁵⁴ Aguilar, *La implementación...*, p. 81.

Una política de abajo hacia arriba, no empieza en la decisión de intervención gubernamental, sino en la formulación concreta del comportamiento o de la situación, que incita a una autoridad pública a intervenir. Se trata de definir las soluciones organizacionales (gracias a las cuales las políticas públicas afectan determinadas situaciones) y de observar el efecto esperado. “Un razonamiento tal permite determinar el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, en un mundo en el que no son ni las políticas ni los decisores quienes resuelven los problemas, sino las personas situadas en proximidad inmediata de la situación a tratar”.⁵⁵ Las características principales de este enfoque, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Enfatiza al contexto institucional, como determinante del desarrollo y resultado de una política
- Destaca que las organizaciones son complementarias e interdependientes
- Cree que la interrelación de los actores, determina las metas y los métodos del proyecto
- Reivindica el papel de los mandos medios y bajos
- Enfoca la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten.⁵⁶

El proceso de implementación, en este caso, es impulsado por una definición de lo factible, en vez de lo que debería hacerse de acuerdo a las élites dirigentes,⁵⁷ pero ello sucede con los siguientes supuestos: uno, la puesta en práctica de la política debe efectuarse en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores de gobierno y de sus clientes, y dos, el proceso de política pública debe organizarse para reflejar de manera más directa las demandas de lo que constituye la “arena” de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas. Con ello —

⁵⁵ Mény y Thoening, *op. cit.*, p. 247.

⁵⁶ Aguilar, *La implementación...*, p. 86.

⁵⁷ Guy Peters, art. cit, p. 261.

afirman los seguidores de esta corriente— la formación de la política depende de las diferentes influencias y de la participación de los grupos más directamente afectados.

Pero, como se mencionó anteriormente, ningún enfoque es mejor que el otro; de hecho, son aproximaciones distintas a un mismo hecho, la puesta en marcha de una política que intenta solucionar un problema público. El tipo de proceso que se elija —*top down* o *bottom up*— depende en gran medida de la construcción del problema que se haya hecho. Las diferencias básicas de cada enfoque se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
COMPARACIÓN ENTRE LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS

	<i>Modelo "de arriba hacia abajo"</i>	<i>Modelo "de abajo hacia arriba"</i>
Atención Inicial	Decisiones del gobierno central.	Estructura de implementación local (red) involucrada en un área de política.
Identificación de los actores principales en el proceso	De arriba hacia abajo y del gobierno hacia el sector privado.	De abajo hacia arriba, del gobierno local y los privados hacia el gobierno central.
Criterios de evaluación	Centrado en la obtención de los objetivos formales	Cualquier cosa que, a criterio del analista, sea relevante para la política, asunto o problema.
Atención general	Cómo conformar los sistemas para que los decisores obtengan los resultados deseados.	Interacción estratégica de muchos actores en una red de políticas

Fuente: Paul Sabatier, art. cit., p. 33.

I.2 RESPUESTAS GUBERNAMENTALES A LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Además de las categorías “multiestudiadas”,⁵⁸ las ciencias sociales también cuentan con conceptos “multicitados”, cuya manipulación ha sido tal, que terminaron por perder su verdadero significado. El ejemplo paradigmático de esto es la globalización. En los últimos años, el término ha sido compañero fiel de innumerables estudios, discusiones y, por supuesto, de discursos políticos⁵⁹. Con él se ha jugado tanto, que actualmente la globalización es todo y nada a la vez; la tierra prometida para algunos, el Apocalipsis para otros, el único camino a seguir, la inevitable tortura, la píldora amarga, etc.

Lo único cierto en torno a la globalización es que no hay nada cierto, pero su existencia es innegable y, por lo tanto, su esclarecimiento como fenómeno, urgente. Sin embargo, no puede realizarse ningún análisis serio, si no se evalúa al fenómeno en su dimensión correcta. Debe quedar muy claro, que la globalización no es el gran monstruo imparable, destructor de todo lo que hasta ahora se conoce como vida pública, y contra el cual no hay nada que hacer excepto resignarse; tampoco es la panacea o respuesta casi divina a los problemas del pasado. En mi opinión, el primer reto que impone la globalización, es retirarla de la nube de mitos que se han formado a su alrededor, para aprehenderla como fenómeno concreto.

⁵⁸ Como la construcción de los problemas públicos; al respecto véase la discusión planteada en la introducción.

⁵⁹ Por ejemplo, el término se ha usado lo mismo para defender ideologías ultranacionalistas, que para apelar a la vigencia de derechos universales; lo mismo para impulsar intereses económicos de países particulares en búsqueda de apertura de mercados, que para establecer barreras al comercio; lo mismo para justificar cambios políticos internos, que para justificar intervenciones armadas con pretexto de protección a los Derechos Humanos. De ello se habla lo mismo en la Casa Blanca, en cada foro económico internacional, en toda universidad, en los

I.2.1 ¿QUÉ ES LA GLOBALIZACIÓN?

Dentro de los mitos que rodean a la globalización, destaca el “*final de la política*”,⁶⁰ es decir, aquel momento en que el ámbito económico dicta las reglas de la vida pública, y que sus principios rigen universalmente la vida de los individuos, por encima de los ordenamientos políticos. Sin embargo, como fenómeno “omnipresente”,⁶¹ la globalización rebasa los límites de la economía, e influye, modifica y relaciona entre sí otros ámbitos: el financiero, el político, el cultural, el sociológico, etc. Por ello, resulta muy difícil afirmar que ante la globalización, la política se acerca a su fin; es verdad que “[sale] del marco categorial [*sic*] del Estado nacional y del sistema de roles al uso de eso que se ha dado en llamar el quehacer ‘político’ y ‘no político’”.⁶² Pero ello no implica su desaparición, sino sólo su cambio. En una sociedad globalizada, la política ya no es quehacer exclusivo del Estado; ahora se infiltra en todos los espacios sociales, rebasa las antiguas categorías derecha – izquierda, y ciertos actores, como los empresarios, que antiguamente estuvieron constreñidos por el Estado, empiezan a adquirir vida propia.

La globalización posibilita eso que sin duda estuvo siempre presente en el capitalismo, pero que se mantuvo en estado larvado durante la fase de su domesticación por la sociedad estatal y democrática: que los empresarios, sobre todo los que se mueven a nivel planetario, puedan desempeñar un papel clave en la configuración no sólo de la economía, sino también en la

medios y hasta en las manifestaciones de descontento social, de hecho, cada área de estudio que se respete de serlo, cuenta con una inmensa literatura respecto a la globalización.

⁶⁰ Ulrich Beck utiliza la expresión “*final de la política*” para designar las expectativas de algunos sectores, al término de la guerra fría, respecto a la terminación de la política como mediadora de los conflictos, debido a la preeminencia prevista de los imperativos económicos sobre los políticos. (Beck, *op. cit.*, pp. 15 – 17).

⁶¹ Según la califica Beck, *op. cit.*, p. 13.

⁶² *Ibid.*, p. 15.

sociedad en su conjunto, aun cuando “sólo” fuera por el poder que tienen para privar a la sociedad de sus recursos materiales (capital, impuestos, puestos de trabajo).⁶³

Aun cuando no necesariamente catastrófica, es innegable que la globalización amenaza con modificar muchas de las antiguas verdades, como el ordenamiento social, el Estado, la economía, la forma de hacer política, etc. En las sociedades globalizadas la conciencia colectiva se vuelve un concepto muy difuso y, por ende, la negociación política “clásica” pierde su razón de ser. La autogestión impera en muchos sectores, por lo que se crea un conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias más allá del sistema político, los gobiernos y los parlamentos.

El temor de que la política desaparezca, se funda en que los pilares del Estado-nación —la autonomía y la soberanía— se resquebrajan. El Estado-nación, concebido a la usanza weberiana como el “monopolio legítimo de la coacción física en un *territorio determinado*”,⁶⁴ tiene una parte fundamental de su poder en la territorialidad, es decir, en el control que las fronteras le permiten sobre las instituciones, las actividades económicas, las actividades de policía, etc. Sin embargo, la sociedad global implica —justamente— el sacrificio de las fronteras, a favor del desarrollo de múltiples círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida en todas direcciones.

Visto de esta forma, el Estado-nación se pone en entredicho. Pero ello no es razón suficiente para afirmar, categóricamente, ni la desaparición del Estado, ni mucho menos la de la política, pues, como se verá más adelante, la globalización trae consigo una larga lista de transformaciones en las que se incluyen la sociedad, la cultura, la ecología, cuyos supuestos

⁶³ *Ibid.* p. 16.

también se ven fuertemente cuestionados, sin que ello implique su fin. Para desmitificar al fenómeno globalizador, vale la pena, desde la perspectiva de Beck y Giddens, analizar algunas de estas transformaciones. Con ello intento, por una parte, distinguir a la globalización, de los mitos que se han tejido a su alrededor y por otra, dibujar, de manera general, algunas de sus consecuencias e implicaciones reales.

La ruptura de fronteras comienza en el **ámbito económico**. Por lo general, la globalización inicia cuando un país decide abrir sus fronteras comerciales, elimina aranceles y abre las puertas a la inversión externa. Con ello, los antiguos patrones de organización económica se transforman, ya que el Estado deja de ser promotor, regulador y árbitro de los intercambios comerciales. Esto sucede, primordialmente, porque gran parte de las transacciones tienen carácter transnacional y, por lo tanto, son difíciles de regular por las instituciones nacionales.

En contraste, en este nuevo “orden económico transnacional”, las empresas ya no tienen la protección que el Estado les ofrecía y por ello, la competencia se convierte en una constante, que impera en todas las actividades. El aumento de posibilidades es generalizado; esto es, para cada empresa incrementa el abanico de oportunidades de mercado, inversión, crédito, etc. pero también para cada una de sus posibles competidoras.

En un mundo dominado por una creciente competencia comercial, la ventaja que cada entidad tenga en el desarrollo y aprovechamiento de nueva tecnología, es fundamental. De hecho, el desarrollo tecnológico mismo, produce cambios en el sistema económico. Las actividades comerciales empiezan a escapar del control del Estado, que requiere un territorio donde pueda ejercer su dominio. Sin embargo, en un sistema económico basado en esquemas supranacionales

⁶⁴ Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, trad. J. Medina Echavarría, Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed., 6ª. reimpr., 1983, pp. 40 - 45 (el subrayado es mío).

de intercambio de información (v. gr., Internet) el Estado encuentra muy difícil ejercer esos derechos. Así,

Las empresas pueden producir en un país, pagar impuestos en otro y exigir gastos estatales en forma de creación de infraestructuras en un tercer país. Las personas se han vuelto más móviles — y más ingeniosas— para, cuando son ricas, encontrar y explotar subterfugios o fisuras en las redes de arrastre del Estado nacional, o, cuando disponen de una competencia o mercancía muy demandada, instalar la mano de obra allí donde les resulta más ventajoso; o, finalmente, cuando son pobres, para emigrar allí donde creen atisbar un porvenir de bienestar y abundancia. Por su parte, se enredan en un mar de contradicciones los intentos de los Estados nacionales por mantenerse aislados, pues, para subsistir en medio de la competencia de la sociedad mundial, cada país tiene que atraer imperiosamente capital, mano de obra y cerebros.

Los gladiadores del crecimiento económico, tan cortejados por los políticos, socavan la autoridad del Estado al exigirle prestaciones por un lado y, por el otro, negarse a pagar impuestos; lo curioso del caso es que son precisamente los más ricos los que se vuelven *contribuyentes virtuales*, toda vez que su riqueza descansa en última instancia en este virtuosismo de lo virtual. Así, de manera (las más de las veces) legal pero ilegítima, están socavando el bien general que tanto proclaman.⁶⁵

Además, los modos de producción se alteran: la mano de obra es cada vez menos necesaria, el tamaño de las empresas cede importancia a la capacidad de competencia en el ámbito mundial, los beneficios de éstas, por lo general, aumentan mientras que su tamaño se mantiene constante o disminuye, junto con los salarios y las contribuciones fiscales. En suma, los empresarios descubren una nueva fórmula de riqueza: ‘capitalismo sin trabajo, más capitalismo sin impuestos’.⁶⁶

⁶⁵ Beck, *op. cit.*, pp. 17-18.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 20.

En el **ámbito social**, la globalización contribuye a que se modifiquen las relaciones sociales tradicionales, impulsando a ciertos sectores a organizarse de forma paralela a la nacional - estatal. Por ejemplo:

- Extendiendo su rango de acción más allá de las fronteras de su Estado
- Abarcando más temas que los actores estatales.
- Actuando como instancias nacionales no estatales.⁶⁷

La globalización conlleva a la transformación de los antiguos parámetros de relación Estado - sociedad; quizá por ello, sus implicaciones resulten a primera vista fatales: ¿quién podría no temer a la amenaza de la destrucción del Estado, de la sociedad industrial e incluso de la nación, como unidad de identidad social? En un segundo análisis, sin embargo, cabe la posibilidad de que el mundo hasta ahora conocido no esté asistiendo a su funeral, sino a la “superación de las ortodoxias que hicieron fracasar la primera modernidad”.⁶⁸ Ubicar a la globalización en su magnitud correcta, es fundamental para distinguir sus consecuencias reales de las imaginarias y, por lo tanto, para tomar decisiones adecuadas en torno a sus efectos. Con la intención de librar al término de la pesada —y negativa— carga valorativa que se le ha impuesto, Beck propone diferenciarla del globalismo:

Por globalismo entiendo la concepción según la cuál el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. Ésta procede de manera monocausal y economicista y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica, dimensión que considera asimismo de

⁶⁷ *Ibid.*, p.147.

⁶⁸ Anthony Giddens, “Sociedad de riesgo: El contexto de la política británica”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. XIII, núm. 3, septiembre - diciembre, 1998, p. 520.

manera lineal, y pone sobre el tapete (cuando y si es que lo hace) todas las demás dimensiones — las globalizaciones ecológica, cultural, política y social— sólo para destacar el presunto predominio del sistema de mercado mundial [...] El globalismo pretende que un edificio tan complejo como [...] el Estado, la sociedad, la cultura, la política exterior debe ser tratado como una empresa. En este sentido, se trata de un imperialismo de lo económico bajo el cual las empresas exigen las condiciones básicas con las que poder optimizar sus objetivos.⁶⁹

A diferencia de los temores del globalismo, en la globalización el Estado se ve amenazado, pero no desaparece, justamente porque la globalización se basa en “los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”;⁷⁰ por su parte, la política, la cultura, la sociedad e incluso la ecología se transforman, pero no se supeditan a la economía ni pierden identidad; lo que es más, sus transformaciones suceden en el marco estatal de forma interdependiente y atravesadas por las características generales de la globalización:

- El campo geográfico se ensancha;
- El intercambio internacional es cada vez más amplio;
- Los mercados financieros se vuelven una red de acción global;
- Las empresas multinacionales son cada vez más poderosas;
- Las tecnologías de comunicación y de información están en revolución permanente;
- Hay una percepción generalizada de que el respeto a los derechos humanos es el principio base de la democracia;
- El aumento vertiginoso de los actores transnacionales como las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, etc.;
- Los arreglos políticos imperantes son los mundiales y policéntricos;

⁶⁹ Beck, *op. cit.*, pp.164 - 165.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 29.

- Los problemas se perciben como globales, tanto los sociales (pobreza, desempleo, etc.), como los ecológicos o económicos (efectos dominó generados en distintas economías)
- Hay grandes conflictos transculturales en lugares concretos.⁷¹

Con estas premisas, resulta claro que la globalización es un proceso tan importante y extendido, que los antiguos parámetros deben reformarse, pero no es un fantasma que avanza inexorablemente y a cuyo paso sucumben la política y la sociedad. Los Estados, sin duda, están en riesgo, pero serán perfectamente capaces de subsistir, en la medida en que su entramado institucional logre adaptarse.⁷² Esta adaptación depende, por un lado, del conocimiento objetivo que tengan de los riesgos reales que representa la globalización en todos los ámbitos, y por otro, de las respuestas transnacionales y cooperativas que den a estos retos.⁷³

1.2.2 LOS EFECTOS Y LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Los efectos de la globalización se han abordado desde distintas perspectivas, y conviene revisarlas brevemente. Immanuel Wallerstein ⁷⁴ propone que la globalización transforma a las antiguas sociedades individuales en una “*sociedad mundial capitalista*”, donde los individuos se “translocalizan” y, evidentemente, se guían por la dinámica del capital. Es decir, la maximización de los beneficios rige como principio de actuación y la apropiación de la plusvalía del trabajo sucede entre los espacios centrales, la semiperiferia y las regiones periféricas. Pero —y esto es

⁷¹ *Ibid.*, p. 30.

⁷² Cabe recordar que Samuel Huntington opina que las instituciones exitosas son aquellas que logran transformarse para así adaptarse a los cambios. (Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven y Londres, Yale University Press, 1968).

⁷³ Evidentemente resulta paradójico que un Estado-nación deba transformarse en un Estado - transnacional para poder combatir eficazmente los riesgos de la globalización, sobre todo cuando la transnacionalidad es justamente la consecuencia más inmediata de la globalización. Sin embargo, tiene mucha razón Ulrich Beck cuando explica que la tesis de los espacios cerrados es ficticia, pues hace ya bastante tiempo que vivimos en una “sociedad mundial”, y no hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen. (Beck, *op. cit.*, p.28).

⁷⁴ *One World, Many Worlds*, Nueva York, Lynne, Rienner, 1988, citado por Beck, *op. cit.*, pp. 56-60.

una condición muy importante— para poder subsistir, estas sociedades desarrollan estructuras estatales peculiares, cuya función primordial es limitar el funcionamiento del mercado capitalista, para mejorar las perspectivas de beneficios de un determinado grupo.⁷⁵

James Rosenau sostiene que el principal cambio provocado por la globalización, no sucede en el ámbito económico, sino en el político, pues, con ella, surge un entramado de nuevas instituciones internacionales, que fortalece la máxima de “pensar global, actuar local”, y donde, además, la política exterior considera dimensiones distintas al poder militar y económico, para incluir asuntos globales. Esto quiere decir —en palabras del autor— que empieza una “época de *política post-internacional* en la que los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como con empresas transnacionales y movimientos sociales y políticos también transnacionales”.⁷⁶

Kevin Robins subraya que en la globalización se crean símbolos culturales convergentes, influyendo, incluso, en los sectores de la sociedad cuyo poder adquisitivo es nulo. En esta perspectiva, las empresas que se proponen dominar el mercado, fabrican símbolos culturales universales, utilizando la tecnología y los adelantos en el mundo de la información. A esta visión, Roland Robertson agrega: “la percepción consciente del mundo como lugar singular se ha convertido en algo absolutamente corriente”;⁷⁷ la transnacionalización es algo bastante normal, incluso para la familia.⁷⁸ Por ello lo local y lo global no se excluyen mutuamente, por el contrario, “lo local debe entenderse como un aspecto de lo global, [donde no] se puede entender el mundo actual, sus colapsos y arranques, sin aprehender al mismo tiempo los sucesos

⁷⁵ *Ibid.*, p. 59.

⁷⁶ James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Brighton, Harvester, 1990, en *loc. cit.*

⁷⁷ Ronald Robertson, *Globalization*, Londres, 1992, citado en *Ibid.*, p. 77.

⁷⁸ Robertson ejemplifica este fenómeno explicando que en la República Federal Alemana, en 1960, sólo 1.3 por ciento de los nacidos tenían padre extranjero; mientras que en 1994, casi uno de cada cinco hijos procedía de una unión alemano-extranjera o extranjera por ambos padres (*Loc. cit.*).

contenidos bajo las palabras [...] diferencia cultural, homogeneidad cultural, etnicidad, raza y género”.⁷⁹

Ronald Robertson concuerda en que lo local y lo global interactúan, pero piensa que el nuevo ámbito, “lo glocal”,⁸⁰ impulsa y expresa una nueva polarización y estratificación de la población mundial. Con la “glocalización” la sociedad se reestratifica, se reparten los privilegios, la riqueza, las posibilidades de triunfo, el poder, etc. Pero las diferencias preexistentes en el mundo y en sus sociedades, lejos de disminuir, aumentan:

si para el *primer mundo*, el mundo de los acomodados y los propietarios, el espacio ha perdido su cualidad restrictiva y debe abrir sus vías ‘reales’ y ‘virtuales’, para el *segundo mundo*, el mundo de los pobres —de los ‘estructuralmente superfluos’— el espacio real se cierra cada vez más deprisa. Con lo cual, se comprueba que lo nuevo de la era global es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza. Los ricos ya no necesitan a los pobres para seguir siendo ricos o para enriquecerse más, pues a causa de la globalización, la población mundial se divide en ricos globalizados, y pobres localizados.⁸¹

Estas visiones diversas de los efectos de la globalización, aun cuando son útiles, son explicaciones parciales del fenómeno, pues lo conceptúan desde un punto de vista determinado y, por lo tanto, reducen un fenómeno muy amplio a ámbitos específicos. Si una de las premisas fundamentales de la globalización es la transformación multidimensional, debería desarrollarse, entonces, un marco conceptual que permitiera estudiar a la globalización desde distintos puntos de vista a la vez. Anthony Giddens y Ulrich Beck hacen un gran avance al respecto, al proponer la teoría de la sociedad del riesgo. Coinciden en que globalización no es sinónimo de catástrofe,

⁷⁹ *Ibid.*, p. 79.

⁸⁰ Ronald Robertson, “Globalization”, en M. Featherstone *et al.* (comps.), *Global Modernities*, London, Sage, 1992. Citado en Beck, *op. cit.*, p. 79.

⁸¹ Beck, *op. cit.*, p. X.

pero sí lo es de cambio vertiginoso y transformación. Las sociedades globalizadas se modifican en todas direcciones, a ritmos tan acelerados, que a veces ni ellas mismas pueden controlar.

Esta transformación sucede básicamente en dos sentidos: la intensificación de los procesos tecnológicos y la reconceptualización de las antiguas formas de hacer las cosas. Al primero le denominan *el fin de la naturaleza* y al segundo, *el fin de la tradición*. Ambos autores encuentran en ellos los puntos de origen de una sociedad de riesgo. Estos dos pilares de la globalización, comparten la característica de generar sociedades, donde el futuro —antiguamente controlable— se vuelve por completo incierto, y donde los individuos adquieren conciencia de que el porvenir está en manos de los hombres.

El fin de la naturaleza no se refiere a un mundo donde desaparece el medio ambiente natural. Se refiere a que ahora hay pocos aspectos del mundo físico —si es que queda alguno— que no hayan sido tocados por la intervención humana [...] Dejamos de preocuparnos tanto de lo que la naturaleza podría hacernos, y comenzamos a preocuparnos más de lo que nosotros le hemos hecho. Esta transición define uno de los principales puntos de entrada a la sociedad de riesgo. Es una sociedad que vive después de la naturaleza. Sin embargo, también es una sociedad que vive después de la tradición. Vivir en el fin de la tradición implica esencialmente estar en un mundo donde la vida ya no se vive como destino. [...] Una sociedad que vive después de la naturaleza y después de la tradición es en realidad muy distinta de la forma anterior de sociedad industrial —la base para el desarrollo de las principales tradiciones intelectuales de la cultura occidental.⁸²

En este escenario, la incertidumbre impera en todos los ámbitos. No hay nada escrito. Por el contrario, “hay que rescribir, redefinir y reinventar el guión de la modernidad”.⁸³ La sociedad se vuelve un “laboratorio en el que no hay nadie responsable de los resultados experimentales”.

⁸² Giddens, art. cit., pp. 521.

⁸³ Beck, art. cit., p.501.

El riesgo es, quizá, la única característica uniforme de las sociedades globalizadas: la economía, la sociedad, la política, la cultura, todo está sujeto a la incertidumbre y, por lo tanto, al riesgo. Sin embargo, ser una sociedad de riesgo, no significa ser una sociedad de peligro; aunque por lo general en el término “riesgo” subyace la idea negativa de “obtener un resultado indeseable”, en la sociedad globalizada debe entenderse la consecuencia inmediata de la incertidumbre, es decir, aquel proceso en el que la sociedad pierde certeza sobre las variables —antiguamente controladas.

Una *sociedad de peligro* es aquella que vive constantemente asaltada por *riesgos externos*, es decir, por situaciones conflictivas que llegan de manera inesperada, y contra los cuales no hay absolutamente nada que hacer. En cambio, una *sociedad de riesgo* es, una sociedad en crisis y con un futuro problemático, pero en la cual se ha dejado atrás la antigua ortodoxia y se ha encontrado un abanico de posibilidades de acción, que le permitirán, justamente, tomar iniciativas audaces frente a los problemas futuros.

En esta sociedad, los riesgos se crean por “la progresión misma del desarrollo humano, especialmente la progresión de la ciencia y la tecnología [...]”,⁸⁴ y —paradójicamente— por los esfuerzos científicos y políticos por controlarlos o minimizarlos. Esto que Giddens denomina “incertidumbre manufacturada” significa que el riesgo es parte inmanente del acontecer social, por lo cual, lo que antes era quehacer exclusivo de los científicos, ha invadido el mundo de los privados. La percepción pública del riesgo como constante, permanente e inevitable, crece a pasos acelerados, generando una sociedad altamente autocrítica y de “modernidad reflexiva”, en la que se discuten ampliamente el futuro y sus incertidumbres. Por ello, quizá el problema mayor

⁸⁴ Giddens, art. cit., p.522.

al que se enfrenta una sociedad así, no es al riesgo mismo, sino a la tremenda conciencia en torno a él, que se genera en el ámbito privado y que exige la acción pública:

Cuando hablamos de riesgos, discutimos algo que no está a la vista, pero que puede hacer su aparición si no se toman ahora mismo cartas en el asunto. Los riesgos y el futuro se discuten ampliamente, sobre todo porque los riesgos de la etapa actual de la sociedad moderna ya no son productos del destino, sino más bien de la toma de decisiones y de un abanico de opciones en el que están de por medio la ciencia, la política, la industria, los mercados y el capital [...] Así, de la noche a la mañana, en la sociedad de riesgo mundial se exponen con pelos y señales objetos y temas que antes se trataban a puerta cerrada [...] decisiones sobre inversiones económicas, fórmulas químicas, programas de investigación científica o el desarrollo de nuevas tecnologías. Todo esto exige de repente una justificación pública, a la vez que pide elaborar y modificar marcos institucionales para legitimar y consolidar esta pieza importante que se llama democracia.⁸⁵

Las sociedades de riesgo distinguen dos etapas, en la primera, o *sociedad de riesgo residual*, “los efectos se producen sistemáticamente, no están sujetos al conocimiento y debate públicos y no son el centro del conflicto político”; en la segunda fase, los “peligros de la sociedad industrial dominan los debates públicos y privados [...] los debates y conflictos que se originan en la dinámica de la sociedad de riesgo se superponen a las organizaciones de intereses, al sistema legal y a la política”.⁸⁶ En un mundo tal, los Estados se enfrentan a una sociedad que les exige — a ellos, a sus instituciones y organizaciones— actuar contra algo que desconocen, y, además, los responsabiliza si sus acciones o decisiones provocaron resultados indeseados.

Por lo general, la inserción a la segunda modernidad es más rápida que la capacidad de adaptación de los Estados; normalmente, aún cuando éstos interactúan transnacionalmente, se

⁸⁵ Beck, *op. cit.*, p.141.

⁸⁶ Beck, *art. cit.*, p. 150.

desempeñan bajo una lógica (todavía industrial y espacial) de la primera modernidad y se plantean una serie de preguntas que complican aun más el escenario:

- ¿Quién debe determinar el riesgo asociado a los procesos de globalización y buscar contrapesos que prevengan sus peligros asociados?
- ¿Esta responsabilidad pertenece a los que generan los riesgos, a los que se benefician de ellos o a las agencias públicas?
- ¿Qué información se requiere acerca de las causas, dimensiones, actores, procesos, etc., para responder con políticas adecuadas? ¿Es el Estado el que debe o puede encargarse de ello?
- Si hay peligros y daños, ¿quién debe establecer la compensación para los agraviados y las formas apropiadas de control y regulación en el futuro?⁸⁷

Estas preguntas no pueden responderse sin recurrir a nuevas soluciones que tengan como referente la globalización misma; esto es, ya que son problemas que sobrepasan las fronteras, se requieren esquemas supranacionales o de cooperación internacional para tratarlos. Aun cuando sean problemas cuyos efectos se manifiesten dentro de un país, las respuestas que se den, no pueden desarrollarse bajo una lógica nacional particularista, sino que deben tratarse en su dimensión sistémica, esto es, recurriendo a esquemas y soluciones supranacionales o, al menos, con vinculación internacional.

1.2.3 LAS RESPUESTAS A LA GLOBALIZACIÓN

La globalización, o transición a la segunda modernidad, lleva implícito un choque muy fuerte para el Estado y sus antiguas estructuras, pero también una revalorización y reubicación de la política. Beck tiene razón cuando dice que la globalización no conlleva “el final de la política,

⁸⁷ Al respecto, véase *Ibid.*, p. 151.

sino volver a empezar”. Pero ese “volver a empezar” implica, por lo general una crisis extendida. Visto de esta forma, la globalización no significa desastre, pero sí significa crisis, pues

provoca paradojas y exigencias en términos políticos, porque *todos* los agentes y organizaciones, y esto en *todos* los ámbitos de la sociedad, *han* de confrontarse con la dinámica de la globalización que transforma los fundamentos. Ello ha de romper de modo más interesante, el viejo esquematismo de derecha e izquierda. Existe una nostalgia tanto en la izquierda como en la derecha: La primera se remite al Estado social, la segunda al Estado nacional. Ambas corrientes coinciden en defender el *statu quo* de los Estados nacionales frente a la ‘invasión del mercado mundial’.⁸⁸

La crisis de la globalización es una crisis del Estado, porque a éste le resulta urgente enfrentar los riesgos que provoca el proceso globalizador; por ello, es el más interesado en encontrar respuestas adecuadas a sus efectos, en especial a la sociedad del riesgo mundial.

Una vez ubicada en su correcta dimensión, la globalización debe encararse de la mejor manera posible. Es un fenómeno tan nuevo y de consecuencias tan inmediatas, que no deja tiempo a la acumulación de experiencias. Los aprendizajes de la globalización han tenido que hacerse sobre la marcha, con lo cual, el riesgo implícito en ella se multiplica. No hay respuestas únicas, ni universales, que arrojen luz sobre cómo enfrentar eficazmente los problemas derivados de la globalización; lo único que se puede hacer, es recapitular la poca experiencia adquirida en los últimos años y rescatar lo más adecuado para las particularidades de cada caso.

A continuación, presento algunas de las respuestas que distintos países han puesto en práctica. De ninguna manera son prescriptivas, pero sirven de ejemplo de las rutas que se siguen

⁸⁸ Beck, *op. cit.*, p.181. Cursivas en el original.

“comúnmente” para enfrentar los riesgos que plantea la globalización y para aprovechar las posibilidades que ofrece.

El problema más inmediato que enfrentan los Estados globalizados es el control fiscal. Al respecto, las sociedades globalizadas defienden la cooperación entre países, para restringir los nichos que permiten a las empresas globales evadir las cargas fiscales y aprovechar las subvenciones estatales. “De ahí que la globalización ha de ir a la par con una coordinación de la política entre naciones soberanas, con una mejor vigilancia internacional de bancos y de instituciones financieras, con una eliminación del *dumping* fiscal en impuestos estatales (por ejemplo en el interior de la Unión Europea) con una más estrecha cooperación en las organizaciones internacionales, así como su fortalecimiento en el sentido de mayor movilidad y eficacia”.⁸⁹

A diferencia del globalismo, en el que la lógica economicista impera de manera absoluta, en la globalización las naciones soberanas intentan limitar las fuerzas del mercado, coordinándose políticamente y estableciendo regulaciones internacionales: “no se trata de responder a la globalidad con un gran Estado, supranacional o Estado mundial, sino con un acuerdo responsable entre naciones”.⁹⁰ Para ello, se han creado organismos internacionales, como la Organización Mundial de Comercio, la Organización de Comercio y Desarrollo Económico, la Organización Mundial del Trabajo, o los acuerdos regionales sobre fiscalidad, que intentan “crear las mejores condiciones para la competencia entre ideas y prestaciones de las empresas y para un comercio honesto que sirva a todos los que participan”.⁹¹

⁸⁹ Beck, *op. cit.*, p. 182.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 183.

⁹¹ *Loc. cit.*

Pero los riesgos fiscales no residen exclusivamente en el exterior, es decir, la interacción comercial desequilibrada entre países, no es el único riesgo. Muy probablemente, sea mayor el riesgo que produce, para el Estado, la transnacionalización de sus propias empresas, pues la pérdida de territorialidad que ello implica, le impide delimitarles claramente sus obligaciones fiscales. Un ejemplo muy claro se encuentra en compañías alemanas como Siemens y BMW que, con la extensión progresiva de sus fronteras, han encontrado la forma de reducir su carga impositiva a prácticamente cero.⁹²

El problema que supone el surgimiento de actores virtuales (en este caso, contribuyentes) aún no ha logrado resolverse de manera efectiva; los ingresos fiscales que procedían de las actividades empresariales, han tendido a substituirse por cargas fiscales a los trabajadores, lo cual supone un problema para el ámbito social – laboral, en el que aquellos no sólo deben subsidiar los impuestos que las empresas dejaron de pagar, sino que también deben enfrentarse a la competencia laboral y tecnológica. Ello convierte al desempleo en una amenaza constante, y aunque esto no necesariamente afecta el crecimiento económico, crea un descontento social muy grande. Por ejemplo,

en Alemania, los beneficios de las empresas han aumentado desde 1979 en 90%, mientras que los salarios sólo lo han hecho en 6% [...] y en los países de la Unión Europea —que se han hecho más ricos en los últimos veinte años, en un porcentaje que oscila entre 50y 70%— la economía ha crecido mucho más deprisa que la población y, sin embargo, la Unión Europea cuenta con veinte millones de parados [sic] cincuenta millones de pobres y cinco millones de personas sin techo.⁹³

Para enfrentar este problema, muchos países han intentado reorientar las políticas educativas, salariales e impositivas, centrando su atención en la investigación y el conocimiento

⁹² Beck, *op. cit.*, p.21.

tecnológico, con la intención de que sus ciudadanos estén suficientemente capacitados para situarse en los escenarios y contradicciones de la sociedad mundial. En cuanto al trabajo y al salario, normalmente se intenta aliar al capital con las políticas transnacionales que promueven la creación de empleos autónomos y que fomentan el trabajo ciudadano basado en los principios de la autoorganización y la financiación pública. Para ello, se enarbolan valores como la responsabilidad y el compromiso social, que se traducen en el apoyo de las empresas a programas de desarrollo comunitario.

Esto se lleva a cabo tanto en comunidades ligadas de alguna manera a la empresa (empleados, familiares, etc.) como en áreas mucho más generales (obras sociales, construcción de escuelas de nivel básico, etc.) ya sea en colaboración con el gobierno o de manera independiente. Cabe mencionar el caso de las empresas farmacéuticas alemanas (Merck, Bayer, Hoechst) que desde hace aproximadamente diez años desarrollaron un sistema recíproco de becas entre empleados de sus filiales; la fundación Ford que colabora con gobiernos de diversos países en la construcción de escuelas de nivel básico, o bien las empresas petroleras que han incorporado dentro de sus actividades la investigación y aplicación de técnicas de reducción de impacto ambiental.

Por otra parte, el ambiente democrático también ha resultado un factor clave para los países, al momento de entrar a la globalización; por ello, se subraya la importancia de que la economía de mercado funcione en un contexto político democrático bien establecido: “No se puede plantear empresas transnacionales antidemocráticas. El proyecto de la economía de

⁹³ *Loc. cit.*

mercado ha sido siempre un proyecto político vinculado con la democracia, pero como la democracia es un asunto muy caro, se debe recordar a las grandes empresas de pagar por ella”.⁹⁴

Dos ejemplos de ello pueden ser Sudáfrica y la República Popular China. En el primer caso, el Estado sudafricano se encontró relativamente aislado, mientras los derechos civiles y políticos de la población no blanca no estuvieran garantizados; esta situación no sólo dio origen a reacciones de tipo político, sino también a restricciones de tipo económicas, que los Estados imponían como medida de presión. Fue solamente hasta el proceso de reforma política, que otorgó dichos derechos a toda la población sudafricana (y que se reflejó en la liberación y elección de Nelson Mandela como presidente), que la comunidad internacional suprimió sus sanciones en todos los niveles. En contraste, la República Popular China, hasta hoy, no ha logrado su inclusión en la Organización Mundial del Comercio, justamente debido a lo cuestionamientos de la comunidad internacional respecto a la situación de los derechos humanos y a la naturaleza no democrática del régimen chino. Ambos temas retomaron relevancia mundial a raíz de la matanza de Tiananmen, y provocaron sanciones económicas internacionales, pese a la enorme importancia de la economía china en el mundo.

Así, por lo general, los Estados buscan crear una vinculación entre los distintos ámbitos de la globalización: principalmente, el económico con el político y social. Así se explica que la firma de tratados comerciales, esté condicionada al cumplimiento de normas en áreas que poco tienen que ver con lo económico, como es el caso de las condiciones políticas y sociales de los países signatarios. Ello, con objeto que las ventajas de la globalización económica para un Estado, vayan aparejadas con una responsabilidad del mismo hacia valores que se suponen universales.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 193.

Ahora bien, mientras que las transformaciones en la educación, la política salarial y la democracia se elaboran de forma paulatina, la economía debe transformarse rápidamente para poder contender en un mundo globalizado, en el que las amarras a la competencia se liberan casi instantáneamente. Las antiguas naciones exportadoras poderosas se enfrentan a la producción de otros países —igual en volumen, en calidad y a menores precios— lo que pone en riesgo sus economías nacionales; pero para las antiguas potencias, recuperar el atraso en aquellos productos que otros han conseguido hacer mejor y más barato es, además de tardado, insuficiente. Así, la pregunta que subyace, es ¿qué puede sustituir —en relación con la cultura política y la economía— al modelo de nación exportadora? Si el mercado mundial premia la diferencia; se trata, entonces, de desarrollar y descubrir las propias oportunidades y ventajas y de recurrir a nuevas formas de comerciar.

Pero las nuevas formas de comercio no sólo se refieren a medidas como la re-regionalización de los mercados o el descubrimiento de los mercados de productos ecológicos; también alude a la utilización de los sistemas financieros como armas competitivas. En la mayoría de los países industrializados, el cambio en la naturaleza de las empresas y la forma de hacer negocios, produjo un cambio significativo en la forma y fondo de sus instrumentos financieros, espacio natural de transacción de valores ligados a empresas. Frente al riesgo que implicaba la globalización, surgieron nuevos esquemas que buscaran reducirlo o, al menos, hacerlo manejable. La intención era contar con mecanismos suficientes y modernos que permitieran:

- Establecer condiciones para que el país compita eficazmente en el sistema financiero internacional;
- Atraer la participación y desincentivar la migración de los ya existentes;

- Crear condiciones de estabilidad seguridad y confianza que permitan la cooperación entre países en todos los ámbitos;
- Proteger la economía nacional —lo mejor posible— de choques externos o efectos dominó, comunes entre Estados globalizados;

Para ello, los sistemas financieros adoptaron nuevos elementos que permitieran a los actores económicos manejar los riesgos reales y potenciales de acuerdo a sus capacidades. Las innovaciones financieras que se utilizaron fueron múltiples (bonos bancarios, federales, etc.), pero dentro de ellas destacaron los instrumentos derivados, que para finales de 1995 operaban mundialmente 58 % más que el valor de capitalización de todas las bolsas del mundo.⁹⁵ Muy probablemente, esto se debió a que dichos instrumentos tienen como objetivo principal flexibilizar los riesgos de mercado implícitos en las transacciones financieras de un país globalizado.

Sin embargo, esa explicación corresponde al tercer capítulo, en el que se aborda directamente el funcionamiento de estos instrumentos; por lo pronto, bastará con tener en cuenta que los derivados financieros forman parte del abanico de respuestas que ciertos países han creado, conforme sus procesos de globalización fueron sucediendo. Ello completa el último escalón del marco de referencia que suponía el esbozo de las causas, efectos y retos de los procesos globalizadores, y de las políticas utilizadas comúnmente para contrarrestar sus consecuencias o incluso para aprovechar sus beneficios. Junto con la discusión inicial sobre la definición de los problemas públicos, este marco permitirá analizar *el camino de México hacia la globalización*, como un problema construido públicamente, que requirió respuestas gubernamentales, apoyadas en las experiencias y requerimientos internacionales. Para ello, es

indispensable revisar los acontecimientos que llevaron a México por dicho camino, los desafíos que le implicaron y algunas de las formas en las que les hizo frente.

⁹⁵ “Los derivados facilitarán la planeación a largo plazo”, *Certeza económica*, núm. 2, octubre - diciembre, 1997, p.130.

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE MÉXICO EN LOS AÑOS 90

Las experiencias mundiales de la globalización han demostrado que, aún cuando ésta manifiesta sus primeros síntomas en la reconversión económica de un país, en su consecución subyace un proceso mucho más complicado y extenso. La globalización suele ser un concepto muy confuso; en apariencia, pregona lo mismo la desaparición del Estado, que el imperio de los principios económicos en la vida de los individuos y las sociedades. Paradójicamente, los primeros pasos hacia la globalización requieren —por lo menos— del apoyo estatal y —por lo más— de su dirección; en estos procesos, es generalmente el Estado quien se encarga de “abatir barreras comerciales, abrir nuevos mercados, lograr intercambios comerciales más amplios y mercados de libre comercio”,⁹⁶ aún cuando esto le represente pérdida de soberanía.

No obstante, el grado de intervención que un Estado tenga en los procesos globalizadores, está directamente relacionado con el papel que desempeñó anteriormente. La visión anglosajona, por ejemplo, enfatiza el papel de la sociedad y deja al Estado “sólo aquellas circunstancias que superan la capacidad de auto equilibrio y auto ordenamiento de la sociedad”.⁹⁷ Con esta perspectiva, “El Estado es una organización más, al lado de las otras, importantísima, necesaria, complementaria, pero no totalizadora ni vertebradora ni suficiente [...] El Estado ayuda, es necesario, pero la clave del orden está en la sociedad misma, en la autorregulación moral de sus relaciones personales y en los equilibrios que resultan de sus relaciones económicas”.⁹⁸ En

⁹⁶ Arnaldo Córdova “La globalización y el Estado Mexicano”, en Ricardo Valero (coord.), *Globalidad: Una mirada alternativa*, México, Miguel Ángel Porrúa - Centro Latinoamericano de la globalidad, 1999, p.241.

⁹⁷ Luis Aguilar, “El futuro del Estado - nación”, en Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 203.

⁹⁸ *Loc. cit.*

Estados así, la globalización ocurre, generalmente, de forma mucho más suave. El impacto estatal de la transformación es menor, sobre todo si se compara con sociedades como las latinoamericanas, en las que impera el estadocentrismo.

Estas últimas, por lo general, son profundamente heterogéneas, débiles y conflictivas, por ello requieren un Estado que las ordene, pacifique y articule. “[Éste] no es una institución al lado de otras, con un perímetro y un tiempo delimitado de acción para emergencias. Es, al contrario, condición *sine qua non* de la vida institucional [...] es el eje y requisito de la regulación y cohesión social”.⁹⁹ En estos países, el Estado es promotor de los cambios que ocurren en su interior. Aún en procesos como la globalización, en los que, por definición, se modifica su papel preponderante, las transformaciones requeridas son posibles sólo si surgen en el Estado mismo. Bajo este esquema, es comprensible que los procesos globalizadores, además de ser paradójicos, provoquen muchas tensiones.

México es ejemplo paradigmático de un país de tradición estadocéntrica, en el que el origen de la globalización fue el Estado, pues de él surgieron cambios en tres direcciones principalmente: los arreglos políticos, los sociales y los económicos. Por ello, el objetivo de este capítulo es estudiar, primero y a partir de las transformaciones estatales, el proceso que, desde la década de los ochenta, encaminó a México a convertirse en una nación globalizada; segundo, las crisis que estas transformaciones trajeron consigo y tercero, la manera en que dichas crisis modificaron la acción gubernamental, sobre todo, en lo que a la definición de sus problemas se refiere.

⁹⁹ *Ibid.*, p.204.

II. 1 EL CAMINO HACIA LA GLOBALIZACIÓN. LOS CAMBIOS DEL ESTADO MEXICANO

Después de la Revolución, México consolidó un régimen peculiar, en el que la vida económica y la política estaban organizadas en torno a un modelo de desarrollo y a un sistema de representación de intereses característico:

Ambos [...] se complementaban y reforzaban: el buen funcionamiento del modelo de desarrollo permitía la producción de recursos necesarios al mantenimiento del sistema de representación de intereses, mientras que la estabilidad política constituía una garantía para el crecimiento económico. La relación entre lo político y lo económico, por un lado, y lo social por otro, conseguía mantener un nivel suficiente de expectativas en la población como para asegurar la reproducción de las reglas del sistema. Existía un modelo de cooperación eficiente y duradero que guiaba la acción de los actores políticos y económicos.¹⁰⁰

No obstante, el país cambió considerablemente en los últimos veinte años; muchos de los factores que antiguamente representaban la estabilidad del sistema, se convirtieron en obstáculos por vencer.¹⁰¹ El antiguo modelo económico, por ejemplo, se substituyó por uno menos supeditado a la estructura política; los valores y prácticas sociales se modificaron de manera sustancial y las instituciones políticas tuvieron que enfrentar estos cambios para poder sobrevivir. Ello obligó al Estado mexicano a someterse a un largo proceso de rediseño político, social y económico que, a la postre, representó el primer paso de México en el largo camino de la globalización.

¹⁰⁰ Jean Francois Prud'homme, "Representación de intereses y cambio político en México", en *Concertación y legitimidad en América Latina*, La Paz (Bol.), Frederich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1998, p. 36.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 40.

A) LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICAS

Las características particulares del sistema político mexicano —estructurado sobre la base de un partido hegemónico— en el que la institución presidencial tenía clara preeminencia sobre el resto de los poderes, y la democracia era más un discurso que una realidad, hacían que cualquier intento por seguir las tendencias mundiales de la globalización, estuviera siempre condicionado por la transformación de los arreglos políticos existentes hasta ese momento. Precisamente por ello, los comienzos de México como una sociedad globalizada, se marcan en la reforma profunda que el Estado experimentó en este ámbito, a partir de 1977, con la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE), cuyo objetivo primordial era abrir espacios a las minorías políticas.¹⁰²

Aunque, en 1986, Miguel De la Madrid intentó dar marcha atrás a los avances de la LFOPPE, al presentar una iniciativa de ley electoral que la sustituyera por el *Código Federal Electoral* (CFE) la transformación política que se gestó en la LFOPPE era irreversible. El presidente de la Madrid percibió que los vientos políticos eran completamente desfavorables al partido, no sólo por la gestación de partidos opositores —hasta ese momento, pequeños— sino también por el descontento que la presunta incapacidad gubernamental para intervenir pronta y eficazmente en los sismos de 1985, habían creado en la opinión pública.

¹⁰² Esta ley ayudó a dismantelar el monopolio electoral priísta e impulsó el multipartidismo, pues en ella se aumentó el número de diputados de 300 a 400, de los cuales 100 eran electos por representación proporcional; además, se creó la figura de asociaciones políticas —que después podrían convertirse en partidos— y se otorgó el registro condicionado a obtener 1.5 por ciento de votos en las elecciones federales para presidente, diputados o senadores. El partido político que obtuviera ese porcentaje lograría el registro definitivo, si no lo hacía, lo perdería. Esto propició el registro de varios partidos, pues no se exigía probar el número de afiliados, sino haber realizado actividades políticas sostenidamente durante los cuatro años anteriores. (Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 2ª ed., 1993, p. 99, citado por Isabel Rueda Peiro, *México: crisis, reestructuración económica, social y política, 1982 - 1996*, México, Siglo veintiuno, 1998, p. 79).

A pesar de que en el CFE se procuraba preservar e incluso incrementar el control de las dependencias gubernamentales (priístas) sobre los procesos electorales, la “semilla democrática” sembrada en 1977 rindió frutos en 1988, cuando la oposición, encabezada por el Partido Acción Nacional y el Frente Democrático Nacional, puso fin a las antiguas certezas del sistema. El pluralismo político había surtido efecto y un porcentaje considerable del electorado votó por los opositores, en una de las contiendas más disputadas de la historia electoral mexicana. Las diferencias marginales en los comicios y la “caída del sistema” provocaron una crisis post-electoral, que dañó seriamente la legitimidad del ganador, Carlos Salinas de Gortari.

Entonces, la legitimación del gobierno salinista debía basarse, fundamentalmente, en la recuperación económica del país. Para ello, era indispensable abrir las fronteras comerciales mexicanas y atraer la inversión extranjera; mas esto suponía, evidentemente, contar con el apoyo de las naciones industrializadas, principalmente, el de Estados Unidos. Aunque México parecía muy atractivo comercialmente, el imperativo de la estabilidad política estuvo siempre presente, por lo cual el presidente Salinas se vio obligado a, de una forma u otra, negociar con la oposición y reconocer el terreno que ésta le había arrebatado al partido oficial.

Así, por ejemplo, en 1989, el Partido Acción Nacional propuso la creación del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, COFIPE, que se discutió y aprobó en 1990. Éste es el actual fundamento jurídico para la organización de los procesos electorales en México, cuya principal característica, es que abrió grandes espacios a los partidos de oposición, para que éstos pudieran participar activamente e influir en el sistema político mexicano. A partir de entonces, los partidos de oposición fueron consolidando su participación en el proceso de toma de decisiones gubernamentales y la competencia se instituyó como principio electoral.

Los “logros macroeconómicos” de la administración salinista (la apreciación del peso frente al dólar y la reducción de la tasa inflacionaria) y sus avances sociales (PRONASOL y

PROCAMPO) permitieron que en 1991 el PRI retomara, aparentemente, las riendas de la política nacional, recuperando la mayoría en el Congreso, con 62 % de los votos. Las elecciones de 1991 permitieron al presidente Salinas negociar, libre de presiones internas, la firma del TLC y el avance mexicano hacia la globalización;¹⁰³ sin embargo, ambas cosas exigían asegurar la gobernabilidad en México y, por lo tanto, negociar con los partidos de oposición era indispensable. Así, en su informe presidencial de 1992, Carlos Salinas de Gortari propuso tres temas para modificar las normas electorales: el financiamiento de los partidos, los topes a las campañas políticas y el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Esto, en septiembre del siguiente año, se convirtió en una reforma electoral en la que, además de las propuestas ya mencionadas, se aumentó el número de senadores en el Congreso, se substituyeron los colegios electorales por el Tribunal federal Electoral y se suprimió la “cláusula de gobernabilidad”.¹⁰⁴

La reforma de 1993 fortaleció el pluralismo político y la desaparición de las antiguas certezas del sistema. Aunque en las elecciones de 1994 triunfó —con más de cincuenta por ciento de los votos—¹⁰⁵ nuevamente el candidato priista, Ernesto Zedillo, los elevadísimos índices de participación demostraron que la reforma política había prendido al interior del sistema y que, por lo tanto, la estructura política de México se había modificado sustancialmente. Pero quizá la demostración más fehaciente de esta transformación irreversible, la proveyeron acontecimientos políticos de 1994 como el estallido zapatista, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, y la crisis que desencadenó “el error de diciembre”.

¹⁰³ Arnaldo Córdova, art. cit., pp. 245-247.

¹⁰⁴ Esta cláusula estaba diseñada para construir, por ley, una mayoría que gobernara (Rebolledo, *op. cit.*, p.98)

¹⁰⁵ En las elecciones presidenciales de 1994, votó aproximadamente 80 por ciento de la población incluida en el padrón; Ernesto Zedillo obtuvo 50.18 por ciento de los votos válidos, el candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, se situó en el segundo lugar con 26.69 por ciento de la votación y Cuauhtémoc Cárdenas (por el PRD) pasó al tercer lugar con 17.08 por ciento de los votos válidos (Isabel Rueda Peiro, *op. cit.*, p. 130).

A partir de 1994, se evidenció que la reforma política había sobrepasado los límites electorales, pues se extendió a todas las instituciones del país, incluso a la antiguamente omnipotente institución presidencial, la que, en un acto sin precedentes, tuvo y tiene que negociar muchas de sus iniciativas con partidos de oposición fuertes, influyentes y muy importantes para el equilibrio político.¹⁰⁶

En 1996 se aprobó la última reforma electoral sustancial, en la que se incluyeron elementos que terminaron por dismantelar la hegemonía priísta y que procuraban “que las elecciones sirvieran para garantizar el predominio de una esfera ciudadana de representación de intereses”.¹⁰⁷ Esta reforma dejó muy claro que la forma mexicana de hacer política se había transformado, pues, de manera irreversible, las instituciones y organizaciones gubernamentales habrían de desempeñarse en un escenario de incertidumbre y competencia, características de un país democrático.¹⁰⁸

B) LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES

En un país como México, en el que la relación Estado - sociedad es muy estrecha,¹⁰⁹ las reformas políticas suponen necesariamente cambios en las relaciones sociales, y sobre todo, en las relaciones de ciertos sectores de la población con el Estado. Cuando éste cambió sus fundamentos políticos y sus estrategias económicas, requirió que las relaciones con la población

¹⁰⁶ Córdova, art. cit., p. 247.

¹⁰⁷ Jean Francois Prud'homme, “Representación...”, p. 41.

¹⁰⁸ Cabe recordar que una de las respuestas más comunes de los países a la globalización es la democratización de sus sistemas políticos. (véase capítulo I *infra*).

¹⁰⁹ Para Luis Aguilar esta relación merece un adjetivo más fuerte que “estrecha”; opina, incluso, que la naturaleza estadocéntrica de México permite afirmar que el “Estado existe para que la sociedad pueda ‘estar’, mantenerse unida”. (Aguilar, “el futuro...”, p. 205).

se transformaran, principalmente respecto a cinco sectores: el indígena, el campesino, el urbano marginado, las iglesias y el empresarial.¹¹⁰

Así, las relaciones con los tres primeros sectores se modificaron, básicamente, en el terreno legal y mediante programas gubernamentales. En 1990, la Constitución se transformó, a favor de los pueblos indígenas con la finalidad de “garantizar el respeto a sus tradiciones, idiomas y costumbres” y consecuentemente, en 1991, se reformaron el *Código Penal* y la *Ley de Procesos*.¹¹¹ Aunado a esto, en 1992, la Comisión Nacional de Derechos Humanos adquirió rango constitucional, con la finalidad de evitar las violaciones a los derechos humanos de la sociedad en general, y de los grupos más indefensos (las comunidades indígenas, habitantes de barrios pobres, etc.) en particular.

Sin embargo, estas transformaciones, más que convertir al sector indígena en un actor primordial de las decisiones públicas, sirvieron como instrumento de legitimación del gobierno. Para nadie es secreto que dicho sector cambió en muy poco su condición de grupo marginado, y los avances que hubo a este respecto, se debieron más a manifestaciones violentas, que a cualquier reforma legal, como lo demostraron los levantamientos guerrilleros de 1994.¹¹²

Las transformaciones respecto al sector campesino, se sustentaron en la Reforma al artículo 27 constitucional, que reconoció a la tenencia ejidal y comunal y permitió el uso libre de los ejidos a sus propietarios. Esta reforma rebasó el puro ámbito legal y generó instituciones — como la Procuraduría Agraria y los Tribunales agrarios— y programas para proteger a los campesinos y sus derechos.¹¹³ Así, por ejemplo, el gobierno de Salinas de Gortari creó el

¹¹⁰ Dentro de ellas, destacan las relaciones con el sector empresarial. (Tim L. Merrill y Ramón Miró, *Mexico a Country Study*, Washington, 1997, p.197).

¹¹¹ Rebolledo, *op. cit.*, pp.135-136

¹¹² Al respecto véase el artículo de Arturo Alvarado, “Entre la reforma y la rebelión: el campo durante el salinismo”, *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, núms. 143-144, enero - junio, 1996, pp. 144-148.

¹¹³. Rebolledo, *op. cit.*, pp. 140 – 145.

Programa para el Campo (PROCAMPO), que procuraba fortalecer los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) para atender la cartera vencida del campo; el primer paso fue reestructurar la deuda campesina, para lo que se establecieron condiciones de pago flexible y la posible liquidación de deudas con trabajo o proyectos de colaboración. Asimismo, se incrementaron los fondos del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y se fomentó la inversión de la Banca comercial y de desarrollo. A partir del anuncio de PROCAMPO, se canalizaron cinco mil millones de pesos adicionales, provenientes del superávit fiscal, como apoyos directos al campo durante un plazo de 15 años¹¹⁴

Los programas también se utilizaron como punta de lanza del cambio en las relaciones con los sectores urbanos.¹¹⁵ A la cabeza de todos se situó el Programa Nacional de Solidaridad, en el que se planteaba el “tránsito de un Estado Propietario a un Estado Solidario”. La idea detrás del PRONASOL, era que la sociedad organizada participara activamente en la resolución de sus problemas, principalmente los referentes a educación, agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, carreteras y vivienda.

Respecto a las relaciones con el clero —sector tradicionalmente relegado del Estado— las transformaciones comenzaron en 1988, cuando el presidente electo Carlos Salinas invitó a varias autoridades eclesiásticas a su toma de posesión, en la que, además, anunció la ‘modernización’ de las relaciones entre el Estado y las iglesias.¹¹⁶ No obstante, el plan ‘modernizador’ tomó forma hasta diciembre de 1991, cuando la fracción priísta de la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma constitucional en la que se proponían modificaciones a los artículos constitucionales 130, 3, 5, 24 y 27. Esta propuesta se formalizó en la *reforma de 1992*, en la cual

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 147 – 164.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 165.

se reconoció la personalidad jurídica de las iglesias, se suprimió la prohibición a los ministros del culto de participar en actividades educativas y se abrió la posibilidad de que las iglesias fueran reconocidas como sujetos fiscales.¹¹⁷

Estos cambios constitucionales tuvieron una intención triple; primero, pretendían “poner fin a la simulación de años y a los acuerdos tras bambalinas que habían caracterizado las relaciones entre el Estado y las iglesias, en particular la católica, desde los años cuarenta”, segundo, modernizar al Estado favoreciendo las relaciones con actores internacionales; y tercero, “lograr una integración suave de las iglesias [...] al conjunto institucional mexicano”.¹¹⁸ Los dos primeros propósitos se consiguieron de manera más o menos sencilla; sin embargo, el ideal de una “integración suave” quedó muy en duda. En primer lugar, porque los cambios en la constitución materia de iglesias atendieron la misma lógica de las tres reformas hasta ahora estudiadas, en las que el Estado es el principal promotor. Para Soledad Loaeza, “...los cambios a la Constitución en esta materia se inscriben dentro de la tradición del reformismo autoritario mexicano. Es decir, fue una decisión del Estado modernizador que se justificaba aludiendo a su capacidad natural para reconocer las necesidades de la sociedad, aun antes de que ésta las haya articulado”.¹¹⁹ En segundo lugar, porque las consecuencias que tuvo esta reforma en las relaciones del Estado con el clero, principalmente el católico, y entre el clero mismo, no pueden calificarse precisamente como “suaves”, baste mencionar las declaraciones de algunos sectores

¹¹⁶ Soledad Loaeza, “Las relaciones Estado - Iglesia católica en México, 1988-1994. Los costos de la institucionalización”, en *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, núms. 1-2, p.107.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 116.

¹¹⁸ (*Ibid.*, pp. 108 y 114). La iniciativa presentada en diciembre de 91 justifica la modernización así:

El Estado se moderniza estableciendo nuevos vínculos al exterior y modificando estructuras y prácticas [...] No debemos ignorar que la mayor parte de la comunidad internacional, más de 120 países reconocen la existencia jurídica de las iglesias, y que las libertades de creencias y de asociarse para manifestarlas son parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la misma organización signados por México (citado en *Ibid.*, p. 113).

de la iglesia católica respecto a la muerte del Cardenal Posadas Ocampo, la intervención del Obispo Samuel Ruiz en el levantamiento guerrillero Chiapaneco y las divisiones al interior de dicha iglesia respecto a la relación que el delegado apostólico Prigione sostenía con el gobierno.¹²⁰

Sin embargo, los sucesos anteriores no pueden explicarse como consecuencias de la reforma, si no se toma en cuenta que la Reforma al 130 constitucional rompió con la antigua certeza que todas las iglesias mexicanas compartían, la lejanía con el Estado. Esto, a su vez, daba cohesión interna a las iglesias al verse forzadas a adoptar una clara postura antigubernamental. Pero una iglesia mayoritaria como la católica, aprovechaba esta situación, también, para cobijarse, bajo la protección que subrepticamente le otorgaba el Estado, como representante del grueso de la población. Las reformas ya mencionadas, pusieron fin a dichas certidumbres y, por ende, transformaron más allá de lo previsto legalmente las relaciones del Estado con un sector muy importante: la Iglesia.

Así, en primer lugar las diversas iglesias perdieron el blanco de ataque, que durante muchos años había sido el Estado; en segundo, las iglesias más pequeñas experimentaron incrementos relativos en sus adeptos y por último, la iglesia católica perdió gran parte de las prerrogativas que la situación anterior le otorgaba:

Pese a que en el curso de las negociaciones de la reforma las autoridades eclesiásticas católicas gozaron indiscutiblemente de un estatus de privilegio, El Estado respetó desde el principio de que la reforma concernía a *todas* las iglesias, de tal suerte que con el acuerdo la iglesia católica perdía protección informal que en cierta manera le garantizó durante décadas la situación anterior, en relación con otras religiones “minoritarias y antinacionales”, tomando en cuenta que

¹¹⁹ *Ibid*, p. 114

¹²⁰ Para un análisis detallado de las consecuencias que tuvo la reforma constitucional al 130, véase *Ibid*.

el acuerdo previo fue también sustento del virtual monopolio religioso que mantuvo la iglesia católica durante décadas.¹²¹

Ahora bien, al perder la cohesión interna que una postura anti-estatal le daba, y al perder, también, la protección tácita que tradicionalmente recibía del Estado, la iglesia Católica tuvo que formar parte de la vida pública e intensificar su papel dentro de la sociedad, formando parte activa de la vida pública. De esta forma, “La institucionalización de las iglesias se tradujo en el caso de la católica, en la plena inmersión de los asuntos de este mundo y en una intensa activación de su presencia social y de sus relaciones con la sociedad más que con el poder”.¹²²

Algo similar ocurrió en el ámbito empresarial, pues hasta antes de Miguel de la Madrid, el papel que desempeñaban los empresarios en la política nacional, era relativamente menor y dependía de las relaciones que se tuvieran con el presidente en turno y de la situación económica nacional. Aún cuando, en apariencia, el gobierno y el sector privado eran dos entidades contrarias e irreconciliables, en realidad, la conformación estatal hacía que los empresarios dependieran en gran medida del proteccionismo gubernamental, lo que disminuía considerablemente su capacidad de reacción y su influencia en las políticas públicas, a cambio del apoyo estatal al desarrollo industrial. Este “divorcio cómodo” permitió la consolidación de las élites empresariales; sin embargo, se convirtió en una separación real, conforme se deterioró la situación económica del país que impedía la protección al sector empresarial. Ello hizo que los empresarios ya no vieran razón para permanecer políticamente inactivos.

Además, las crisis recurrentes significaban incertidumbre y, en ocasiones, un gran revés para los empresarios, quienes, intentaron reaccionar utilizando el arma más cercana: la

¹²¹ *Ibid.*, p. 119

¹²² *Loc. cit.*

especulación. Pero esto no era más que un paliativo y los convirtió en blanco fácil de ataques públicos.¹²³ Así, por ejemplo, al no lograr implantar una reforma fiscal, Luis Echeverría suspendió las consultas con los empresarios, aumentó las medidas regulatorias de la economía e impuso una Ley de Inversión Extranjera por demás restrictiva. Con López Portillo sucedió algo similar: en un principio, aumentó los subsidios a ciertas empresas, pagó algunos terrenos expropiados, amplió las líneas de crédito y continuó con la protección al mercado; pero la caída de los precios del petróleo y la consecuente crisis, condujeron a la expropiación bancaria.¹²⁴

Esta medida debilitó al sector empresarial en principio, pues se atacaba al área más delicada dentro de la relación gobierno-empresas: el sector financiero. Sin embargo, paradójica como ha sido la historia nacional, el golpe provocó un cambio fundamental al interior del sistema político: los empresarios cambiaron de la antigua “presión desde adentro a una presión desde afuera, para lo cual se apoyaron en la iglesia y en el Partido De Acción Nacional”.¹²⁵ Así, se transformaron en un sector que, si bien aun no estaba en posición de influir positivamente las decisiones gubernamentales, sí podía fungir como obstáculo para su implementación.

Los derrumbes económicos de sexenios anteriores y la crisis del periodo delamadridista, colocaron a México en una situación vulnerable, de tal manera que organismos internacionales (como el Fondo Monetario Internacional) comenzaron a presionar por una solución pronta.¹²⁶ Miguel de la Madrid optó por una progresiva liberación económica, que, desde sus fases iniciales, demostró que era indispensable reestructurar los sistemas jurídicos y políticos rígidos.

¹²³ Carlos Alba Vega, “Los empresarios y el Estado durante el salinismo”, *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, núm. 143, enero - junio 1996, p.30 - 31.

¹²⁴ *Ibid.*, p.32

¹²⁵ *Ibid.*, p. 59.

¹²⁶ James, M. Cypher, *State and Capital in Mexico. Development Policy since 1940*, San Francisco, Westview Press, 1990, *passim*.

Para ello, había que echar mano de los sectores más importantes, dentro de los cuales destacaba, evidentemente, el sector empresarial.

Así, aunque en la década de los años sesenta se tienen antecedentes de pactos con empresarios,¹²⁷ es hasta el sexenio de De la Madrid cuando éstos comienzan a adquirir un lugar importante dentro del proceso decisorio nacional. Debido a la situación que enfrenta el país, se hace una convocatoria abierta para acordar la política económica, con los pactos de solidaridad y estabilidad económica. En este período, los empresarios se vislumbraron como un sector de la población capaz de desarrollar “funciones esenciales para la sociedad”, como “cooperar” con la reactivación de la economía del país.

El modelo cobró nuevo impulso durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el que se modificaron las antiguas relaciones empresario - gubernamentales y se abrió el espacio final para que el sector empresarial pudiera influir activamente en las decisiones de política. Gracias a que el presidente sacrificó autonomía estatal a cambio de colaboración empresarial en la implementación de la política económica, la administración salinista logró poner en marcha la Reforma Fiscal y consolidó la apertura económica mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pero los empresarios dieron un paso más; no sólo apoyaron activamente la firma del Tratado, sino que aprovecharon hasta el menor espacio, para participar activamente en las decisiones de política económica, y en ocasiones, incluso colaboraron muy de cerca en su diseño.

¹²⁷ Tal es el caso de las Comisiones Tripartitas (Gobierno, Obreros, Empresarios) que negociaban las condiciones laborales que determinarían los principales indicadores de la vida económica nacional. (Carlos Alba, “Los empresarios...”, pp.57 - 63).

Así, en junio de 1990, se constituyó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que logró unificar los intereses heterogéneos de los empresarios y se involucró directamente en el TLCAN. Esto no es un hecho menor, pues,

la COECE se enfrentó a la enorme dificultad de convertirse en una organización centripeta respecto de las posiciones y los esfuerzos de los empresarios, cuando estos se encontraban afectados de forma desigual por la nueva política económica y cuando manifestaban posiciones ideológicas y políticas diferenciadas [...] nunca antes en la historia de México, el sector privado se había comunicado entre sí tan eficazmente, ni organizado de manera tan completa para alcanzar un objetivo común.¹²⁸

El cambio en las relaciones con los empresarios es muy importante, pues, de los cuatro sectores mencionados, es el único que efectivamente amplía sus espacios de poder y se convierte en una élite decisora. Gracias al TLC, los empresarios pasaron de “pactar” a “negociar” con el Estado. De esta forma, el sector empresarial se transformó en una nueva élite, cuyas exigencias y demandas debían incluirse dentro de la agenda pública.¹²⁹

Las transformaciones sociales que ocurrieron, principalmente, en la década de los noventa, son muy desiguales; sin embargo, en todas ellas, el punto en común es que la certidumbre de la tutela estatal desaparece. El escaso apoyo que anteriormente proveía el Estado a los indígenas, lo proveen ahora las organizaciones no gubernamentales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el campo pierde la protección estatal y constitucional, y se enfrenta a sus propias contradicciones. La sociedad urbana adquiere, de pronto, enorme responsabilidad en su propio desarrollo, y el sector empresarial se libera del constreñimiento estatal, pero queda a

¹²⁸ *Loc. cit.*

¹²⁹ Carlos Alba, *Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas. Una perspectiva comparada*, México, El Colegio de México - Konrad Adenauer Stiftung - Coparmex, 1997, *passim*.

merced de la competencia internacional. En todos los casos, pero principalmente respecto a los empresarios, es claro que el cambio —benéfico o no— en las relaciones con el Estado, implicó someterse a gran incertidumbre y, por lo tanto a un riesgo constante.

C) LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

El proceso de apertura económica impulsó al Estado a replegarse, de forma que permitiera a los empresarios desempeñarse adecuadamente dentro de una economía de mercado. Para ello, se requería una transformación que abarcara “la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y la reforma financiera”.¹³⁰ Las transformaciones económicas datan de la década de los ochenta, período en el que se inicia la apertura económica del país, que permite, manifiestamente, la inserción de México a un mundo globalizado.

Como la mayoría de las crisis económicas latinoamericanas,¹³¹ la que sufrió México en 1982 provocó desequilibrios en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, lo que, combinado con la suspensión de los flujos al ahorro externo y la devaluación, provocó la “estanflación”.¹³² El “gabinete económico” del presidente De la Madrid, advirtió que la crisis era muy grave y por lo

¹³⁰ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1993, p.11.

¹³¹ Las crisis económicas que enfrentó América Latina en los años ochenta, por lo general comenzaron con una fase de aceleración del crecimiento de la demanda agregada, un consecuente déficit presupuestal y, trastornos a la estabilidad del tipo de cambio y de la estabilidad de precios, que afectaron, en primera instancia al sector financiero (Edgardo Boeninger, “El papel del Estado en América Latina”, en Rolf Lüders y Luis Rubio (coords.), *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, Centro de Investigación para el desarrollo- Centro Internacional para el Desarrollo Económico - Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 33-110).

¹³² Altas tasas de inflación, combinadas con estancamiento económico (Pedro Aspe, *op. cit.*, p. 22).

tanto, las reformas urgentes.¹³³ Este equipo político - tecnocrático propuso una nueva política económica, que cambiara de principio a fin las antiguas estrategias económicas nacionalistas y proteccionistas.

El primer paso fue, en 1983, la creación el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE). Basado en una política monetarista ortodoxa, pretendía reducir el déficit en la balanza comercial para cumplir el servicio de la deuda, y deprecia el tipo de cambio para controlar la inflación. Con este objeto, el programa hizo que se contrajeran el gasto público, la emisión de moneda, los subsidios a los bienes y servicios producidos por las empresas estatales¹³⁴ y que se liberaran los precios de 4700 artículos controlados; con el propósito de lograr una balanza superavitaria, se intentó desalentar las importaciones y promover las exportaciones mediante la subvaluación del peso; para reducir el déficit del sector público, se disminuyeron los salarios reales, el crédito interno y el gasto público, y para estimular el ahorro interno, se aumentaron las tasas de interés.

Pero en 1987 una crisis financiera muy grave y el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores demostraron la ineficacia de las medidas tomadas. A partir de ese momento, se replantearon los programas de recuperación económica y se concluyó que las reformas económicas debían ir más lejos de lo inicialmente planeado. La primer estrategia se dirigió a suscribir un Pacto entre diversos sectores de la economía, denominado *Pacto de Solidaridad Económica*, que contenía una serie de medidas destinadas a reducir la inflación; en él, se incluían diversos mecanismos para reducir la inflación, como fijar los aumentos del salario real con base en la tasa de inflación esperada en el futuro —y no la alcanzada en el pasado inmediato— y fijar

¹³³ Para 1982, la tasa anual de inflación fue de 98.8 por ciento, la cifra más alta alcanzada hasta ese momento (*Ibid.*, p.23).

el tipo de cambio durante casi un año, para luego asignarle un deslizamiento moderado. Además, se procuraba disminuir el déficit operacional del sector público hasta lograr su desaparición, para lo cual, se reduciría el gasto público corriente, se aplicaría una política monetaria restrictiva y se aumentarían los precios de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal hasta que alcanzaran el nivel internacional; se apresuraría el proceso de privatización de empresas estatales y los recursos obtenidos se utilizarían para aminorar la deuda pública.¹³⁵ El PSE se desarrolló en cinco etapas, que se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
ETAPAS DEL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA

diciembre 1987 a febrero 1988	marzo 1988	abril 1988 a mayo 1988	junio 1988 a agosto 1988	septiembre 1988 a diciembre 1988
• Eliminación de subsidios con excepción de la agricultura • Ajustes de precios y tarifas del sector público • Reducción del gasto programable a 1.5% del PIB • Eliminación de permisos de importación y del arancel máximo de 40 a 20% • Acuerdo de precios para productos básicos • Aumento del salario mínimo de 15 a 20%	• Precios y tarifas constantes de los bienes del sector público • Tipo de cambio fijo al nivel del 29 de febrero de 1988 • 3% de aumento en los salarios mínimos y contractuales • Ajuste a los precios de garantía	• Tipo de cambio fijo hasta el 31 de mayo • Ningún aumento en los precios controlados • Salario mínimo fijo	• Precios y tarifas del sector público fijos • Tipo e cambio fijo hasta el 31 de agosto • salario mínimo fijo	• Precios y tarifas constantes • tipo de cambio fijo • Eliminación el IVA en alimentos procesos y medicinas • Reducción del ISR en 30% para quienes ganen hasta 4 veces el salario mínimo • Se mantiene fijo el salario mínimo • Los empresarios firman un acuerdo para bajar los precios en 3%

Fuente: Pedro Aspe, *op. cit.*, p. 32.

¹³⁴ Los subsidios y transferencias del gobierno federal al sector paraestatal, descendieron de 12.71 por ciento del PIB a 8.89 por ciento en 1983 y a 3.31 por ciento en 1986. (Isabel Rueda, *op. cit.*, p. 85).

Además, durante el final de los ochenta y principios de los noventa, México se abocó a renegociar la deuda externa, a abrir el comercio y a reformar el sistema fiscal y financiero. En 1989, y después de que los bancos internacionales se habían negado a negociar con el gobierno de De la Madrid, Salinas de Gortari logró concertar —con bancos comerciales, el Club de París, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— un paquete financiero que incluía una operación de reducción de deuda considerable.¹³⁶ Por su parte, los aranceles promedio de importación disminuyeron de 27% en 1983 a 13.1 % en 1991, y el porcentaje del valor total de las importaciones sujetas a permisos, disminuyeron a 9.1% en el mismo periodo.¹³⁷

No obstante las reformas realizadas hasta ese momento, las condiciones externas no eran favorables a la economía mexicana, por lo que el gobierno “se vio ante la disyuntiva de emprender un intento adicional de estabilización ortodoxa, o combinar el ajuste fiscal con un significativo cambio estructural y combatir la inercia inflacionaria”.¹³⁸ Se optó por la segunda opción, y con la finalidad de mejorar el sistema de recaudación, el sistema fiscal se reformó básicamente en cinco aspectos:

- reducción del Impuesto sobre la Renta de 42 a 35 % entre 1989 y 1991;
- descentralización parcial de la administración fiscal y el establecimiento de auditorías aleatorias;
- reducción de la tasa general del IVA a 10%;
- Establecimiento de un esquema tributario especial para repatriar capitales y
- revisión del esquema de deducciones y exenciones.

¹³⁵ Rueda Peiro, *op. cit.*, pp. 90-92.

¹³⁶ *Ibid.*, p.38.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 46.

¹³⁸ Al respecto véase el número temático dedicado al sistema financiero mexicano en *Certeza económica*, núm. 2, octubre - diciembre, 1997, p. 34.

Los cambios en el ámbito financiero acompañaron a la reforma fiscal. Estas modificaciones se hicieron en, por lo menos, cinco aspectos: liberalización financiera, innovación financiera, privatización de la banca comercial, fortalecimiento de los intermediarios financieros y financiamiento del déficit gubernamental.¹³⁹ La reforma financiera se planteó con el objeto de responder “a la necesidad de conformar una economía más competitiva y eficiente”.¹⁴⁰ Fue un proceso gradual; la liberalización financiera comenzó, en 1982, cuando se permitió a los participantes en las subastas de CETES, presentar sus ofertas en función de montos y rendimientos, con lo que se amplió el sistema de subastas. Seis años después, se otorgó a la banca libertad para determinar las tasas de interés y los plazos del grueso de sus operaciones básicas, así como para intervenir, a discreción, los recursos provenientes de esas operaciones; se liberaron las tasas de interés y se permitió que el mercado influyera sobre ellas. La innovación financiera promovió la creación de distintos instrumentos, cuya finalidad era “permitir al público transferencias de recursos en el tiempo, financiar proyectos al menor costo posible y protegerse de riesgos diversos.”¹⁴¹ Estas innovaciones se ramificaron en cuatro vertientes:¹⁴²

¹³⁹ Cf. *Ibid.*, p. 74.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 40.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 78.

¹⁴² Datos tomados de *Ibid.*, pp. 79 - 81.

Cuadro 3

INNOVACIONES EN EL SECTOR FINANCIERO MEXICANO (1982 – 1991)

Instrumentos en el sector bancario	Valores del sector público	Valores del sector privado	Instrumentos para inversión extranjera en el mercado bursátil
• Cuentas maestras • Depósitos a plazo fijo • Certificados de depósito • Pagarés (negociables incluso en la Bolsa de Valores)	• Certificados de la Tesorería • Pagarés de la federación denominados en dólares (Pagafes) • Bonos de desarrollo denominados en pesos (Bondes) • Certificados de participación de plata. Negociables en la Bolsa de Valores (Ceplatas) • Pagarés de la Tesorería indizados al tipo de cambio contra el dólar (tesobonos) • Bonos indizados al IPC (Ajustabonos)	• Aceptaciones bancarias • Papel comercial (pagarés negociables) • Obligaciones (bonos con vencimiento a más de tres años)	• Acciones de suscripción libre (abiertas a extranjeros) • Fondos neutros (exclusivos para mexicanos)

Fuente: Pedro Aspe, *op. cit.*, pp. 79-81.

Evidentemente, ni la liberalización de los mercados financieros, ni las innovaciones que se hicieron en él, podrían haber sucedido sin las reformas correspondientes a la legislación financiera, cuyo corazón se encuentra fundamentalmente en dos leyes, la *Ley de Instituciones de Crédito* y la *Ley del Mercado de Valores*. En estos dos pilares jurídicos del sistema financiero se estableció la reprivatización de la banca, la posible intervención extranjera en el capital bancario, mayor comercialización de los títulos bursátiles en el mercado secundario, y la creación de la figura del especialista bursátil. Además, en 1990 se expidió la *Ley para regular las Agrupaciones*

Financieras, en la que se promovía la integración de grupos financieros y el desarrollo de la banca universal.

De una u otra forma, todas las reformas emprendidas por el Estado mexicano fueron pavimentando el camino del país hacia la globalización. Ello tuvo consecuencias variadas, que se analizaran en el siguiente apartado, sin embargo, tal y como Beck y Giddens lo establecieron, la característica uniforme en todas ellas es que paulatinamente convirtieron al país en una sociedad de riesgo, en la que se abandonaban la naturaleza y la tradición.¹⁴³

La reestructuración del sistema político mexicano, el replanteamiento de las relaciones Estado - sociedad (principalmente con los empresarios) y las múltiples y variadas reformas económicas que sucedieron entre los años ochenta y noventa, propiciaron la caída de las antiguas certezas y, por lo tanto, la aparición de una nueva variable: el riesgo. Éste hizo manifiesta la necesidad de transformar los parámetros de definición de los asuntos públicos y la manera de resolverlos. Pero para llegar a esta conclusión, México tuvo que enfrentar crisis y vicisitudes económicas, que abarcan un período bien delimitado: empiezan con la crisis de 1982 y terminan con la todavía más dura crisis de 1995.

II.2 LAS CONSECUENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN PARA MÉXICO: LAS CRISIS

Gran parte de los estudios que se elaboran sobre México, tienden a resaltar las particularidades de sus sistemas económico y político. En más de una ocasión, se han elaborado categorías especiales de análisis, que intentan explicar su funcionamiento como el de “un país aparte” en más de un rubro. Sin embargo, en su proceso de inserción a la globalización, México camina en un sendero muy similar al de otros países; sus primeros pasos, sus respuestas y las

¹⁴³ Véase *supra*, el apartado I.2.2 sobre los efectos y los retos de la globalización.

consecuencias de aquella, se pueden comparar con los de muchos países latinoamericanos que incursionaron en un proceso similar.¹⁴⁴

Esto no quiere decir que México se haya “homologado” con el resto del mundo, ni que forme parte de un todo en el que cada una de las partes está supeditada al funcionamiento de la estructura general. La globalización misma es un proceso multifacético, del cual se rescatan pocas “consecuencias generales”; la más importante, sin embargo, es la transformación de las sociedades tradicionales en sociedades del riesgo.¹⁴⁵ Así sucedió en el caso mexicano, donde las reformas a las que se sometió el Estado, provocaron cambios radicales que alteraron el orden tradicional. Para efectos de este trabajo, he delimitado estas crisis —entre otras cosas, producto de la volatilidad financiera—¹⁴⁶ en un período que comienza en 1982, con la incapacidad del Estado mexicano para pagar su deuda externa, y termina en 1995 con la crisis más aguda de los últimos 60 años, consecuencia del “error de diciembre”.¹⁴⁷

1982 es el año de partida, porque en él se aprecian los primeros efectos de las reformas estatales. Las modificaciones políticas que habían traído consigo la creación de la LFOPPE, propiciaron que, en las elecciones presidenciales de ese año, hubiera mayor participación opositora (contendieron 9 candidatos) pero también gran descontento social.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Para un análisis sobre los procesos de globalización en distintos países de América Latina, recomiendo los ensayos que se presentan en Ricardo Valero (coord.), *Globalidad: Una mirada Alternativa*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

¹⁴⁵ Beck, *op. cit.*, pp.65 – 71 y 141 – 144.

¹⁴⁶ Santiso, Javier, “Analysts Analyzed: A Socio-economic Approach to Financial Emerging Markets”, *International Political Science Review*, Vol. XX, núm. 3, 1999, p. 315.

¹⁴⁷ Isabel Rueda, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁸ Miguel Ángel Granados Chapa *et al.*, “Las elecciones de 1982” en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: Evolución y perspectivas*, México. Siglo XXI - UNAM, 1985, p. 201; citado en Isabel Rueda, *op. cit.*, p. 82.

Las elecciones de 1982 no se caracterizaron por su transparencia ni limpieza y la oposición denunció un sinnúmero de fraudes, los que, sin embargo, no fueron atendidos: Otra cuestión que ocasionó irritación fue la lentitud del proceso de cómputo y que al finalizar éste se otorgó a varios partidos opositores un número menor de votos al que habían obtenido en el conteo preliminar (situación que afectó principalmente al PSUM, PPS y PSD), cuando todavía faltaba por computarse el resultado de 30% de las casillas.

De esta forma, cuando Miguel De la Madrid Hurtado, candidato triunfador del PRI, llegaba a la presidencia, heredaba no sólo una severa crisis económica, producto de la caída de los precios del petróleo, sino también un país con profundos cambios que se gestaban en el interior y que complicarían, de manera paulatina, el escenario de actuación gubernamental.

La crisis de 1982, o “crisis de la deuda”, provocó una contracción severa de la actividad económica y del mercado interno, que dejaron a México en una posición muy débil ante sus acreedores internacionales, quienes, a través de las “recomendaciones de política” del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, incidieron en las decisiones económicas del país. Por ello, el gobierno mexicano realizó los ajustes necesarios a la economía, que le permitieran reducir la inflación y cumplir con el pago de la deuda. Como se mencionó anteriormente, en 1983, se puso en marcha el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE) que se basaba en una política monetarista ortodoxa, y un acelerado proceso de privatización de empresas estatales. Además, a partir de 1985 se impulsó la apertura del comercio exterior,¹⁴⁹ argumentando que ello originaría mayor competencia y por lo tanto, promovería el crecimiento de la

¹⁴⁹ Cypher, *op. cit.*, pp. 70.

productividad interna y la eficiencia, reduciría la inflación, aumentaría la tasa de ganancia y estimularía las inversiones con técnicas más avanzadas.¹⁵⁰

Pero el cambio estructural que suponía el PIRE, la privatización de empresas estatales y la apertura comercial, no concordó con la capacidad de ajuste del país, ni con las expectativas planteadas por el gobierno delamadridista. La lógica monetarista ortodoxa de los instrumentos utilizados para combatir la “crisis de la deuda” descansaba su peso en los trabajadores —al aumentar el desempleo y disminuir los salarios reales— mientras apoyaban a las empresas más grandes, especialmente a las transnacionales y a los grandes grupos financieros; asimismo, se supuso que el mercado abierto impulsaría el aumento de la productividad y la eficiencia —al haber mayor competencia— y reduciría la inflación —al abaratar los insumos productivos—, al tiempo que el aumento de la tasa de ganancia —por el abaratamiento de la fuerza de trabajo y de los insumos productivos— estimularía las inversiones técnicas más avanzadas”.¹⁵¹

Sin embargo, los resultados no concordaron con las expectativas: la inversión se mantuvo deprimida, la formación bruta de capital fijo decreció, y la producción se mantuvo en el mismo nivel. Aunque el PIB se incrementó ligeramente en 1984 y 1985, un año después tuvo una tasa negativa. La tasa de inflación descendió en 1983 y 1984, pero remontó en 1986 y, en 1987, alcanzó la extraordinaria cifra de 159.2%. Por su parte, la balanza comercial, que a partir de 1982 había registrado superávit, mostró tendencias deficitarias en 1985 y 1986, al bajar drásticamente los precios del petróleo en el mercado internacional. La diferencia entre las exportaciones no petroleras y las importaciones totales se redujo en 1986 —por la caída de la economía— y en

¹⁵⁰ México suprimió unilateralmente los permisos previos de importación sobre cerca de 80 por ciento de las fracciones arancelarias, continuando con un proceso gradual de eliminación de las cuotas restantes, de tal forma que el porcentaje del valor de las importaciones sujetas a permisos previos se redujo de 83 por ciento en 1984 a 35.1 por ciento en 1985 y 26.8 por ciento en 1987. El arancel promedio ponderado disminuyó de 16.4 por ciento en 1982 a 13.1 por ciento en 1986 y para 1989 era de 9.7 por ciento. El número de artículos sujetos a permiso previo de importación se redujo de 8008 en 1982 a 839 en 1985 y a 329 en 1987 (Isabel Rueda Peiro, *op. cit.*, p. 87).

1987 —por el estancamiento de la misma.¹⁵¹ Ninguna de las medidas drásticas que se tomaron, habían sido suficientes para recuperar la estabilidad económica, y mucho menos la credibilidad externa en la situación financiera del país, que en octubre de 1987 se volvió desconfianza absoluta al caer profundamente la Bolsa Mexicana de Valores, en una réplica de las principales bolsas del mundo.

El crac de la Bolsa Mexicana de Valores provocó una nueva crisis, que agravó, no sólo la situación financiera, ya de por sí debilitada, sino también la desconfianza en el futuro de la economía nacional. 1987 puso de manifiesto el fracaso de la política económica del gobierno de De la Madrid, sobre todo porque los costos sociales de ésta fueron muy altos y los resultados muy por debajo de lo esperado. El desempleo aumentó y los salarios reales descendieron drásticamente (el salario mínimo general se redujo, en términos reales, 44.6% entre 1982 y 1987) igual que el gasto público en salud (bajó de 2.4 a 1.9% del PIB en esos años) y en educación, que se redujo de 3.8% del PIB en 1982, a 2.6%: Además, en ese mismo año México recibió un nuevo paquete financiero para enfrentarse a la reducción de los precios del petróleo de 1986, por lo que la transferencia de recursos al exterior por concepto de amortización de la deuda, se elevó al año siguiente.

Los efectos de la crisis se complicaban aún más, al tener en cuenta que 1988 era año electoral, y que el riesgo de no mostrar mejoras en la economía era muy alto. Hubo que recurrir entonces al sector empresarial, a las organizaciones obreras y campesinas, para que el 15 de diciembre de 1987, firmara el Pacto de Solidaridad Económica. En él, se planteó un plan de choque con medidas ortodoxas y heterodoxas que incluían diversos mecanismos para reducir la

¹⁵¹ Rueda, *Ibid.*, pp. 87.

¹⁵² Para contrastar las cifras aquí citadas, véase el apéndice estadístico en *Ibid.*, pp. 149-157.

inflación.¹⁵³ El propósito de reducir la inflación se alcanzó, pero ello implicó que los salarios reales descendieran, y que el peso se sobrevaluara peligrosamente. Sin embargo, el PSE no fue medida suficiente para detener el descontento social, que se manifestó claramente en las elecciones de 1988. Al respecto, Isabel Rueda opina que

En estas elecciones se mostró gran correspondencia entre las condiciones económicas de la población y su participación como votante [pues] el descontento popular ante el estancamiento económico y el deterioro de las condiciones económicas y sociales de la mayoría de la población, deterioro que no había recibido una respuesta significativa [...], se expresó el 6 de julio en las elecciones presidenciales [...] en ellas el abstencionismo aumentó considerablemente, alcanzando 52% de la población en edad de votar, que manifestó de esa forma su falta de confianza en el régimen.¹⁵⁴

Justamente con el propósito de revertir esta tendencia, es que Carlos Salinas adoptó al PSE y a la integración con América del Norte como el objetivo principal de la política económica durante su sexenio. Así, se fijaron aumentos nominales al salario —basados en la tasa de inflación esperada—; se ancló el tipo de cambio, primero, y luego se le asignó un deslizamiento moderado; se redujo el gasto público corriente; se aplicó una política monetaria restrictiva; se aceleró el proceso de privatización; se echó mano de la reforma fiscal para aumentar la recaudación de impuestos; se renegoció el pago de la deuda y se aceleró el proceso de apertura comercial, que encontró un punto de máxima en la firma del TLCAN.

Fue cosa de solo unos años recuperar el crecimiento económico, cuyo pico fue de 4% en 1990 antes de volver a caer. Entre 1989 y 1992, el déficit público decreció de 5.6% a 3.4% del PNB y las exportaciones no petroleras registraron un alza espectacular en 1995 —por encima de Chile y los países del sudeste asiático. La atención se centró en México, porque “por primera vez

¹⁵³ *Ibid.*, p. 89.

en la historia de los países en desarrollo, el país estaba a punto de extender su economía a la de la nación más poderosa del mundo, Estados Unidos, mediante el TLC".¹⁵⁵

Ante los ojos de *Wall Street*, la revolución tecnocrática mexicana parecía irreversible. Las privatizaciones se aceleraban, generando tremendas oportunidades de negocios para los inversionistas. Mediante la firma del NAFTA con Estados Unidos, México parecía enmendar sus antiguas políticas populistas. Los flujos de capital fueron de decenas de billones de dólares. A los ojos del mundo y de *Wall Street* en particular, México personificaba la quinta esencia del nuevo mundo que los inversionistas neoyorquinos estaban descubriendo: los mercados emergentes.¹⁵⁶

Por esta razón, se incrementaron considerablemente las inversiones extranjeras de corto plazo. Para México, estos flujos masivos de capital eran de lo más necesario, pues la tasa de ahorro interno no era suficiente para impulsar el desarrollo económico; sin embargo, desde 1990, la naturaleza de estos flujos era cada vez menos de origen público y cada vez más de origen privado, lo que los convertía en peligrosamente reversibles y volátiles. Aún así, estos capitales pronto se convirtieron en la principal fuente de inversión extranjera,¹⁵⁷ por lo que para el gobierno era muy importante mantenerlos, ya fuese en forma de inversión directa o en forma de cartera.¹⁵⁸ Así, la deuda pública interna se incrementó al emitir valores gubernamentales que pudieran adquirir nacionales o extranjeros como los CETES, BONDES, AJUSTABONOS y TESOBONOS; éstos últimos nominados en dólares, adquirieron gran importancia a partir de abril de 1994,

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 90-91.

¹⁵⁵ Santiso, "Wall Street and the Mexican Crisis: A Temporal Analysis of Emerging Markets", *International Political Science Review*, Vol. XX, núm. 1, 1999, p. 51.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 50.

¹⁵⁷ En términos reales, estas inversiones pasaron de 14.21 por ciento en 1989 a 68.62 por ciento en 1993, del total anual de inversiones extranjeras realizadas en el país (Rueda, *op. cit.*, p. 95).

¹⁵⁸ Así, entre 1988 y 1994, la inversión extranjera directa tuvo una tasa anual de 20.6 por ciento (*Loc. cit.*).

conforme aumentaba la incertidumbre sobre el futuro de la economía mexicana y sobre la posibilidad de que el gobierno no pudiera mantener la paridad del peso frente al dólar.¹⁵⁹

Al combinarse la apertura comercial con el mantenimiento de un peso sobrevaluado, se engendraron déficit crecientes en la balanza comercial, lo que creó incertidumbre en algunos inversionistas, que calificaban de “insostenible” el programa económico que Zedillo presentó al Congreso a principios de diciembre.¹⁶⁰ Ante la duda de que el gobierno pudiera mantener la estabilidad del tipo de cambio, se intensificó la salida de capitales, que había iniciado a raíz del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República. Esto terminó por complicar la situación, y veinte días después de su toma de posesión, al concluir una reunión de los sectores integrantes del *Pacto para El Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento* (PABEC),¹⁶¹ Ernesto Zedillo tuvo que anunciar un aumento de 15% al límite superior del deslizamiento del peso frente al dólar; dos días después, el secretario de Hacienda anunció que la divisa se dejaría a la “libre flotación”, es decir se permitiría el libre juego entre la oferta y la demanda, hasta que se estabilizara en el mercado cambiario. Este anuncio fue el preámbulo de la crisis más profunda que México haya enfrentado en los últimos sesenta años.

Para México, 1994 fue un año paradójico: el TLC entrando en vigor el 1 de enero de 1994 y la crisis estallando el 20 de diciembre. Fue un año marcado por la entrada del país al primer mundo y por su igualmente repentina salida.¹⁶² Este año, es ejemplo paradigmático de la extrema

¹⁵⁹ En diciembre de 1994, los TESOBONOS representaban 55.3 por ciento del total de deuda interna colocada a través de valores (Rueda Peiro, *loc. cit.*).

¹⁶⁰ En este programa se planteaba una estrategia cambiaria similar a la anterior para lograr una tasa de inflación de 5 por ciento en 1995, con un déficit de cuenta corriente de 31,000 millones de dólares, en un marco de crecimiento económico favorecido por un aumento de 5.1 por ciento del gasto público. (Rueda, *op. cit.*, p. 131).

¹⁶¹ Este programa lo suscribieron autoridades gubernamentales y las cúpulas de las organizaciones empresariales, de obreros y campesinos.

¹⁶² Santiso, “Wall Street...”, p.53.

volatilidad de los mercados financieros y más aún, de la velocidad y frecuencia con la que los países pueden perder calidad crediticia.¹⁶³

Pero la crisis que comienza en 1994 no puede explicarse exclusivamente como una mera reacción correctiva del mercado; ni siquiera como un puro ataque especulativo sobre una moneda sobrevaluada; en realidad, es el resultado de la política aplicada desde 1983, que pretendía pavimentar el camino que conduciría México a la globalización, y que se apoyaba en cuatro pilares: la desregulación,¹⁶⁴ la privatización, la apertura comercial y la internacionalización de las finanzas. Aunque la crisis fue muy grave, trajo consigo varias lecciones para México y para la comunidad internacional.

En primer lugar, falseó las hipótesis sobre el inminente retraimiento del Estado en las actividades económicas. Al respecto, Javier Santiso recuerda, muy puntualmente, que la oposición entre los mercados financieros y los Estados, ocurre más en la forma que en el fondo, pues en realidad —continúa Santiso— los gobiernos han estado tradicionalmente detrás de la creación de dichos mercados.¹⁶⁵ Crisis como la de México en 1994, prueban que éstas no son sólo consecuencia del cortoplacismo del sector financiero, sino también son “resultado de un complejo juego de interacciones [con] el gobierno”.¹⁶⁶ Así, por ejemplo, a pesar de que desde marzo de 1994 era plausible una devaluación del peso, la medida se aplazó hasta finales de diciembre, presumiblemente por dos razones: primera, la posible pérdida de votos hacia el PRI, pues las elecciones presidenciales estaban en puerta; segunda, la pérdida de apoyo de Estados Unidos,

¹⁶³ Generalmente, esta calidad crediticia se denomina “riesgo – país”. La cronología de los sucesos de ese año es especialmente reveladora del grado en el que la interacción de las tendencias económicas y políticas se combinaron para generar la crisis. Al respecto, véase el apéndice de este capítulo en el que se resumen los acontecimientos políticos y económicos más importantes durante 1994 y 1995.

¹⁶⁴ Uno de los objetivos de la desregulación en México fue justamente acortar los tiempos de transacción, reduciendo al mínimo las formalidades administrativas que inhibían el acceso a los mercados. (*Ibid.*, p. 51).

¹⁶⁵ Santiso, “Analyst...”, p. 308.

¹⁶⁶ *Loc. cit.*

pues uno de los principales argumentos del Congreso norteamericano para oponerse a la firma del TLC había sido, justamente, que una vez que el tratado entrara en vigor, México devaluaría.¹⁶⁷

En segundo lugar, mostró que una de las características más marcadas de las naciones globalizadas a fin de siglo, es su fragilidad y constante incertidumbre, lo que hace muy factible que los paraísos financieros se transformen en largas pesadillas. Por último, dejó muy claro que la globalización —particularmente en el ámbito financiero— implica la preeminencia del tiempo sobre el espacio; la velocidad fue, en realidad, la esencia de la crisis. La gran enseñanza del 94 fue que la supervivencia de una nación globalizada, dependería de la rapidez con esta pudiera ajustarse a los cambios en el ámbito financiero, por una parte, y de los mecanismos que creara para seguir el ritmo de dichos mercados, por otra, pues

Las crisis mexicanas de las ultimas dos décadas demostraron que la velocidad de reacción es uno de los activos más importantes de un Estado. Las finanzas internacionales cambian con velocidad cada vez mayor; aparecen nuevos actores, se multiplican las innovaciones, emergen nuevos mercados y más allá de los cambios operacionales o institucionales, en ellos el tiempo se acelera significativamente. Gracias al incremento en nuevas tecnologías de la información, la interconexión de diferentes mercados bursátiles se ha logrado a una velocidad que es demasiado rápida para el Estado.¹⁶⁸

La forma en que las autoridades mexicanas manejaron la crisis es particularmente reveladora de la dificultad de aquellas para manejar el factor tiempo. Ello pone de manifiesto que, después del ajuste estructural del Estado, México tuvo que enfrentarse a un nuevo reto, el ajuste temporal. Si convertirse en una nación globalizada suponía dar preeminencia a los factores económicos y financieros, entonces su supervivencia dependería de qué tan bien adaptara sus

¹⁶⁷ Santiso, “Wall Street...”, pp. 64 - 65.

¹⁶⁸ *Loc. cit.*

respuestas a la velocidad de los mercados. Ahora bien, la velocidad en los mercados financieros no es fortuita; se fundamenta en las restricciones de corto plazo, en los cambios de opinión de los formadores de mercado ¹⁶⁹ y en la incertidumbre. Estos tres factores juntos, hacen del riesgo una constante; por lo tanto, la adaptación a los ritmos financieros significaba, sobre todo, crear mecanismos que aceptaran al riesgo como dado y que fueran capaces de manejarlo de la mejor manera posible.

II.3 LAS CONSECUENCIAS DE LAS CRISIS

Las reformas emprendidas a partir de los años ochenta y los desajustes y crisis que éstas provocaron al interior de la nación, hicieron que, al paso de veinte años, México se conformara como una nación radicalmente distinta. No deja de ser paradójico que el Estado haya sido el promotor de estos cambios, sobre todo cuando se piensa que la inclusión a un mundo globalizado implica, por lo menos, una reconfiguración drástica del papel estatal.

Muchas de las manifestaciones del proceso de globalización en México, comenzaron en el Estado, quien, ante la necesidad de subsistir en un mundo globalizado, sacrificó muchas de sus certezas y transformó su estructura significativamente. Las reformas que ello implicó, generaron rupturas; estas rupturas generaron crisis y las crisis cuestionaron el papel del Estado, sobre todo en función de la acción gubernamental. Tal y como Beck lo definió, no desapareció la política, pero sí se cuestionaron profundamente el quehacer ‘político’ y ‘no político’.¹⁷⁰

Revisar las reformas que se llevaron a cabo en las dos últimas décadas, tiene un doble propósito: por un lado, dar los antecedentes necesarios que explican mucho de las crisis sufridas

¹⁶⁹ En los mercados, los juegos de opinión son espejos deformadores en los que los rumores circulan a la velocidad en la que cambia el humor de un puñado de creadores de mercados, quienes en cuanto pierden confianza, pierden el suelo (Santiso, “Analyst...”, p. 318).

en ese mismo período; por otro, resaltar el cambio profundo del escenario nacional, en cuanto a valores, actores, etc. Es evidente que, después de las reformas, cambió el escenario político, y con él, la manera de plantearse los problemas. Los actores ya no eran los mismos, o, por lo menos, no tenían el mismo peso en las decisiones, y el sistema de valores que antes dictaba la forma de actuar también se había replanteado.

De alguna manera, el país se volvió más democrático; las instituciones y regulaciones electorales permitieron a los partidos políticos adquirir gran importancia y capacidad de influencia, al mismo tiempo que hicieron a las elecciones, procesos —más o menos efectivos— de expresión social; la idea de alternancia en el poder, dejó de ser lejana y se convirtió en realidad, por lo menos en el ámbito local, y en el poder legislativo. Asimismo, el pluralismo que se generó en las reformas políticas de fines de siglo, provocó que surgieran nuevos valores sociales: democracia, respeto de los derechos políticos, gobernabilidad, eficiencia gubernamental, etc.

Las transformaciones sociales no generaron nuevos actores, pero sí redimensionaron, de *jure* y de *facto*, su actividad e influencia en el país; precisamente por ello, las demandas de estos grupos tuvieron que tomarse en cuenta y actuar en consecuencia, en algunos casos. La importancia que adquirieron los empresarios a lo largo del período no debe subestimarse: aunque es difícil afirmar que se convirtieron en una élite decisora de políticas, sí puede decirse que se convirtieron en un actor muy influyente en ellas.

Las consecuencias de la transformación económica fueron las más evidentes; gran parte de las crisis se debieron a la rápida ruptura de los antiguos modelos económicos, o a lo inadecuado de los nuevos. Pero, además de las consecuencias conocidas, y del gran descontento

¹⁷⁰ Véase *supra* 1.2.1 ¿qué es la globalización?

social que provocaron, las crisis económicas de los últimos veinte años en México modificaron el papel que antiguamente desempeñaba la economía en el quehacer gubernamental; es decir, modificó el contenido de las agendas públicas, que de pronto se llenaron de temas económicos, por encima de cualquier otro.

Como ya se mencionó en el capítulo I, la acción gubernamental está determinada por la definición que se dé a los problemas, y los participantes de esta definición son factor primordial, pues de la forma de las soluciones dependerá, en gran medida, de qué tanto se les tome en cuenta. Las reformas promovidas por el Estado mexicano propiciaron el surgimiento o resurgimiento de ciertos actores nacionales; lo que implicó un cambio fundamental en la manera de hacer política: la rigidez jerárquica con la que hasta entonces se habían implementado las respuestas gubernamentales, tuvo que ceder terreno a un modelo más de abajo hacia arriba, en el que se tomaran en cuenta las demandas de actores políticos y sociales, y los límites políticos que el sistema imponía. Esto no quiere decir que antes *sólo* se utilizara el modelo de arriba hacia abajo; quiere decir que el modelo de abajo hacia arriba, antes reservado para cierto tipo de políticas, se planteó para gran parte de la acción pública, pero no como modelo exclusivo, sino como complementario.

El desempeño económico de México en los últimos veinte años, demostró que la globalización había transformado al país profundamente, sobre todo en lo tocante al papel que desempeñaba el Estado. La apertura comercial y la transnacionalización de muchas actividades que implicó el proceso globalizador, originaron lo que Beck y Giddens denominaron una sociedad de riesgo, basada en “el abandono de la naturaleza” y “el abandono de la tradición”.¹⁷¹ A lo largo de estos años, se generaron un auge tecnológico importante, una larga transición a la

¹⁷¹ Al respecto véase Ulrich Beck, *op. cit.*, y Anthony Giddens, *art. cit.*

democracia, nuevos arreglos sociales y el predominio de los asuntos económicos por encima de los políticos y sociales. Ello hizo que desaparecieran las antiguas certidumbres que proveían el Estado y sus medios de control: la globalización era un fenómeno ineludible y el Estado no había podido controlarlo.

Las crisis que sufrió el país desde principios de los ochenta, no sólo afectaron la posición de México con el exterior, sino que generaron gran inestabilidad interna. 1982, 1987 y 1995 probaron dos cosas: en primer lugar, que el ritmo de cambio de los mercados financieros era considerablemente más rápido que el ritmo de adaptación y ajuste del Estado a ellos;¹⁷² en segundo, que la sociedad mexicana era muy sensible a los indicadores económicos y que, por lo tanto, los efectos de las crisis tendían a magnificarse en el ámbito social.

Conforme las crisis fueron sucediendo, los problemas en el ámbito financiero — particularmente, los relativos a los ataques especulativos— dejaron de atañer exclusivamente a los inversionistas y se convirtieron en un asunto público. Así, en la crisis de 1987 —provocada por la caída de diversas bolsas de valores— y en la posterior de 1995, en donde a los problemas económicos se sumó un gran descontento social, la acción gubernamental adquirió el calificativo de necesaria y urgente. A partir de entonces, los asuntos económicos adquirieron mayor peso en las agendas públicas; éstas se centraron básicamente en idear respuestas económicas a la interrogante de ¿cómo desenvolverse en un mercado internacional, con efectos tan grandes en la economía del país, y por lo tanto, con repercusiones en el ámbito social?

Conforme se ampliaban los vínculos de México con el exterior y la transnacionalización de los espacios aumentaba (es decir, conforme avanzaba la globalización) menos capacidad tenía el Estado para controlar los problemas financieros que de ello derivaban. La disyuntiva se

planteaba, entonces, entre aumentar la capacidad estatal para regular los vínculos con el exterior, o reconocer cierta independencia del ámbito económico con el Estado.

La primera opción era casi por definición impracticable, pues aumentar los espacios de regulación del Estado significaba —ente otras cosas— dar marcha atrás a las reformas de los ochenta y noventa, enfrentarse abiertamente con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los países que los sustentan, perder el apoyo económico internacional y, por lo tanto, condenarse al aislamiento. La segunda opción, suponía reconocer que la globalización había provocado dos tipos de presiones: las externas, generadas por los mercados financieros y sus movimientos acelerados, y las internas, generadas en la sensibilidad de la sociedad a las crisis económicas; aunque ello implicaba grandes problemas para un Estado tradicionalmente autoritario como el mexicano, acostumbrado a poseer todas las respuestas y, por ende, el control del grueso de los asuntos; no obstante, asumir sus limitaciones era la única solución viable.

De lo anterior, se desprende que la sociedad mexicana y su gobierno, habían, finalmente, definido un nuevo problema público: el control efectivo del riesgo y el cálculo correcto de los tiempos (es decir la sincronía) de operación estatales, gubernamentales y económicos-financieros. Este planteamiento —además— cumplía con las características planteadas al inicio de esta investigación; por ejemplo, siguiendo a Hogwood y Gunn, se habían alcanzado las características de crisis, particularidad, atención de los medios, amplio impacto en la sociedad, cuestionamiento del poder y de la legitimidad gubernamental y el asunto estaba claramente de moda.¹⁷² Si se toma el enfoque de Anderson, se descubre que los tres ámbitos planteados, la

¹⁷² Este punto se discute en el capítulo II *supra*, pero para un análisis más profundo véase los artículos citados de Javier Santiso.

¹⁷³ Véase capítulo I *supra* y Hogwood y Gunn, *op. cit.*, p. 68.

macropolítica, la micropolítica y los subsistemas de políticas estaban involucrados.¹⁷⁴ De acuerdo con Cobb, Elder, McClain y Aguilar, se estaba frente a un problema público, pues se había incluido en la agenda sistémica y en la gubernamental y se había estructurado de manera causal.¹⁷⁵

En consecuencia, si gran parte de los problemas del país se originaban en el ámbito económico, y el Estado era incapaz de controlar eficientemente la economía, entonces la acción gubernamental debía encaminarse hacia la creación de mecanismos —más allá del Estado— que regularan los asuntos económicos eficientemente. Desde una perspectiva liberal, esto significaba facilitar los medios para que el ámbito económico funcionara de manera relativamente autónoma, lo cual implicaba embarcarse en un proceso de autorregulación de la economía, que fuera acorde a los cambios ocurridos dentro del Estado y que permitiera controlar los riesgos económicos que provocaban los ataques a la moneda.

¹⁷⁴ *Supra* p. 13 y Anderson, *op. cit.*, p.39.

¹⁷⁵ Véase Capítulo I *supra*

CAPÍTULO III

¿CÓMO SE CONSTRUYÓ LA POLÍTICA FINANCIERA? EL CASO DE MÉXICO.

La globalización, como proceso, es difícil de encasillar en una determinada fecha; nunca se sabe a ciencia cierta en qué momento preciso comenzó un país a globalizarse, y mucho menos se sabe con exactitud, cuándo empezó a sufrir las primeras consecuencias de este proceso. Además, si —como se dijo anteriormente— los efectos de la globalización son difusos y difíciles de tipificar, calendarizarlos todavía más complejo. Uno de los argumentos centrales de este documento es que, en tanto una medida modernizadora, la globalización implica abandonar la tradición y desarrollarse en condiciones de alta incertidumbre, lo cual —dicho sea de paso— parece ser la única consecuencia compartida por todos los países que han quedado inmersos en procesos globalizadores. En el capítulo anterior se vio que, después de las reformas estatales y de las crisis sufridas por el país, la sociedad mexicana se había convertido en una sociedad de riesgo; son embargo, deliberadamente cuidé que, en ningún momento, se marcara una fecha específica como “la entrada de México a la era del riesgo”, sobretodo, porque me parece que es así como las sociedades descubren que se volvieron altamente inciertas. No hay un momento específico, de pronto el conjunto de sucesos que rodean a la sociedad le hacen darse cuenta que entró en una era de incertidumbre.

Ahora bien, para elaborar un análisis más fino, sí resulta indispensable marcar algún punto en el tiempo que marque el inicio de México como una sociedad de riesgo, pero esta delimitación es, necesariamente, arbitraria. Así, tomando en cuenta el período estudiado en el capítulo anterior y los sucesos que en él se relatan, me parece que enero de 1994 es un buen punto de partida. Cabe recordar que el 1 de enero de ese año, los mexicanos despertaron con dos noticias que —de manera un tanto abrupta— demuestran a la sociedad mexicana su nueva

condición; por un lado, entra en vigor el TLC, que implicaba la inserción de México a un mundo altamente competitivo, en el que la antigua protección estatal a la industria había quedado muy atrás; por otro, los brotes guerrilleros en el sur de la república, que llamaban la atención sobre una situación de posible inestabilidad política. 1994, es, entonces, el momento en que las decisiones tradicionales pierden efectividad y, por lo tanto, se plantea como urgente una transformación en la forma de plantearse y solucionar los problemas.

Para entender la creación de un Mercado de Derivados mexicano, es indispensable, por lo tanto, entender, primero, qué riesgos enfrentaba el país; segundo, cómo intentó hacerles frente; tercero, qué son los mercados de derivados y porqué se les plantea como solución a situaciones de riesgo y por último, cómo se planteó, específicamente, el funcionamiento del MEXDER. Lo anterior implica, por lo tanto, estudiar qué es lo que sucede a partir de 1994.

Un Estado que no acepta el riesgo es, por definición, un Estado autoritario; en él prevalece la certeza, pues se conocen de antemano los límites impuestos y se tiene amplia certidumbre —si bien, no-conocimiento exacto— sobre las consecuencias que acarrearán actos que desafíen la autoridad estatal. En un Estado así, la certidumbre es —aún cuando no del todo grata— el común denominador. Por el contrario, las democracias se caracterizan por ser sistemas altamente inciertos, mediante los cuales el riesgo se institucionaliza, pues ser democrático implica aceptar que “el otro” ganará tarde o temprano, es decir la mayor certeza del grupo en el poder es que algún día puede dejar de serlo.¹⁷⁶

A pesar de que a partir de 1977 se fueron abandonando las certidumbres políticas (con la larga transición a la democracia) y abriendo las puertas al riesgo (con el avance del pluralismo) y aun cuando el Estado mexicano, antes poseedor de toda certidumbre, tuvo que crear instituciones

que asimilaran el riesgo, y evitaran que éste representara una amenaza a su propia subsistencia, como el Instituto Federal Electoral,¹⁷⁷ fue hasta 1994, que las instituciones reguladoras del nuevo marco político (encargadas de encauzar el “riesgo” de la alternancia en un contexto democrático, por cauces pacíficos e institucionales) empezaron a surtir efecto, pues fueron capaces de proveer el ambiente necesario para tener las elecciones “más limpias y creíbles de la historia de México contemporáneo”.¹⁷⁸

Sin embargo, el “encauzamiento institucional del riesgo” no se limitó al ámbito político - electoral; el Estado mexicano se embarcó en otras reformas que complementaron su transformación hacia una sociedad de riesgo, pero de *riesgo controlado*. Cabe mencionar, por ejemplo, la reforma al sistema de justicia que se llevó a cabo entre 1994 y 1995, en la que se procuraba “fortalecer al Estado de derecho” y “asegurar que México [era] un país de leyes [...] Es decir, se intentaban fortalecer los mecanismos legales —que por definición representan certidumbre— para convertir la certidumbre de las leyes en certidumbre cotidiana.”¹⁷⁹

Esta reforma al poder judicial, modificó 27 artículos constitucionales,¹⁸⁰ en torno a siete puntos básicos: la designación y el régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; la ampliación de los supuestos de las controversias constitucionales; las modificaciones al sistema de cumplimiento de las sentencias de amparo; la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación; la

¹⁷⁶ Al respecto véase Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

¹⁷⁷ Cabe recordar que el IFE, paulatinamente ganó capacidad de decisión hasta convertirse en una institución capaz de garantizar, como organismo autónomo, la legitimidad democrática del Estado

¹⁷⁸ Estas elecciones, además registraron una tasa de participación cercana a 76% de los empadronados, padrón electoral que abarcaba a 97% del universo de ciudadanos (Soledad Loaeza, art. cit., p. 112)

¹⁷⁹ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp.547.

¹⁸⁰ Se reformaron los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 112 y 123 (*Ibid.*, pp. 547– 576).

creación de los Consejos de la Judicatura y la carrera judicial en las 32 entidades federativas; el establecimiento de los procedimientos judiciales para impugnar el no-ejercicio de la acción penal, y la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de establecer bases para la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.¹⁸¹ Esta reforma revela, en primer lugar, que el Estado asumió que en la sociedad mexicana de los años noventa, existía un riesgo permanente al cual había que hacer frente; en segundo, que reconoció su incapacidad para, con los antiguos parámetros de organización, combatir eficazmente este riesgo; y tercero, que buscó crear instituciones capaces de procesar este riesgo y manejarlo de manera adecuada sobre todo aquellas cuyo objetivo primario fuera proveer certidumbre. Reformar el poder judicial es una medida mayor, sobre todo porque supone el planteamiento previo de que aquel poder que —por definición— se encarga de proveer certezas está fallando en su tarea primaria, y que por lo tanto debe transformarse para cumplir con sus metas; puesto en otros términos, significa que el Estado ha reconocido abiertamente que, en su conformación actual, es incapaz de controlar las incertidumbres de la vida cotidiana, sea mediante leyes, sanciones, o cualquier otro mecanismo a su alcance.

En la misma línea de asumir el riesgo como dado y de intentar encauzarlo por la vía institucional, se encuentra el caso del fortalecimiento del pacto federal, que desde un principio, se planteó como una forma de equilibrio político y social.¹⁸² Al replantearse el sistema federal, se intentaron generar “condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 548.

¹⁸² Salvador Rocha Díaz, *El nuevo Federalismo Mexicano: Federalismo integral*, México, Fundación Colosio, Colección cuadernos de debate, núm. 25, 1997, p. 7.

locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones”.¹⁸³

Es muy importante notar que detrás de esta política, estaba la idea de encontrar un mecanismo que mediara entre “una nación fuerte con estados y municipios débiles”, y “municipios hipertrofiados por exceso con un gobierno federal débil y limitado”.¹⁸⁴ Es decir, en ella se reconocía abiertamente que la integración de México al ámbito internacional implicaba redefinir el ámbito de competencia de los órdenes de gobierno, pues las decisiones centralizadas ya no eran suficientes para controlar las variables regionales. Esta incapacidad de controlar las regiones, en la forma en que se había hecho durante muchos años, generó al interior del gobierno mexicano la conciencia de que había que encausar el riesgo derivado de la falta de control. Por ello, el presidente Zedillo incluyó en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000* un apartado que replanteara las relaciones entre las entidades federativas. Dos años después, bajo el nombre de *Programa para un nuevo federalismo 1995 - 2000* se pusieron en marcha sus objetivos.¹⁸⁵

El programa se llevó a cabo en cinco líneas de acción: impulso al desarrollo político institucional; al desarrollo social; contribución al crecimiento económico; fortalecimiento del desarrollo regional y promoción de mayor desarrollo administrativo. Para ello, se trabajó mediante subprogramas agrupados en tres grandes rubros: uno, federalismo y descentralización; dos, federalismo hacendario y tres, renovación municipal. Como resultado de ellos, se creó la

¹⁸³ “Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 (extracto del capítulo Por un nuevo Federalismo)”, en *Gaceta mexicana de Administración Pública estatal y municipal*, núm. 51, 1995, pp. 83 - 87.

¹⁸⁴ Rocha Díaz, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸⁵ Este programa contiene diez objetivos generales: fortalecer la unidad nacional; vigorizar la autonomía política de los estados; impulsar una redistribución de facultades y recursos entre los tres órdenes de gobierno; actualizar el Sistema Nacional de Planeación democrática; desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones; transformar el Sistema Nacional de Coordinación fiscal en un sistema de coordinación hacendaria; emprender un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para impulsar el desarrollo regional; impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas, especialmente en educación, salud, medio ambiente, bienestar social, combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda; promover el desarrollo

Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo, se convirtió e integró al Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria y se actualizó el Sistema Nacional de Planeación Democrática; además, se celebraron convenios de coordinación, que suplantaron los antiguos mecanismos de control central.

Quizá, uno de los pasos más significativos que se dieron para fortalecer el pacto federal fue la transformación de las relaciones económicas con los municipios. Al igual que en las reformas al sistema político, al poder judicial y al pacto federal, en esta medida, también se aceptó que México era una sociedad de riesgo, cuyo Estado era incapaz de prever los asuntos públicos. Ello implicaba, en primer lugar asumir a la incertidumbre como constante y desarrollar mecanismos que permitieran manejar el riesgo que de ella derivaba; así, a los ejemplos anteriores se sumó un nuevo mecanismo de manejo de riesgo: “la descentralización del Ramo 33”.

En la iniciativa del Presupuesto de Egresos para 1995, presentada a la cámara de Diputados, Ernesto Zedillo propuso que la mitad de los recursos destinados al gasto social, correspondientes al Ramo 26 de Solidaridad y Desarrollo Nacional, se aplicaran por medio de los fondos municipales, a partir de decisiones de los ayuntamientos, y con la participación de las comunidades. A este Fondo se fueron agregando los recursos que antes se destinaban a otros subprogramas de Solidaridad y que se ejercían, básicamente, de manera centralizada.¹⁸⁶

La federalización de los recursos es un reconocimiento implícito de que el Estado ya no tiene la capacidad de controlar todo; sin embargo, en la misma medida que se distribuyen los recursos antes manejados por el centro, se distribuyen las responsabilidades sobre su manejo. Entonces, al mismo tiempo que la descentralización es un ejemplo de liberalización política,

administrativo de la gestión pública en los tres órdenes de gobierno y revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio para fortalecerlo como espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

simplificación administrativa y triunfo de las demandas de autonomía regional, también implica que los gobiernos estatales y locales toman el riesgo derivado de la administración autónoma de los recursos. Así, de alguna manera, el gobierno federal pierde poder sobre los locales, pero también se libera de responsabilidades respecto al éxito o fracaso en el manejo de los recursos públicos

Ahora bien, el ámbito político no fue el único ni el más amenazado por la incertidumbre; el ámbito económico, por naturaleza, está plagado de organismos asociados al riesgo, lo que obligó al Estado a, por un lado, asumirlo y, por otro, profundizar en las decisiones económicas con elementos que lo redujeran o que permitieran manejarlo. Por ejemplo, en la crisis económica de 1982, la caída de los precios del petróleo mostró las desventajas (el riesgo) de depender económicamente de un solo producto; por ello, se desarrollaron mecanismos que impulsaran la diversificación comercial, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.¹⁸⁷ Esto, bien podría calificarse como un intento precursor para controlar los riesgos provenientes del mercado mundial.

Sin embargo, la crisis de 1995 puso de manifiesto la nueva situación de *riesgo permanente* en la que el Estado mexicano tendría que desenvolverse. Como consecuencia del “error de diciembre”, la economía mexicana se precipitó en una severa crisis de pago que evidenció las deficiencias en la política económica y las debilidades del sistema de crédito y ahorro nacional. La inflación alcanzó 52%; las tasas de interés se dispararon, en un principio, de 14.9 a 48.7% y después alcanzaron montos superiores a 100%. Ello provocó que los niveles de

¹⁸⁶ Ernesto Zedillo Ponce de León, “El marco del Nuevo Federalismo”, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núms. 48, 49, 50, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 11- 15.

¹⁸⁷ Hay que recordar que para Salinas ‘diversificación’ significaba venta de mayor número de productos, y para Zedillo, el alcance a mayor número de mercados.

cartera vencida de los bancos incrementarían de manera dramática, pues, de pronto, miles de empresas e individuos se vieron imposibilitados para pagar sus adeudos.¹⁸⁸

La combinación de una banca desequilibrada por un perfil de riesgo elevado con altas tasas de interés y contracción económica, colapsó a 13 de 18 instituciones bancarias; el gobierno decidió, entonces, intervenir. En 1995, se lanzó el Acuerdo de Apoyo a Deudores (ADE) y varias instituciones fueron intervenidas; como la medida fue insuficiente, para los primeros meses de 1996 se tomó la decisión de inyectar recursos masivamente a las instituciones financieras: “de 112 mil millones de dólares como valor total de la banca mexicana, se destinarían más de 60 mil millones a su rescate, 55% de su valor”.¹⁸⁹ Para llevar a cabo el rescate financiero, se emitieron pagarés, que cubrirían los faltantes en los activos de los bancos:

Institución por institución se fijó el monto de la cartera con problemas de repago y se cubrió en los balances mediante pagarés que ofrecían rendimientos superiores a la tasa CETES. A cambio, [se] adquiría[n] los derechos sobre los flujos de crédito —es decir, las cantidades recuperadas mediante la administración y cobranza de los créditos —pero los bancos mantenían la administración de la cartera a través de un fideicomiso manejado por ellos mismos. Legalmente, los créditos designados seguirían perteneciendo a su patrimonio. Merced a esta compleja operación, se mantendría la cartera y su administración dentro del ámbito protegido del secreto bancario.¹⁹⁰

El rescate bancario se pudo hacer, gracias a que el gobierno desempolvó del Banco de México un antiguo fondo de protección denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), creado en 1990, en sustitución del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de

¹⁸⁸ Marcelo Ebrard, “FOBAPROA: la oportunidad perdida”, en Gabriel Székely (coord.), *FOBAPROA E IPAB el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999, p. 37.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 39.

Banca Múltiple (FONAPRE). ¹⁹¹ FOBAPROA se creó como un seguro de depósitos con cobertura limitada, para que las cuotas o aportaciones de los bancos —que en ese entonces se planeaban privatizar— sufragaran cualquier faltante de recursos, resultado del crecimiento de la cartera de créditos incobrables de los bancos, de las necesidades para financiar fusiones entre algunos de ellos, o de otros problemas imprevistos. Se planteó como un fideicomiso de carácter público en el que la Secretaría de Hacienda actuaría como fideicomisario, el Banco de México como fiduciario y que tendría representantes en el comité técnico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Su creación buscaba proteger al ahorro, a partir de las aportaciones de las propias instituciones bancarias y de la publicación anual del monto máximo de depósitos a cubrir; con ello, los inversionistas principales tendrían incentivos para supervisar la evolución de los bancos y, por otro lado, se protegería al erario, transfiriendo la carga de potenciales quebrantos a las aportaciones de los propios bancos.

Al crearse el fondo, se eliminó la prohibición impuesta al FONAPRE, de recurrir a recursos presupuestales. Sin embargo, se dejó abierta la posibilidad de que, en condiciones de emergencia —es decir, cuando el quebranto fuera mayor al conjunto de las aportaciones de la institución— el Fondo accediera a una línea de crédito del Banco de México, lo que se traducía, a su vez, en créditos a los bancos con garantía de sus bienes y acciones. Se planteaba entonces, una combinación razonable de protección al ahorro y al erario e incentivos a los inversionistas, para supervisar el desempeño de las instituciones financieras.

¹⁹⁰ *Loc. cit.*

¹⁹¹ El FONAPRE se creó el 10 de noviembre de 1986 como resultado de las primeras acciones tendientes a reprivatizar la banca con la emisión de los Certificados de Aportación Patrimonial (CAP's) hasta por 33% de las acciones de cada Sociedad Nacional de Crédito. Su fundamento jurídico fue el artículo 77, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Así, de 7 millones de créditos, FOBAPROA adquirió 440 mil, los más cuantiosos y difíciles de recuperar. De todos esos créditos adquiridos, sólo 550 representaban en noviembre de 1997, 40% de los activos del Fondo, con un valor aproximado de 145,200 millones de pesos; también se reportó que existían 1,325 créditos cuyo monto era mayor a 20 millones de pesos. Se decidió realizar trece intervenciones y no declarar una sola quiebra. El FOBAPROA tuvo que aceptar las pérdidas de nueve instituciones intervenidas, que ascendieron a 69, 836 millones de pesos y, adicionalmente, aportó 11, 348.1 millones de pesos, capital necesario para que pudieran seguir operando y venderse como negocio en marcha.¹⁹²

Pero el rescate financiero encabezado por el FOBAPROA encontró grandes oposiciones en el Congreso; las acusaciones al ejecutivo, por parte del legislativo fueron grandes y graves. La transparencia con la que se llevaron a cabo las operaciones no quedó muy clara y se presionó mucho por que el Congreso pudiera mandar auditorías al Fondo. Después de un largo período de controversias políticas y de gran negociación entre el ejecutivo y la oposición, se aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario. En ella, se estableció que el FOBAPROA se mantendría en proceso de liquidación, mientras se pasaban al nuevo Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) —que sustituiría al Fondo— los activos que, una vez concluidas las auditorías, se considerarían producto de operaciones válidas.

Este nuevo instituto es el encargado de liquidar —si el deudor de cartera no paga— a los bancos el importe del riesgo compartido, hasta por el monto efectivamente no cubierto; dichos montos son, de hecho, deuda pública indirecta y su servicio se cubrirá con partidas presupuestales anuales. El instituto, descentralizado del gobierno federal, está supervisado permanentemente por el congreso, a quien deberá proporcionar información periódica y detallada

¹⁹² Adolfo Aguilar Zinzer, “la negociación de Fobaproa”, en Gabriel Székely, *op. cit.*, p. 76.

de sus actividades. También se encarga de administrar el seguro bancario. Por primera vez se estableció un límite para éste, que alcanzará, a partir de enero del 2006, un total de 400, 000 Unidades de Inversión (UDI's).¹⁹³

Pero la crisis de 1995, por su parte, mostró que también las decisiones internas eran generadoras de riesgos. Los errores de política que provocaron el derrumbe monetario del país, dieron un precedente para buscar mecanismos de aseguramiento que procuraran disminuir el riesgo de una nueva “devaluación sexenal”;¹⁹⁴ por ejemplo, con esta premisa, el gobierno de Ernesto Zedillo contrató, en 1999, un “blindaje económico” que sirviera como escudo a la labor de los especuladores. Ello no obstante, supuso ajustarse a las exigencias de manejo y control de riesgo financiero, que diversos países imponían a México vía sus organismos internacionales.

Dichas presiones se debían, en gran parte, a que muchas de las medidas que México tomó para contrarrestar los efectos perniciosos de las crisis económicas, estaban íntimamente ligadas a sus relaciones de intercambio con otros países. Globalizarse significa depender mutuamente del funcionamiento de otras economías; por ello, la comunidad internacional presiona constantemente para tener mecanismos compartidos de manejo de riesgo. Esto no es nada nuevo. En el ámbito internacional, se han buscado, por lo menos desde la década de los treinta, reformas que controlen la incertidumbre económica; es decir, que disminuyan las “sorpresas” y crisis dentro de la estructura económica y financiera mundial.¹⁹⁵

¹⁹³ Marcelo Ebrard, art. cit., p. 62; Adolfo Aguilar, art. cit., p. 98.

¹⁹⁴ Aun cuando se debiera exclusivamente a la desconfianza de los inversionistas y no a factores objetivos macroeconómicos.

¹⁹⁵ Así, por ejemplo, se llegó al arreglo de Bretton Woods, que buscaba estandarizar (es decir, dar certidumbre) a las monedas de los países más influyentes del mundo. De igual manera, se crearon instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuyos objetivos son, en el fondo, los mismos: dar mecanismos y opciones a los países, para evitar que derrumbes financieros y crisis económicas locales lleven a un colapso económico transnacional.

Sin embargo, pronto dichos organismos se dieron cuenta de que no bastaba con dar préstamos a cualquier proyecto atractivo de desarrollo. Ello no garantizaba ni el éxito de dicho proyecto, ni un verdadero avance

De esta forma, el FMI y el Banco Mundial empezaron a condicionar el préstamo de más fondos, a reformas internas que, de alguna manera, “sanearan” la economía, para evitar crisis que pudieran extenderse a otras regiones y países y, por otra parte, para garantizar, de alguna manera, que el país deudor pudiera cumplir con sus obligaciones con la institución acreedora. Así, junto al dinero prestado, se incluía una serie de demandas reformistas, a veces radicales: saneamiento fiscal, control de la inflación, manejo responsable de la política monetaria, menor gasto social, apertura económica, etc. aplicados de manera muy inflexible.

El objetivo, ante todo, era maximizar la estabilidad económica mundial; esto es, se buscaba disminuir el impacto de futuras crisis económicas locales o regionales en el resto del mundo, haciendo copartícipes al mayor número de Estados en dicha tarea, tanto a través de los organismos y foros internacionales como en las políticas internas que pudieran tener un efecto adverso en el ámbito internacional. Ante esto, las demás consideraciones debían de ser vistas como secundarias.

Ello explica porqué, como economía emergente, México tuvo que aceptar las reglas internacionales de cálculo de riesgo y se vio forzado a adoptar nuevos instrumentos de manejo de riesgos, que buscaban, primero, compartir el riesgo intrínseco de pertenecer a un mundo globalizado. Sin embargo, en un segundo momento, al ser éstos, mayoritariamente mecanismos de largo plazo, también le permitían arreglar problemas cíclicos, de naturaleza estructural como las crisis económicas. Al darse cuenta de ésta última posibilidad, el Estado mexicano incluyó en

económico para el país contratante del crédito, y, aún más grave, no se podía asegurar el reintegro del préstamo. Junto con un avance menor a lo esperado respecto a dar certidumbre y estabilidad a la economía mundial, se había aunado el riesgo de que los mismos organismos financieros internacionales se vieran en peligro, ante la falta de pago de sus acreedores. Y si algo podía desencadenar una crisis mundial, era dicha posibilidad. Había que buscar una manera de disminuir el riesgo, el viejo y el nuevo. (Al respecto véase el artículo de Martín Feldstein, “El FMI y las crisis bancarias”, en Gabriel Székely, *op. cit.*, pp. 185 - 198.

su agenda la puesta en marcha de éstos instrumentos, que le permitieran prever, manejar y solucionar las crisis.

Con este antecedente, se tomaron algunas decisiones y se pusieron en práctica ciertas políticas al interior del país; se aceleró la apertura de la BMV, se intentó manejar y consolidar la deuda pública en los mercados internacionales y se buscaron mecanismos que garantizaran la estabilidad macroeconómica, a pesar de los costos y riesgos asociados a la actividad individual.

El proceso de globalización financiera mundial provocó mayor interrelación entre los comportamientos de los mercados de valores más importantes del mundo, de modo que los sucesos que alteran el comportamiento de un mercado en particular, repercuten casi de inmediato en el resto. El proceso de globalización generó una gran movilización de capitales extranjeros, lo que significó que los mercados fuesen interdependientes y que, por lo tanto, las políticas económicas mundiales buscaran concordar. Uno de los efectos más importantes del proceso mexicano de globalización financiera, fue una paulatina expansión de capitales, que dinamizaron, no sólo el sistema bancario, sino, sobre todo, el sistema bursátil; prueba de ello es que, a partir de la reprivatización bancaria, México se incluyó en el “sistema bancario internacional”, con lo cual se incrementaron rápidamente las operaciones interbancarias con instituciones extranjeras.¹⁹⁶

Por su parte, la Bolsa Mexicana de Valores se ha convertido, progresivamente, en un gran centro bursátil, en el cual cotizan títulos de emisoras internacionales y que, además, tiende constantemente a convertirse en el corazón financiero de Latinoamérica.¹⁹⁷ Asimismo, en los últimos 20 años, la bolsa ha presentado un activo proceso de transformación tecnológica, cualitativa y de mecanismos de operación, lo que le ha permitido colocarse como un mercado con

¹⁹⁶ *Certeza Económica*, núm. 2, octubre - diciembre 1997, número temático sobre el sistema financiero, pp. 48 - 81.

niveles competitivos internacionales y ser parte activa de la acelerada apertura de captación de inversión extranjera.¹⁹⁸

Además, como resultado de la instrumentación del Tratado de Libre Comercio y la liberalización de servicios, en el piso de remates participan actualmente casas de bolsa autorizadas para operar como filiales de instituciones financieras extranjeras (por ejemplo Santander, Goldman Sachs y Baring).¹⁹⁹ De esta forma, actualmente, se pueden adquirir títulos de empresas nacionales como Teléfonos de México, acciones de compañías argentinas en el área internacional y títulos de deuda emitidos por el gobierno federal, que tradicionalmente sólo cotizaban en mercados extranjeros. Aunado a ello, desde el 15 de julio de 1997, se puso en marcha la negociación de valores extranjeros en la bolsa por medio del Sistema Internacional de Cotizaciones, y en el mismo año, se autorizó a la BMV a operar títulos de deuda emitidos por el gobierno federal en el extranjero, como los bonos Brady y UMS.²⁰⁰

Como ya se dijo, las medidas anteriormente citadas, intentaban dotar al gobierno mexicano de mecanismos de manejo de riesgo financiero, que al mismo tiempo, permitieran prever y contener los efectos de las crisis, ya fueran las propias o las generadas en el exterior. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos no se comprobó sino hasta que el país enfrentó —junto con el resto de la comunidad internacional— los problemas derivados de la caída de las economías asiáticas y brasileña a finales de los noventa.

A partir del segundo trimestre de 1997 comenzó en el sudeste de Asia, una repentina crisis cambiaria en economías que se habían caracterizado por un acelerado crecimiento,

¹⁹⁷ Leonor Flores, "Bolsa Mexicana de Valores, termómetro financiero del país", *Certeza económica*, núm. 2, octubre - diciembre, 1997, p. 19.

¹⁹⁸ <http://www.bmv.com.mx>

¹⁹⁹ Leonor Flores, art. cit., p. 20.

²⁰⁰ <http://www.bmv.com.mx>

sostenido por varias décadas, y que en los últimos años habían logrado una relativa estabilidad de los precios. Esa turbulencia precipitó fuertes devaluaciones en mercados que los inversionistas internacionales contaban entre los más seguros y confiables. La crisis provocó salidas masivas de capitales y precipitó, con ello, un generalizado problema crediticio que comenzó a gestarse varios años antes. Es decir, se presentaron al mismo tiempo una crisis cambiaria, otra de deuda y otra bancaria, que rápidamente fueron transmitidas en una especie de efecto dominó de unos países a otros.²⁰¹

Hasta antes del verano de 1997, la región de Asia era la locomotora del comercio, las finanzas y el crecimiento económico mundiales. Las dificultades por las que atravesó, provocaron una retracción del capital internacional de los mercados emergentes y pusieron en aprietos a las economías en desarrollo importantes de América Latina y Europa, lo que, además, influyó en una desaceleración generalizada conocida como “el efecto dragón”. Esta “crisis del sudeste asiático” arrastró a Indonesia, Tailandia, Malasia, Corea y Filipinas a verdaderas crisis sistémicas y a Taiwán, Singapur y Hong Kong hacia crisis bancarias y bursátiles. Quince meses más tarde, siete economías de Asia oriental habían entrado en franco receso.²⁰²

Pero la crisis financiera que estalló en Asia en 1997, pronto se extendió a otras regiones en desarrollo; los inversionistas extranjeros, comenzaron una retirada masiva de capitales, que afectó a muchos países de Latinoamérica, y especialmente a Brasil que, a principios de 1999, enfrentó una crisis económica y financiera que amenazaba con extenderse al resto del continente. Esta situación tuvo sus orígenes desde 1998, cuando el país enfrentó serias debilidades fiscales y

²⁰¹ Eugenio Anguiano, “La crisis en Asia: impacto y lecciones para México” en Gabriel Székely, *op. cit.*, pp. 159 - 160.

²⁰² *Ibid.*, p. 165.

de la balanza de pagos;²⁰³ en 1998, la situación fiscal brasileña comenzó a mostrar un déficit considerable, gran parte de la deuda pública —que sumaba un total de 40% del PIB— consistía en financiamiento de corto plazo y el déficit de la cuenta corriente se aproximaba a 5% del PIB.

Para combatir lo anterior, el gobierno brasileño dejó al real en un régimen de libre flotación, sin embargo, esto ocasionó una crisis de pánico y provocó, en enero de 1999, el estallido de una fuerte crisis económica, pues —teniendo como antecedentes la crisis asiática y rusa— los flujos de capital hacia Brasil comenzaron a detenerse. En febrero del mismo año, la paridad real - dólar se elevó de 1.20 (a principios de año) a 2.15 y la inflación fue particularmente alta. Durante ese mes, los observadores predijeron tasas de inflación que iban de 30 a 80%, y los pronósticos de crecimiento del PIB en 1999 se situaron entre -3% y -6%.²⁰⁴

A pesar de que Brasil superó con relativa prontitud la crisis de enero, pues para junio las expectativas macroeconómicas eran mucho más optimistas, el temor de un “efecto zamba” recorrió a la comunidad financiera internacional, pues los inversionistas miraban con mucho recelo a las economías emergentes, particularmente las latinoamericanas. Ambas crisis, la asiática y la brasileña afectaron a México, pues muchas de las empresas mexicanas que cotizan en la Bolsa tienen un componente de capital extranjero muy fuerte en sus activos; no obstante, es importante subrayar que en la crisis asiática, México tuvo los efectos negativos menos graves y que la crisis brasileña dañó poco la economía nacional. En ambos casos, de casi todas las economías emergentes, México fue la menos castigada, y la de más rápida recuperación²⁰⁵ y, de

²⁰³ Arminio Fraga, “Monetary Policy During the Transition to a Floating Exchange Rate. Brazil’s Recent experience”, *Finance & Development*, Vol. XXXVII, núm. 1, 2000, pp. 16 - 19.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 16.

²⁰⁵ “Entrevista a Raymundo Winkler”, *Certeza Económica*, diciembre 1997 – enero 1998, núm. 3, pp. 14 – 20.

hecho, la Bolsa Mexicana de Valores se presentó como uno de los instrumentos de inversión que mejor superó las consecuencias derivadas de dichas crisis.²⁰⁶

La posición que ocupaba el mercado accionario mexicano con respecto a otros países emergentes cambió sustancialmente a favor de la BMV durante 1997, como resultado de las transformaciones en su régimen cambiario y las amenazas de devaluaciones. Así, al finalizar 1997, México había mantenido el manejo de las finanzas públicas dentro de lo programado en los Criterios Generales de Política Económica; el déficit público no rebasó 0.5% del Producto Interno Bruto; y la bolsa registró “los rendimientos más altos en tiempos de devaluaciones, mejorando considerablemente incluso los obtenidos en dólares”.²⁰⁷ De la misma manera, para 1999, México alcanzó, y en ocasiones sobrepasó las principales metas macroeconómicas del gobierno. Así, la economía mexicana creció 3.6%, excediendo el 3% anticipado al principio del año; la tasa de desempleo abierto descendió al nivel más bajo desde 1985 y se obtuvieron niveles inflacionarios menores al 13% esperado.²⁰⁸

En ambos casos, México pudo enfrentar de manera eficaz las crisis económicas, pues, a diferencia de 1994, contaba con mecanismos de prevención y control de riesgos que le permitían hacerlo. Sin embargo, no hay que olvidar que la implantación de estos mecanismos se debió, antes que nada, al reconocimiento de que, en México, la incertidumbre era una constante y, que por lo tanto, el país se había convertido en una sociedad de riesgo. El reconocimiento de esta nueva situación —y de los problemas y retos que planteaba— exigía la creación de mecanismos e instituciones que pudieran (o, al menos, intentaran) manejarla, en cada una de las áreas sujetas a transformación.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 16; José Ángel Gurría, “México Recent Developments, Structural Reforms, and Future Challenges”, *Finance & development*, Vol. XXXVII, núm. 1, 2000, pp. 23 y 24

²⁰⁷ Leonor Flores, art. cit., p. 19.

III.1 LOS MEDIOS: ¿QUÉ ES UN MERCADO DE DERIVADOS?

Los sucesos ocurridos en México a partir de 1994 —planeados y no planeados— terminaron por comprobarle al gobierno y a la sociedad, que el país había abandonado definitivamente la tradición, y le hicieron palpables las incertidumbres a las que, desde ese momento, tendría que hacer frente. En el ámbito político, social y económico hubo muestras de que el Estado ya no era capaz de solucionar todos los problemas. La economía y las finanzas, sin embargo, se presentaron como el sector de mayor sensibilidad; en parte porque los procesos globalizadores llevan inmanente la preeminencia de los asuntos económicos sobre los políticos; pero en parte también, porque México es una sociedad altamente reactiva a las crisis financieras.

De esta forma, hechos violentos como las devaluaciones producto del “error de diciembre”, o amenazantes como las crisis asiática y brasileña dieron una señal muy clara de que había surgido un nuevo actor: el riesgo y que éste tenía tal capacidad de desestabilizar al país, que se manifestaba como un problema público. La gente y el gobierno reconocieron, entonces, en el control de riesgo una prioridad, pero no bastaba con plantear soluciones inmediatas, porque ello implicaba contraponer, nuevamente, los ritmos estatales con los ritmos financieros, y estaba claro que el primero siempre reaccionaba más lento que el segundo. Se trataba, entonces, de adelantarse a los tiempos del mundo de las finanzas, es decir, había que buscar soluciones de largo plazo que permitieran enfrentar —lo mejor posible— el riesgo inherente.

El primer paso fue recocer que una de las áreas estatales, particularmente sensibles era la financiera y que en ella, la sociedad de riesgo se presenta más claramente, dada la inmensa sensibilidad de las instituciones a cambios externos, y la limitada capacidad de cualquier

²⁰⁸ José Ángel Gurría, art. cit., p. 24.

autoridad para imponer medidas restrictivas o límites a los actores. Posteriormente se pensó en un cambio de estrategia: en vez de que el Estado luchara contra un fenómeno que escapaba de sus posibilidades de control, debían buscarse mecanismos que encontraran, justamente, en la nueva situación, las mejores soluciones.

Ello provocó, entonces, el paso de una idea de regulación estatal de los ámbitos políticos, económicos y sociales, a una de autorregulación, donde cada área, en particular, desarrollara mecanismos específicos para sus problemas, que le permitan lidiar o prevenir situaciones de crisis. En el ámbito financiero, esto significaba que en lugar de que el Estado usara todos los medios a su alcance para estabilizar a la economía, se encontrara un medio mediante el cual, los mismos flujos de dinero hicieran contrapeso a la labor desestabilizadora del mercado mundial de divisas y valores. Puesto en términos llanos, lo que se pedía era diseñar y adoptar mecanismos que apostaran a la estabilidad del mercado haciendo frente a quienes buscan la ganancia marginal, producto de cambios o inestabilidad cambiaria, y que han sido responsables de más de una crisis financiera en el mundo: los especuladores. De esta manera, se recurrió a un mecanismo que otros países habían utilizado con fines muy similares, los instrumentos financieros derivados.

Quizá los problemas principales de la contratación financiera y de la inestabilidad de sus mercados, es la asimetría de la información y el dinamismo del ambiente,²⁰⁹ es decir, el alto riesgo inherente a tomar decisiones con información limitada y en tiempos muy reducidos. Los instrumentos financieros derivados parten de esa premisa e intentan “flexibilizar el riesgo”.²¹⁰ Esto es, en ellos se asume al riesgo como una constante del mercado, que dependiendo del producto, tomará formas distintas, pero que, si logra identificarse adecuadamente, puede

²⁰⁹ Myron S. Scholes, “Derivatives in a Dynamic Environment”, *The American Economic Review*, Vol. LXXXVIII, núm. 3, 1998, p. 368.

contrarrestarse o utilizarse de manera favorable. Muchos países han utilizado a los derivados como un mecanismo de control de riesgo, porque la idea detrás de ellos es proveer una solución de bajo costo al problema de la incertidumbre financiera.

En términos muy amplios, los derivados son contratos privados con cierta fecha de entrega a futuro, en los que se especifica precio, cantidad y calidad del producto. Se llaman *productos derivados* porque su precio y rendimiento se determinan con referencia a ciertos parámetros: la cotización que tome otro activo (activo subyacente), las perspectivas de los precios futuros, las de las tasas de interés, las de las condiciones económicas y a otra serie de factores importantes que varían de acuerdo al mercado del que se trate.²¹¹ Por lo general, al hablar de derivados se hace referencia a tres de las modalidades más conocidas: los futuros, las opciones y los títulos opcionales de compra o *warrants*.

Como su principal función es proteger contra las fluctuaciones de precio de los subyacentes, por lo general se aplican a portafolios accionarios, obligaciones que se contrajeron a tasa variable, pagos o cobranzas en moneda extranjera a un determinado plazo, planeación de flujos de efectivo, etc. Están dirigidos especialmente a importadores que requieran dar cobertura a sus compromisos de pago en divisas, tesoreros de empresas que busquen protegerse de fluctuaciones adversas en las tasas de interés, inversionistas que requieran proteger sus portafolios de acciones contra los efectos de la volatilidad, empresas no financieras que quieran “apalancar” utilidades, deudores a tasa flotante que busquen protegerse de variaciones adversas en la tasas de interés, entre otros.²¹²

²¹⁰ Gonzalo Blanco y Savita Verma, *El sistema financiero en México. Las instituciones, los instrumentos las operaciones*, México, Capture Press, 1996, p. 33.

²¹¹ *Ibid.*, p. 351.

²¹² Bernardo González Aréchiga, “Importancia de la administración de riesgos. Administración del riesgo en el Mercado de Derivados en México”, México, MEXDER - ASIGNA, (Primera semana de Educación Bursátil), 2 de abril de 1998, [mimeo.]

Evidentemente, los mercados de derivados no son la panacea; en ellos mismos se producen gran cantidad de riesgos y fallas; sin embargo, presentan grandes ventajas para los gobiernos y los inversionistas. Los productos derivados son instrumentos que contribuyen a la liquidez, estabilidad y profundidad de los mercados financieros, en los que los activos subyacentes —particularmente los bonos gubernamentales— son bastante “ilíquidos”. Son muy útiles ante la internacionalización de las inversiones, pues permiten a las empresas cubrirse de los riesgos en las tasas de interés, de la volatilidad de los tipos de cambio y de otros riesgos de mercado.²¹³ Al proteger a las empresas de riesgos determinados, permiten que el capital de éstas se utilice eficientemente, a bajos costos, para competir con otros inversionistas, con lo que apoyan a la estabilidad del mercado.²¹⁴

Los productos derivados pueden comerciarse de dos maneras: primera, en mercados establecidos con productos bien definidos y listados, es decir, con contratos estandarizados, y segunda, de forma más informal, con contratos hechos a la medida, en lo que se conoce como los mercados *over the counter* (OTC). Aunque éstos últimos son mucho más flexibles y moldeables a las fluctuaciones de los mercados, suponen un riesgo muy alto, comparados con los mercados establecidos, que son la forma institucionalizada en que un gobierno respalda sus promesas de proteger a los inversionistas contra riesgos externos. No obstante, los gobiernos intervienen relativamente poco en ellos, pues una de sus características fundamentales es la autorregulación, lo cual, además, los convierte en la infraestructura ideal para las innovaciones financieras, porque son mercados abiertos a la adopción de nuevos instrumentos. Además, sirven para homologar los sistemas financieros internacionales, pues —aunque se sujetan a las regulaciones elementales de

²¹³ *Ibid.*, pp. 18.

²¹⁴ Scholes, art. cit., p. 351.

los sistemas financieros nacionales— en general se desarrollan bajo las políticas que marcan los acuerdos internacionales en materia de derivados.²¹⁵

Por lo general, los mercados listados se conforman de una **bolsa de instrumentos derivados** (que provee el espacio físico y los elementos materiales necesarios para la negociación de los contratos) y una **cámara de compensación**; que funge como contraparte en todas las negociaciones de los contratos y sirve de institución compensadora en caso de insolvencia de alguna parte contratante. Las funciones clásicas de las cámaras de compensación son calcular los riesgos de mercado de los distintos contratos para solicitar aportaciones mínimas, examinar que concuerden las ventas con las compras y determinar diariamente los saldos de las operaciones realizadas.

Figuras importantes dentro de los mercados de derivados son las **agencias reguladoras** y los **socios**. En las primeras descansa el principio de autorregulación de los mercados, pues se encargan de establecer normas prudenciales,²¹⁶ reglamentos internos, circulares y, en última instancia, de suspender temporalmente las negociaciones. Los socios, por su parte, realizan los contratos a nombre de sus clientes, ya sea como *operadores*, ejecutando las ordenes de compra o venta, o como *liquidadores*, dando las aportaciones necesarias a la cámara de compensación o *clearing house*.

²¹⁵ Las regulaciones internacionales más importantes con respecto a los derivados son básicamente el *Basle Accord* de 1988, el *Basle Committee on Banking Supervision Accord* de 1992, (ambos firmados por los principales países industriales bajo el auspicio del Bank for International Settlements) y los *Guidelines to Harmonize Minimum Capital Standards for Both Banks and Securities Firms* que el Basle Comité y el International Organization of Securities Comissions (IOSCO) publicaron conjuntamente en 1993. (Brent McClintock, "International Financial Instability and the Financial Derivatives Market", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXX, núm. 1, 1996, pp. 28-30).

²¹⁶ Las normas o disposiciones prudenciales son lineamientos preventivos y estándares de control de riesgos que se utilizan en los sistemas financieros de muchos países. Normalmente, estas normas sirven como controles eficaces del riesgo, pues permiten la autorregulación de los mercados y, al mismo tiempo, aseguran a los participantes la integridad de los productos que adquieren.

Aunque normalmente los **clientes** no se consideran dentro de la estructura básica del mercado, es muy importante analizar su función, pues ella dota a los mercados de derivados de una característica particular: el control de los especuladores. De acuerdo con sus intereses, los clientes se dividen en dos tipos, el **coberturista** o *hedger* y el especulador. El primero busca eliminar o reducir el riesgo en precio que representa tener o necesitar en el futuro determinado producto, mientras que el especulador decide jugar con el riesgo y negocia con las posiciones contrarias de los coberturistas. De esta forma, la apuesta de los mercados de derivados es siempre a la estabilidad y los especuladores desempeñan un papel muy importante, dándoles liquidez.

III.2 LA IMPLEMENTACIÓN: ¿CÓMO SE CREÓ EL MERCADO MEXICANO DE DERIVADOS?

Las características de los mercados de derivados que se citaron anteriormente, hicieron que la intervención gubernamental para crear una versión mexicana, se aceptara como solución a los problemas externos e internos que presentaba la globalización.

La implementación de la política es por demás interesante, pues es de doble vía: de arriba hacia abajo, en un principio, y de abajo hacia arriba al final. La creación del Mercado Mexicano de Derivados (MEXDER) aparece a primera vista como una solución de tipo *Top - Down*; sin embargo, su puesta en marcha dependió, en gran medida, de los sectores técnicos y operativos. Evidentemente, éstos últimos no son exactamente lo que Lipsky y sus seguidores denominarían *street level bureaucrats*, pero sí pueden interpretarse como los sectores no gubernamentales que pueden facilitar o detener la puesta en marcha de una política.

En el caso que nos ocupa, la implementación de la política tiene muy diversas fuentes y actores, tanto internos como externos. Para analizar la decisión misma y los actores que intervinieron en la puesta en marcha del Mexder, se tiene que establecer una diferenciación por

ámbitos de actuación. En ello, se pueden distinguir tres: el internacional, el nacional - institucional y el individual.

A) Ámbito internacional

Acerca del papel del entorno internacional en la redefinición de las políticas en México, se ha dicho ya suficiente en el capítulo anterior y en la primera parte del presente. Sin embargo, cabe resaltar que la medida es innovadora para México, pero que los derivados surgieron en el mundo mucho antes de lo que pudiera pensarse. Ello provoca que la experiencia internacional resulte vital para el diseño y la implementación del Mercado. Sobre todo, porque en un mundo globalizado, no hay mucho tiempo para perderlo experimentando, pero menos, en cuestiones financieras.

Así, el primer paso en la decisión de formar un mercado mexicano de derivados, debe situarse, irremediablemente en la presión que organismos internacionales ejercieron sobre el ejecutivo mexicano para contar con mecanismos que disminuyeran el riesgo o —desde una perspectiva más técnica— lo flexibilizaran. No hay que olvidar que los procesos de globalización terminan por crear grandes nexos entre los distintos países y que, lo que suceda en uno, puede afectar a todos. Por ello, una vez que México inició su camino hacia la globalización, el riesgo de sufrir una crisis desestabilizadora de su economía dejó de ser sólo suyo y se convirtió en un asunto que incumbía a muchos otros países.

No es de extrañar, entonces, que en el proyecto de creación del MEXDER influyera mucho la presión que organismos financieros internacionales ejercieron respecto a que México tuviera mecanismos eficaces de control de riesgos. Cabe señalar, no obstante, que las “recomendaciones” de los organismos internacionales fueron, en ocasiones muy claras al respecto; por ejemplo, a finales de 1994 —justo después de la devaluación— el Fondo Monetario Internacional y la

International Finance Corporation, subrayaron la importancia de que países como México contarán con productos derivados, y recomendaron el establecimiento de mercados de productos derivados listados para promover esquemas de estabilidad macroeconómica y facilitar el control de riesgos en intermediarios financieros y entidades económicas.²¹⁷

Pero el ámbito internacional no sólo influyó de manera “propositiva”, sino que también contribuyó en las cuestiones operativas; cuando los actores mexicanos responsables de la creación del MEXDER se encontraron en la etapa de diseño, se enfrentaron con la limitante que la “globalización de las finanzas” impone a este tipo de medidas, la homologación de los procesos. Esto implicaba que para que pudiera operar eficazmente, el Mercado debía plantearse en términos muy similares a los de los distintos mercados de derivados del mundo. Por ello, sin mucha discusión de por medio, la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores determinaron que el MEXDER debía seguir los requerimientos recomendados internacionalmente por el Grupo de los 30, la *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), la Federación Internacional de Bolsas de Valores (FIBV), la *Futures Industry Association* (FIA), y el *Basle Committee on Banking Supervision*.

De esta forma, la creación del MEXDER tiene se origina en el ámbito internacional, a las autoridades financieras mexicanas les corresponde agendar el problema del riesgo y buscar una solución, que finalmente es la creación de un mercado de derivados nacional, sin embargo son otros países los que —tiempo atrás— descubrieron la utilidad de los derivados financieros como métodos de control de riesgo, los que se encargaron de regularlo (o de crear mecanismos que lo autorregulen) y de presionar a países como México para adoptarlo como respuesta al problema público —mundialmente compartido— del riesgo financiero.

²¹⁷ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Propuesta de funcionalidad básica del mercado de opciones*

B) *Ámbito nacional - institucional*

Pero después de que el entorno internacional proporcionara el marco de referencia para la creación de un mercado de derivados, la decisión enfrentaba un problema, la falta de causas legales que permitieran su inclusión al sistema financiero mexicano. Esto era una medida muy delicada, pues la sociedad mexicana estaba muy sensible a tratar cualquier asunto financiero, pero en especial aquéllos que estuvieran relacionados con las cuestiones legales - institucionales. Hay que recordar que el caso FOBAPROA ocasionó un descontento social muy grande, expresado abiertamente a través de los partidos políticos, por lo cual, cualquier movimiento en este sentido debía pensarse muy bien.

Ello explica porque, en un acto sin precedentes, en la creación del MEXDER intervienen tres autoridades financieras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, y que, además, al asunto no se le dio la difusión que podría esperarse. De hecho, la política se elabora de manera muy escalonada. El primer paso se dio cuando los tres organismos giraron instrucciones a la Bolsa Mexicana de Valores para que abriera un fondo especial con el fin de crear el Mercado de Derivados listados, y a la S.D. Indeval para que financiara la creación de la cámara de compensación, denominada “ASIGNA, Compensación y Liquidación”. Estos organismos realizaron las erogaciones correspondientes desde 1994 hasta las fechas de constitución de las empresas.

El siguiente escalón correspondía a la justificación de la medida; aun cuando ya se explicó que gran parte de la decisión se debe a que tanto sociedad como gobierno se reconocen como una sociedad de riesgo, esta “verdad a voces” no podía declararse de manera oficial. A finales de 1994 y principios de 1995, el reconocimiento público por parte de las autoridades

financieras de que México era una sociedad de riesgo implicaba más costos, que todos los beneficios que el MEXDER pudiera ofrecer. Así, las Autoridades Financieras justificaron la decisión como un avance en el proceso de desarrollo e internacionalización del Sistema Financiero Mexicano. Concretamente, la Secretaría de Hacienda manifestó que la decisión tenía como finalidad fomentar la eficiencia, competitividad, orden, transparencia y seguridad del mercado bursátil, además de elevar su calidad a estándares internacionales.²¹⁸

Ahora bien, como las autoridades mismas reconocieron, el reto principal al que se enfrentaban era “crear este tipo de mercado en un país que emerg[ía] de una severa crisis financiera y que se ha[bía] visto afectado significativamente por las fluctuaciones en los mercados internacionales”,²¹⁹ pues ello requería cambios inmediatos en las regulaciones financieras, en general, y en las normas prudenciales, en particular, que sirven para guiar la autorregulación —indispensable según las experiencias internacionales con derivados— de un mercado tal. De esta forma, la SHCP, la CNBV y el BM, se abocaron a elaborar los requisitos jurídicos, operativos, tecnológicos y prudenciales que normarían al Mercado. Así, el 31 de diciembre de 1996 se publicaron en el Diario Oficial las *REGLAS A LAS QUE HABRÁN DE SUJETARSE LAS SOCIEDADES Y FIDEICOMISOS QUE INTERVENGAN EN EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN DE UN MERCADO DE FUTUROS Y OPCIONES COTIZADOS EN LA BOLSA*,²²⁰ y el 26 de mayo de 1997 las *DISPOSICIONES DE CARÁCTER PRUDENCIAL A LAS QUE SE SUJETARÁN EN SUS OPERACIONES LOS PARTICIPANTES EN EL MERCADO DE FUTUROS Y OPCIONES COTIZADOS EN BOLSA*.²²¹

²¹⁸ <http://www.shcp.gob.mx>

²¹⁹ <http://www.mexder.com.mx>

²²⁰ Las Reglas se modificaron el 12 de agosto de 1998 y el 30 de diciembre de 1998. Ambas resoluciones aparecieron, con esas fechas en el *Diario Oficial de la Federación*.

²²¹ Modificadas mediante resoluciones publicadas en el mismo *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1997.

En la regulación y normatividad pertinentes el MEXDER se constituyó como una sociedad anónima de capital variable, que debía ofrecer la infraestructura física y los procedimientos necesarios para celebrar contratos de futuros y contratos de opciones. Para ello, debía crear los comités necesarios que conciliaran y decidieran las posibles diferencias que surgieran en las operaciones celebradas. Asimismo, debía mantener programas permanentes de auditoría a los socios para garantizar la transparencia, corrección e integridad de los procesos.

En estas disposiciones, se reforzaba lo que, desde un principio se había planteado como característica fundamental del mercado de derivados: la autorregulación. Aunque esta política surgió en el seno gubernamental, desde sus orígenes se subrayó la necesidad de que fuera un organismo capaz de controlarse y vigilarse a sí mismo, es decir, capaz de establecer normas supervisables y sancionables por sí mismas, brindando transparencia y desarrollo ordenado del mercado y seguridad a sus participantes. Para tal fin, resultó indispensable la colaboración de equipos multidisciplinarios, integrados por profesionales de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB) y la Institución para el depósito de Valores (S.D. Indeval). Sus conocimientos técnicos eran primordiales para desarrollar una arquitectura operativa, legal y de sistemas, que cumpliera con las disposiciones nacionales e internacionales y que, además, hiciera del MEXDER una entidad eficientemente autorregulada.

Como ya se explicó antes, las fallas más comunes en los mercados de derivados son el riesgo moral y la asimetría en la información. La autorregulación debía encaminarse, entonces, a cubrir estos dos espacios; en primer lugar, creando un sistema que normara, supervisara y sancionara la conducta de sus participantes, dando credibilidad y confianza al mercado, y en segundo, estableciendo normas procedimentales y operativas, que dieran seguridad sobre las operaciones realizadas. Pero ello requería, forzosamente, de la participación de los sectores

operativos del ámbito financiero y de la colaboración de un sector de la sociedad que —sin ser necesariamente un decisor de políticas— se había convertido en factor fundamental de muchas de ellas, el sector empresarial.

C) *Ámbito individual*

Una vez que se sentaron las bases legales y que se ajustaron a las recomendaciones internacionales en la materia, el siguiente paso era involucrar a los actores individuales en la creación de un mercado, donde públicos y privados actuarían de igual a igual, bajo los citados esquemas autorregulatorios. Para ello, se decidió que los miembros del mercado y el personal que en él laborara, debían ajustarse a ciertos *PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE ACTUACIÓN EN EL MERCADO BURSÁTIL* y, por supuesto, al *CÓDIGO DE ÉTICA DE LA COMUNIDAD BURSÁTIL MEXICANA*. En ellos, a fin de preservar la integridad del mercado bursátil y proteger los intereses del público inversionista, se promovían altos estándares de conducta ética y profesional y se destacaban valores como honestidad, integridad, diligencia, imparcialidad, probidad y buena fe.²²²

Sin embargo, la comunidad bursátil mexicana decidió que el código de ética que prevalecía hasta entonces, era insuficiente para adecuarse a las exigencias de un mercado de derivados. Por ello, el 26 de julio de 1997, se reunió el Consejo de Administración de la Bolsa Mexicana de Valores y al final de su sesión expidió el nuevo código, que dejaba sin efectos el

²²² Los principios fundamentales constan de ocho puntos básicos:

1. Actúa de Acuerdo con las Disposiciones Aplicables y las Sanas Prácticas de Mercado.
2. Actúa con Base en una Conducta Profesional íntegra que Permita el Desarrollo Transparente y Ordenado del Mercado
3. Haz Prevaler el Interés de tu Cliente
4. Evita los Conflictos Entre tu Interés Personal y el de Terceros
5. Proporciona al Mercado Información Veraz, Clara, Completa y Oportuna
6. Salvaguarda la Confidencialidad de la Información de los Clientes
7. No Uses ni Divulgues Información Privilegiada

expedido en el mes de mayo de 1988 y los principios de actuación que de él derivaban. A estos documentos se fueron adhiriendo paulatinamente la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, el 25 de septiembre de 1997; el Consejo de Administración Preconstitutivo del MEXDER, el 29 de octubre de 1997; el Comité Técnico Preconstitutivo de ASIGNA, el 30 de octubre de 1997 y la Institución para el Depósito de Valores (S.D. Indeval) el 26 de noviembre de 1997.

Los sectores técnicos, sin embargo, concluyeron que dada la naturaleza particular del ámbito financiero mexicano, deberían de expedirse, además, normas y estándares que promovieran la práctica sana de mercado. Así, las actividades y funciones autorregulatorias de MEXDER sobre sus miembros, participantes y sobre ASIGNA debían estar contenidas en sus Estatutos Sociales, Reglamento Interior, Manuales Operativos y otras resoluciones obligatorias para los miembros, que emitiera el Consejo de Administración y los Comités respectivos.

También, manifestaron indispensable que las entidades autorregulatorias ²²³ dispusieran de esquemas y sistemas de supervisión, así como de un órgano disciplinario facultado para sancionar las conductas violatorias a la normativa expedida. De esta forma, se estableció que el Consejo de Administración de dichas entidades sería la última instancia en todo proceso disciplinario.

Finalmente, una vez terminado el proceso de implementación en todos sus niveles, el 24 de agosto de 1998 y el 11 de diciembre de 1998 se constituyeron, respectivamente, las dos instituciones básicas del Mercado: MEXDER, Mercado Mexicano de Derivados, S.A. de C.V. y su Cámara de Compensación, establecida como ASIGNA, Compensación y Liquidación, que es un

8. *Compite en Forma Leal* (Bolsa Mexicana de Valores, *Principios fundamentales de actuación en el mercado Bursátil*).

fideicomiso de administración y pago. MEXDER y ASIGNA iniciaron operaciones el 15 de diciembre de 1998.²²⁴

Desde su diseño, se planteó que las negociaciones ocurrirían en dos etapas: primero se negociarían futuros sobre tasas, divisas, índices y acciones individuales y después, dependiendo del desarrollo del mercado y de la demanda que este tuviera, se listarían otros subyacentes como las UDIS y contratos de opciones. El MEXDER está todavía en la primera fase, pues en el piso de remates que la BMV construyó específicamente para su operación, se negocian futuros del dólar americano, del Índice de Precios y Cotizaciones de la BMV, de CETES a 91 días y de seis acciones individuales, Banacci O, Cemex CPO, Femsu UBD, GCarso, GFB O y Telmex L.

III.3 CÓMO FUNCIONA EL MEXDER

La intervención — a veces indirecta, otras directa— del sector internacional, los cuidados y pasos seguidos por las autoridades financieras, sobre todo en términos de regulación y normatividad, aunados al diseño que hicieron los niveles operativos del mercado bursátil y a la disposición de los sectores empresariales más altos, permitieron que la decisión de crear un Mercado Mexicano de Derivados pudiera implementarse sin grandes problemas. Conocer la estructura operativa del MEXDER es por demás útil, porque ello permite entender cómo este organismo puede servir como un medio para controlar los riesgos financieros y, al mismo tiempo, contrastar si, efectivamente, podría servir como mecanismo de largo plazo de prevención y solución de crisis financieras potenciales. Evidentemente, el funcionamiento del mercado no

²²³ Las autoridades autorregulatorias son la Bolsa Mexicana de Valores, el MEXDER, INDEVAL, ASIGNA y la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles.

²²⁴ Mercado Mexicano de Derivados, "MEXDER y ASIGNA de la A a la Z", documento informativo.

puede limitarse a unas páginas, pero la intención de las líneas siguientes es ofrecer un panorama general de cómo opera físicamente la decisión que hasta aquí he venido analizando.

El Mercado de Derivados está constituido por dos instituciones básicas, una Bolsa de Futuros y Opciones, en donde se celebran los contratos y una Cámara de Compensación, que actúa como contraparte de todas las operaciones efectuadas. Hasta el 6 de mayo de 2000 lo conformaban 56 accionistas (20 Casas de Bolsa, 10 Bancos y 26 sociedades diversas) los que, sin embargo, sólo pueden operar contratos, si solicitan al Consejo de Administración los autorice como Miembros (socios operadores o liquidadores).

La participación como miembro de MEXDER puede ser como Socio Operador o como Socio Liquidador. Los primeros son personas morales facultadas para operar contratos en el piso de remates, y los segundos son fideicomisos que participan como accionistas y que aportan el patrimonio de ASIGNA; teniendo como finalidad liquidar los contratos operados en MEXDER, por cuenta propia o por cuenta de terceros, en cuyo caso deben suscribir un contrato de intermediación con cada cliente.²²⁵ Actualmente hay 18 Socios Operadores,²²⁶ cuatro Socios

²²⁵ Los Socios Liquidadores por Cuenta de Terceros deben cubrir los requisitos financieros, crediticios y operativos que establece la normatividad aplicable; deben ser especialistas en evaluación de riesgos de contraparte, segmentar garantías y evitar conflictos de intereses. En los contratos de intermediación que celebren con sus clientes se deben establecer claramente los riesgos en que incurre el cliente al participar en la celebración de contratos de Futuros cotizados en MEXDER, el reconocimiento del cliente de los Reglamentos Interiores y las Reglas expedidas por las Autoridades Financieras, los medios de comunicación que se utilizarán para celebrar operaciones por cuenta del cliente, las posiciones límite para la celebración de contratos con productos derivados y el reconocimiento y aceptación por parte del cliente de que ASIGNA, será su contraparte en todos los contratos con productos derivados cotizados en MEXDER.

²²⁶ Hasta el 5 de mayo de 2000, eran Socios Operadores: Bital F&O, S.A. de C.V.; Delta Derivados, S.A. de C.V.; Derfin, S.A. de C.V.; Derivados Banorte, S.A. de C.V.; Derivados Inverlat, S.A. de C.V.; FOPSA, Futuros y Opciones de México, S.A. de C.V.; Gamaa Derivados, S.A. de C.V.; Imerval, S.A. de C.V.; Max Derivados, S.A. de C.V.; Mexinder, S.A. de C.V.; Monexder, S.A.; Multivalores Derivados, S.A. de C.V.; Operadora de Derivados Serfin, S.A. de C.V.; Operadora de Derivados Tiber, S.A. de C.V.; PlusDer, S.A. de C.V.; Serafi, S.A. de C.V.; Stock and Price, S.A. de C.V.; Valmex Derivados, S.A. de C.V. Y estaban a punto de iniciar operaciones: Arbitraje Derivados, S.A. de C.V. Carson & Brasch Trading Company, S.A. de C.V. Dalami Corredores, S.A. de C.V. Ixe, Casa de Bolsa, S.A. de C.V. Masari Futuros, S.A. de C.V. Vector Casa de Bolsa, S.A. de C.V.

Liquidadores por posición propia (Banamex, BBV, Inverlat y Bancomer) y cinco por cuenta de terceros (Serfin, Banamex, BBV, Inverlat y Bancomer).

Los miembros del MEXDER deben informar a sus clientes²²⁷ respecto a su organización, solvencia y procedimientos; asesorarlos en cuanto a las características de las operaciones propuestas, sus riesgos y beneficios objetivos; garantizar las condiciones de negociación, mediante un contrato de intermediación; ejecutar las órdenes del cliente, que hayan sido expresamente formuladas; confirmar su ejecución y avisar de variaciones de aportaciones.

Los clientes, por su parte, tienen derechos y obligaciones que cumplir. Los primeros tienen por objeto, primordialmente, cubrir riesgos y proteger sus intereses ante posibles prácticas insanas o ilegales.²²⁸ Las obligaciones tienen como finalidad salvaguardar sus derechos, establecer condiciones equitativas para la operación del mercado y facilitar la cobertura tanto de sus riesgos particulares, como los generales del mercado.²²⁹

El órgano supremo de MEXDER es la Asamblea de Accionistas, cuyas resoluciones, legalmente adoptadas, son obligatorias. Ésta nombra a un **Consejo de Administración**, que, se encarga, básicamente, de expedir las reglas de integración y funcionamiento del mercado;

²²⁷ Se denomina cliente a toda persona, física o moral que, sin ser Miembro de MEXDER, ordena, a través de un miembro, la negociación de contratos de futuro o de opciones, en los términos y condiciones que impone las normas vigentes, que dicha persona declara conocer, al momento de ordenar la ejecución de una operación de compra o de venta.

²²⁸ Dentro de los principales derechos de los clientes destacan: honestidad y buena fe en la promoción; información completa y correcta para la toma de decisiones; información sobre riesgos; administración profesional de su cuenta; asesoría profesional, responsable, transparente y de buena fe; administración eficiente y comprometida; registro completo y confiable; protección y acceso a recursos propios; protección y apelación.

²²⁹ Dentro de las principales obligaciones de los clientes, destacan:

1. Actualizar al Socio Liquidador con la información requerida para la correcta calificación de riesgos.
2. Entregar al Socio Liquidador, directamente o por conducto del Socio Operador, el importe de las Aportaciones Iniciales Mínimas y el Excedente de las Aportaciones Iniciales Mínimas antes de celebrar cualquier operación.
3. Aportar los recursos necesarios para cubrir los aumentos en las Aportaciones Iniciales Mínimas que solicite ASIGNA.
4. Pagar al Socio Liquidador si las pérdidas de valuación de sus posiciones abiertas requieran resarcir aportaciones.
5. Abstenerse de difundir rumores que distorsionen el proceso de formación de precios.

aprobar la naturaleza de los servicios prestados y determinar las tarifas, cuotas o comisiones que cobrará por los mismos; autorizar o suspender la inscripción de Socios Operadores y Socios Liquidadores; aprobar las condiciones generales de contratación de nuevos productos; establecer lineamientos para la operación de la Cámara de Compensación y adoptar las medidas necesarias para atender cualquier contingencia que altere o interrumpa las negociaciones. Para ello, se apoya en siete comités que, de acuerdo a su naturaleza, le ayudan a resolver asuntos específicos:²³⁰

- **Comité Ejecutivo.-** Elabora los planes para implementar las estrategias de desarrollo del mercado, su promoción y difusión; revisa y propone modificaciones al presupuesto de ingresos, egresos e inversión institucional; también presenta propuestas en cuanto a servicios, comisiones, derechos y tarifas.
- **Comité de Admisión y Nuevos Productos.-** Se encarga de auxiliar al Consejo en sus facultades técnicas, admitir socios, autorizar de miembros y acreditar al personal de los mismos.
- **Comité Normativo y de Ética.-** Auxilia al Consejo en sus facultades normativas y de vigilancia de la conducta de los socios.
- **Comité de Auditoría.-** Tiene a su cargo definir los esquemas de auditoría preoperativa y postoperativa para los socios del mercado. Establece los programas de auditoría interna a los Miembros y a la Cámara de Compensación.
- **Comité Disciplinario y Arbitral.-** Es el órgano colegiado de MEXDER encargado de auxiliar al Consejo en sus facultades disciplinarias. Entre sus principales funciones, se encuentran vigilar, resolver y sancionar las infracciones a las normas vigentes.

6. Aportar al Socio Liquidador toda la información requerida por las Autoridades Fiscales mexicanas.

²³⁰ <http://www.mexder.com.mx>

- **Comité de Certificación.-** Implementa los lineamientos y supervisa el proceso de certificación del personal de los Socios Operadores y Liquidadores, de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Reglamento Interior y el Manual de Políticas y Procedimientos de MEXDER.
- **Comité de Cámara de Compensación.-** Entre otras funciones, vigila la prestación de servicios contratados entre MEXDER y ASIGNA, así como las comisiones y tarifas cobradas por los mismos.

Dentro de los funcionarios del MEXDER, destacan el Director General y el Contralor Normativo. El primero, designado por el Consejo de Administración, establece los lineamientos generales para elaborar los programas de trabajo y de contingencia, los objetivos y metas de funcionamiento de cada área, y quién será el responsable de desarrollar y llevar a cabo sus funciones.

La figura del Contralor Normativo es una creación mexicana; surgió como consecuencia de las críticas que, tanto empresarios como especialistas, hicieron sobre la falta de confianza en la transparencia de operaciones del mercado bursátil nacional. Para garantizar el apego estricto a las disposiciones externas e internas que normarían al MEXDER, se creó la figura de un funcionario electo por la Asamblea de Accionistas, pero que fuese responsable ante el Consejo de Administración.

El diseño de las funciones del contralor fue muy cuidadoso, pues en él recaería la confianza que se tuviera en el MEXDER como institución. Aunque las autoridades financieras sugirieron esta figura, su creación descansó, en un porcentaje muy alto, en los especialistas financieros quienes, después de un largo período, lo responsabilizaron de vigilar el apego a las

disposiciones emitidas por las Autoridades Financieras y MEXDER, así como las demás normas aplicables al mercado; de proponer al Consejo las modificaciones y adiciones reglamentarias destinadas, entre otros aspectos, a prevenir conflictos de intereses, evitar el uso indebido de información y señalar los requisitos para la elaboración de manuales de procedimientos internos; de constituirse en instancia conciliatoria de controversias que pudieran suscitarse entre socios y, de no existir avenencia entre las partes, disponer la integración de un panel arbitral.

Igual que en todos los mercados de derivados listados, la Cámara de Compensación se convierte en la contraparte y, por ende, en el garante de todas las obligaciones financieras consecuencia de la operación de los contratos. En el MEXDER, esta función la cumple ASIGNA, que es un fideicomiso de administración y pago establecido en Bancomer. Sus fideicomitentes son la Institución para el Depósito de Valores y los Socios Liquidadores de ASIGNA, quienes aportan recursos para constituir el Fondo de Patrimonio de la Cámara de Compensación, el Fondo de Compensación y el Fondo de Aportaciones.

El órgano de gobierno máximo de ASIGNA es la Asamblea de Fideicomitentes, la cual dicta la forma de establecer el patrimonio del fideicomiso y los fines a los que será destinado. Además, delega las decisiones administrativas en el Comité Técnico, que está integrado por representantes de los Socios Liquidadores, el Socio Patrimonial y por miembros independientes, quienes tienen como principal función revisar de manera continua las decisiones administrativas e instruir al Banco Fiduciario sobre el manejo del Patrimonio.

Los Socios Liquidadores tienen la obligación de entregar diariamente a ASIGNA, Aportaciones Iniciales Mínimas (AIM) en efectivo o en valores, suficientes para cubrir las pérdidas máximas esperadas. ASIGNA administra e invierte dichas aportaciones, haciendo prevalecer los criterios de seguridad y liquidez sobre el de rendimiento y actualiza diariamente el

monto de las AIM de cada Socio. En su caso, les solicita recursos adicionales o les devuelve los recursos excedentes en efectivo, como parte de la liquidación diaria.

ASIGNA mantiene un fondo de compensación, integrado por aportaciones en efectivo que realizan los Socios Liquidadores; proporcionales al monto de AIM's. Los Socios Liquidadores tienen la obligación de constituir y reconstituir diariamente el fondo, respecto al aumento o reducción de los contratos abiertos en cada una de sus Cuentas. En situaciones de emergencia, la Cámara de Compensación tendrá la facultad de disponer parcial o totalmente de las aportaciones, de tal forma que se cumplan las obligaciones que no hayan sido cubiertas al momento de realizarse las liquidaciones y una vez que la aplicación de su fondo de aportaciones resulte insuficiente.

ASIGNA realiza un proceso de liquidación "marking to market", esto es, diariamente actualiza las obligaciones y derechos de los Socios Liquidadores. Las liquidaciones se calcularán tomando en cuenta el valor de las aportaciones, en valores y en efectivo en poder de ASIGNA al momento de la liquidación. Cuando existen condiciones de inestabilidad en la negociación del activo subyacente o cuando uno o varios Socios Liquidadores incrementen en forma considerable sus contratos abiertos, ASIGNA podrá solicitarles, durante el horario de operación, que disminuyan los contratos abiertos que mantengan en sus cuentas o, en su caso, que modifiquen sus Aportaciones Iniciales Mínimas por medio de una liquidación extraordinaria. Esta se cubrirá exclusivamente en efectivo y podrá ser requerida en cualquier momento durante la sesión de negociación y antes del cierre del mercado, a criterio de la Cámara de Compensación.

Para prevenir la quiebra de socios y clientes, ASIGNA desarrolla una serie de actividades de control y evaluación de riesgos: vigila el cumplimiento de manuales y reglamentos internos; monitorea permanentemente el comportamiento del mercado; simula movimientos extremos de precios, para cada cuenta abierta; monitorea en tiempo real los recursos de sus Socios Operadores

y clientes; supervisa los procesos de liquidación diaria y al vencimiento de los contratos y determina una liquidación extraordinaria, en caso de que las AIM sean insuficientes. Además, como contraparte de todos los contratos operados en el mercado de derivados, ASIGNA elabora auditorías ²³¹ sobre la suficiencia financiera de los Socios Liquidadores, mediante el estudio detallado de la siguiente información:

Información Operativa	• Registros de las órdenes y operaciones ejecutadas • Datos de los clientes.
Información Financiera y Contable	• Reportes diarios del patrimonio mínimo de los Socios Liquidadores.²³² • Estados financieros mensuales. • Estados financieros anuales.
Información Legal	• Cambios del representante legal de un Socio Liquidador. • Cambios en las facultades y funciones del representante legal. • Cualquier resolución que afecte la estructura corporativa o contractual de la institución fiduciaria que administre al Socio Liquidador.

Como ya se dijo, uno de los objetivos primordiales de los mercados listados de derivados es cubrir a los inversionistas de los riesgos más comunes del mercado. El MEXDER no es la excepción, y dentro de los riesgos que contempla destacan:

Riesgo de mercado.- Es la pérdida potencial ocasionada por movimientos adversos en los precios o tasas de los activos subyacentes. Para prevenirlo y corregirlo, se hacen liquidaciones

²³¹ Las auditorías consisten en: revisión, examen y verificación de los contratos, manuales, registros y sistemas operativos y contables de los Socios Liquidadores, con el fin de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones contenidas en el Reglamento Interior de ASIGNA, el Manual Operativo, la normatividad aplicable, así como en sus planes generales de funcionamiento y manuales de políticas, procedimientos de operación, control de riesgos y liquidez. Todas las auditorías son sin previo aviso y por órdenes de ASIGNA, a través de su personal o de auditores que la misma contrate para tales efectos, de acuerdo con los requisitos que establezca el Subcomité de Auditoría y conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interior de ASIGNA.

diarias de pérdidas y ganancias; se monitorean permanente los activos subyacentes y los precios de los contratos; se establecen parámetros de valuación de los riesgos; se hacen simulaciones de situaciones extremas; se valúan y vigilan diariamente las posiciones y en casos de alta volatilidad, se hacen “llamadas de margen”.²³³

Riesgo de contraparte.- Es la exposición a pérdida como resultado del incumplimiento o de la falta de capacidad crediticia de la contraparte. A fin de evitarlo, ASIGNA actúa como contraparte de todas las negociaciones efectuadas en MEXDER, para lo cual se analiza la capacidad crediticia de cada participante antes de operar; se elaboran auditorías preoperativas a los miembros y auditorías diarias al patrimonio mínimo de los Socios Liquidadores. El riesgo de contraparte se mutualiza mediante el Fondo de Compensación y la Red de Seguridad;²³⁴ además, el patrimonio mínimo de ASIGNA y de los Socios Liquidadores se establece considerando el máximo nivel del riesgo de contraparte e incluso, bajo condiciones de alta volatilidad se pueden suspender las operaciones.

Riesgo de liquidez.- Es el costo asociado con la falta de liquidez, discontinuidad en la formación de precios y/o retraso en la recepción de fondos. Para prevenir este riesgo, se procura contar con cierto número de inversiones líquidas de corto plazo, además, se vigilan estrictamente las posibles quiebras o insolvencias de los clientes, así como las desviaciones del precio teórico y del mercado.

²³² Son los recursos que los Fideicomitentes aportan para constituir el fideicomiso que tiene como fin el establecimiento de la Cámara de Compensación.

²³³ Las llamadas de margen las efectúa la cámara de compensación. En ella se ajustan las Aportaciones Iniciales, según el comportamiento de mercado.

²³⁴ Esta asegura la calidad crediticia del Mercado de Derivados y sustenta a la Cámara de Compensación como contraparte, estableciendo los procedimientos aplicables ante un incumplimiento, al permitir el uso de los Fondos de Compensación, líquidos y en valores liquidables, así como líneas bancarias de crédito, para solventar cualquier imprevisto en el mercado.

Riesgo humano.- Normalmente, lo genera la falta de capacitación del personal, la sobrecarga de trabajo y las fallas organizativas. Al respecto, se establecen estándares de capacitación y certificación y se enfatizan la supervisión adecuada de todas las operaciones, la separación de áreas de operación y administración de riesgos y la imposición de sanciones por el Comité Disciplinario.

Riesgo operativo.- Está asociado con errores de ejecución, asignación, administración y control de negociaciones. Las medidas preventivas y correctivas, al respecto, se relacionan con la figura del Contralor Normativo y el Comité de Operadores, quienes se encargan de dirimir las controversias operativas. Asimismo, se hace una selección preoperativa de miembros y se les exige que, al momento de operar, cumplan estrictamente los manuales operativos y las políticas de control de riesgos, bajo advertencia de descertificación.

Riesgo regulatorio.- Se deriva de la aplicación de un marco normativo inadecuado. Para ello se otorga suma importancia a las facultades autorregulatorias de las instituciones que conforman el MEXDER, a los órganos colegiados de autorregulación, al Contralor Normativo y a la revisión permanente del marco normativo.

Riesgo sistémico.- Se origina en las insuficiencias estructurales del sistema financiero y la incapacidad para soportar grandes magnitudes de riesgo de mercado, crédito y liquidación. Para evitarlo, se establecen las posiciones límite; los Socios Liquidadores se constituyen como fideicomisos “cortafuegos”; tanto MEXDER, como ASIGNA y las Autoridades Financieras mexicanas se reservan ciertas acciones emergentes como el cierre de posiciones, la suspensión de operaciones y la Red de Seguridad.

En suma, en el Mercado Mexicano de Derivados, el riesgo se intenta minimizar, mediante las aportaciones iniciales que los clientes dan, por cada contrato, a los socios liquidadores;²³⁵ éstos están obligados a mantener sistemas de evaluación de riesgos y deben informar a sus clientes respecto de los límites en las posiciones, de acuerdo con la tolerancia que ellos asuman ante riesgos de mercado. Además, el MEXDER certifica que el personal de los Socios Operadores y Liquidadores cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para poder participar en este mercado, mediante la aplicación estricta de exámenes de certificación. Asimismo, los miembros deben elaborar y aplicar mecanismos que permitan cumplir las siguientes normas mínimas de seguridad:

- Asegurar la independencia entre las áreas de operación y las de administración y control de riesgos.
- Definir la tolerancia máxima de riesgo de mercado, de crédito y otros riesgos considerados como aceptables por el propio miembro.
- Establecer los parámetros de actuación de su personal y las consecuencias de cualquier violación a la normatividad.
- Administrar y controlar los riesgos relacionados con las operaciones celebradas en MEXDER.
- Que el personal acreditado informe sobre los riesgos incurridos y el cumplimiento de los límites de riesgo y condiciones operativas.
- Contar con los modelos de administración de riesgos relacionados con las operaciones que ejecuten.
- Verificar si se cumplen los requisitos de capitalización.

Con la aplicación de estos mecanismos, la probabilidad de que se presente un incumplimiento con "efecto dominó" disminuye considerablemente. Si hubiese un incumplimiento en las obligaciones de pago por parte de un Socio Liquidador, la Cámara designaría a un Comisionado de Ejecución para que sustituya la administración del incumplido.

²³⁵ Estas aportaciones forman las Aportaciones Iniciales Mínimas y el Excedente de Aportaciones Iniciales

En caso de incumplimiento de un Socio Liquidador de posición de terceros, el Comisionado de Ejecución dispone de los recursos del incumplido en la siguiente forma:

Ordena el cierre de posiciones abiertas de clientes incumplidos y dispone de las Aportaciones Iniciales Mínimas correspondientes.

- Liquida las aportaciones en valores a precio de mercado.
- Ordena la transferencia a otros Socios Liquidadores de las posiciones de clientes cumplidos.
- Dispone de las aportaciones al Fondo de Compensación y del excedente de patrimonio mínimo liberados por el cierre y transferencia de posiciones.
- Dispone del patrimonio mínimo en activos líquidos.
- Solicita a MEXDER se haga efectiva la garantía sobre las acciones del Socio Liquidador incumplido.
- Utiliza los recursos no líquidos del patrimonio mínimo del Socio Liquidador.

Si los recursos anteriores no son suficientes y existe un Socio Liquidador por cuenta propia en el mismo grupo financiero, el Comisionado de Ejecución aplicará el mismo procedimiento, hasta cubrir el adeudo. Si aun así los recursos son insuficientes, ASIGNA dispone del Fondo de Compensación a prorrata entre los demás Socios Liquidadores. En último caso, se declarará la liquidación de la Cámara de Compensación y su patrimonio se aplicará a cubrir el adeudo. En el caso de incumplimiento de un Socio Liquidador por cuenta propia, se sigue el mismo procedimiento, en lo que corresponda. Sin embargo, cualquier otro riesgo que no cubran directamente los mecanismos ya mencionados, deberán enfrentarlo directamente por los clientes.

La negociación de contratos en el Piso de Remates de MEXDER se efectúa de acuerdo a los siguientes principios básicos:

1.Seguridad: Las operaciones son efectuadas por los Miembros autorizados para cada clase, a través de sus operadores de piso, quienes reciben las órdenes del promotor por medio de

un sistema de "ruteo" y asignación de órdenes. Una vez efectuada y registrada la operación en el corro respectivo, la mesa de control del miembro puede confirmar o detectar errores, antes de proceder a la asignación y transmisión al sistema de compensación y liquidación.

2.Control de riesgos: Antes de enviar una orden al piso de remates, el promotor verifica que el cliente tenga la capacidad crediticia y tolerancia al riesgo correspondiente a la orden solicitada. Por otra parte, verifica que no rebase su posición límite. El corro, a su vez, comprueba que no existan instrucciones para limitar operaciones o cerrar posiciones abiertas. Una vez enviada la operación al sistema de compensación y liquidación, ASIGNA comprueba que la operación esté debidamente requisitada y dentro de los parámetros en cuanto a administración de riesgo, tanto por parte del cliente como del Socio Liquidador o el Socio Operador.

3.Equidad: El sistema de ruteo y asignación de órdenes asegura el cumplimiento del principio "primero en tiempo, primero en derecho", ya que las órdenes enviadas por los Promotores se registran en estricto orden cronológico. Por otra parte, la separación de operaciones por cuenta propia y por cuenta de terceros evita que se presenten conflictos de interés.

4.Autorregulación: Las diferentes fases del proceso de operación, asignación, compensación y liquidación están claramente definidas en los Reglamentos Interiores y en los Manuales Operativos de MEXDER y ASIGNA. Se mantiene permanente supervisión, vigilancia y monitoreo sobre las operaciones, además del control que ejerce el Contralor Normativo. Cualquier anomalía o controversia que surja durante la sesión de remate, es resuelta, en primera instancia, por el Oficial de Negociación, auxiliado por el Comité de Operación, integrado por Operadores de Piso.

5.Transparencia: Las posturas y hechos registrados en cada corro se actualizan permanentemente en tiempo real, en los monitores instalados en el piso de remates. Asimismo, la

información de cotizaciones, cierres, asignaciones y precio de liquidación diaria se transmite en tiempo real a las terminales ubicadas en las oficinas de los Miembros.

La información aquí proporcionada sobre el funcionamiento del MEXDER es útil como guía general del funcionamiento básico del mismo; sin embargo, la naturaleza misma de los derivados, los convierte en un concepto difícil de aprehender. Probablemente, uno de los problemas más fuertes que enfrente el Mercado de Derivados Mexicano, sea que, por su complejidad, se pierda de vista que esta configuración de actores y de instrumentos, no es otra cosa más que la respuesta que el sector público mexicano creó como solución a un problema específico, el riesgo —principalmente financiero— al que la sociedad mexicana tiene que enfrentar ya no como eventualidad, sino como constante, que además, se plantea como un mecanismo de largo plazo en el que se intentarán minimizar los riesgos (o cuando menos utilizarlos favorablemente) y prevenir, de cierta forma, crisis futuras. Esto último es importante subrayarlo, porque servirá como parámetro para analizar —en el futuro— si la institución cumplió con sus objetivos.

No debe perderse de vista que la decisión que dio origen al MEXDER no es una decisión acabada; por el contrario, se encuentra en sus primeras fases, lo que no permite hacer una evaluación de la política; evidentemente, los argumentos hasta aquí presentados sirven exclusivamente para explicar al Mercado Mexicano de Derivados como un *nuevo tipo de respuestas* que el Estado mexicano (en proceso de globalización) dará a sus problemas públicos, pero no más. Los límites de esta investigación se marcan, por lo tanto, en la eficacia del mercado para cumplir con los fines que le fueron impuestos, pues aun hace falta mucha evidencia que permita evaluar en este sentido la decisión de crear un Mercado Mexicano de Derivados, sin embargo, esto es sólo una cuestión a la que me gustaría regresar dentro de algún tiempo.

CONCLUSIONES

En los últimos años, el mundo ha sido testigo de cambios profundos al interior de los Estados-nación, que habían permanecido más o menos intactos durante largos periodos. Estas transformaciones tuvieron grandes ventajas, pero también significaron nuevos problemas. El Estado tradicional, basado en el monopolio legítimo de la violencia, ejercido en un territorio determinado, se formó con la intención de crear certidumbre entre sus integrantes; aunque, en ocasiones, vivir bajo la lógica estatal suponía enfrentarse a graves problemas, éstos siempre se desarrollaban en un esquema de certidumbre, que proveía, principalmente, la existencia de una entidad, encargada —de una forma u otra— de resolver los problemas: el Estado.

Sin embargo, conforme las relaciones estatales se hicieron más complejas, los problemas crecieron y el control absoluto del Estado se cuestionó seriamente; progresivamente, surgió la conciencia de que había situaciones ante las cuales el Estado tradicional era incapaz de hacer frente. Esto generó una fuerte corriente que apoyaba la idea de que aquél era sólo una parte de la composición mundial, y que por lo tanto, era él quien debía adaptarse al mundo y no al revés. Así, muchos países sometieron a sus antiguas estructuras estatales a cambios profundos, que partían primordialmente del reconocimiento del Estado como una entidad limitada.

Quizá la pregunta que surja en este momento es ¿qué provocó esa modificación?; es decir, ¿qué sucedió en el “espíritu del mundo” que transformó al Estado? y más aún, ¿qué sucedió en el espíritu del Estado que lo llevó a aceptar ese cambio? La primer pregunta se responde, en gran parte, porque de pronto, el mundo abandonó los antiguos esquemas, y las antiguas divisiones territoriales, conceptuales, ideológicas, etc., se volvieron obsoletas. Hablar de “el mundo de la

política” o “el mundo de la economía” dejó de tener sentido, pues de pronto el mundo se hizo un todo, comprensivo y omnipotente, que rebasaba las viejas categorías de análisis. Así, ya no era posible explicarlo con una sola teoría, es decir, sólo a través de elementos políticos o de elementos económicos, pues su propia complejidad superaba los antiguos esquemas de análisis.

Este proceso, comúnmente denominado globalización, reveló que el mundo era mucho más complejo de lo que se pensaba, y puso de manifiesto la incapacidad estatal para —con sus parámetros tradicionales— medir y controlar los “sucesos mundiales”; pero si esto era así, entonces las antiguas nociones de soberanía de política y de poder, también se ponían en tela de juicio. Ello, evidentemente, no suponía el fin del Estado; pero sí implicaba una profunda transformación en su concepción: debía modernizarse y aceptar que el mundo era algo más allá de sí mismo y que escapaba de su control.

Ante este panorama, los Estados se enfrentaron ante la disyuntiva de aislarse o de integrarse a los procesos de globalizadores; pero los costos de la primera opción eran tan altos, que la mayoría de los países optó por la integración. Ello requería contar con Estados “modernos” que aceptaran como premisa fundamental, en primer lugar, la existencia de factores externos que influirían ineluctablemente sobre aquellos; y en segundo, la existencia de otros actores que desde ese momento deberían incluirse en las decisiones.

México —buen ejemplo de la tradición estado céntrica latinoamericana— enfrentó un proceso similar. Las experiencias de otros países le habían demostrado, que sólo puede triunfar en un medio hostil y de incertidumbre, aquel Estado capaz de adaptarse y usar los problemas y las circunstancias externas en su favor. Por ello, aceptó la integración a un mundo globalizado como opción de supervivencia y abrió sus puertas a las fuerzas transnacionales, lo que, evidentemente, suponía quedar expuesto al riesgo.

Así, a partir de la década de los ochenta, México quedó inmerso en un proceso de reforma, que transformó casi todos sus ámbitos de actuación. La necesidad de formar parte de un mundo globalizado lo impulsó a modificar sus patrones de conducta políticos, económicos y de relación con la sociedad. En un proceso relativamente rápido, inició una larga transición a la democracia, liberalizó su economía y modificó sus relaciones con diversos grupos sociales; en algunos casos, se deshizo del nexo paternalista que lo unía con éstos, y en otros, los aceptó como actores decisivos y, por tanto, dignos de ser tomados en consideración.

Esta reforma profunda del Estado, no obstante, generó severas crisis al interior del mismo, lo que hizo visible que, al transformarse y “modernizarse”, México abandonaba —en términos de Beck y Giddens— la tradición y la naturaleza; es decir, se transformaba de una sociedad tradicional a una sociedad de riesgo, en la que la supervivencia del Estado estaba constantemente amenazada y que, por lo tanto, debía asumirse a la incertidumbre como la única constante. Pero la inclusión de México en un proceso de globalización y las transformaciones que ello requería, supusieron un cambio más allá de la concepción del Estado y sus estructuras; era, también, la transformación en forma de percibir los problemas, de darles prioridad y de la forma de solucionarlos.

Si se acepta como cierto que el objetivo fundamental de todo Estado es sobrevivir, entonces no resultará difícil comprender que la clave de la supervivencia es conocer las amenazas más evidentes. El problema más grave que puede tener una sociedad de riesgo es, sin duda, no reconocerse como tal; esto es, en la medida que se asuma que la sociedad es altamente incierta, podrán plantearse más claramente los problemas derivados de ello y se podrán diseñar soluciones. En este sentido, las crisis que surgieron en México —consecuencia de las reformas a la estructura estatal— dejaron muy claro, en primer lugar, que el Estado ya no era capaz de proveer certezas sobre el futuro y sobre la resolución de los posibles problemas que se

presentaran. En segundo, la incertidumbre dejó ver, muy claramente, que el país estaría constantemente expuesto a problemas en todos los ámbitos, en suma, hicieron evidente que México se había convertido en una sociedad de riesgo, cuya supervivencia dependería —en gran medida— de lo rápido que supiera reconocer a la incertidumbre como constante.

Esta situación, afectó directamente, las estructuras más profundas del Estado, antiguo poseedor de las certezas; y provocó que el reacomodo estatal se percibiera como una posible causa de crisis y que, por lo tanto, se definiera al interior de la sociedad y del gobierno un nuevo problema: el riesgo. Ahora bien, aun cuando se aceptó relativamente rápido la incapacidad del Estado para controlar la incertidumbre, también rápido se planteó como una necesidad buscar una solución a éste, o por lo menos, crear mecanismos de prevención. Lo anterior se puede resumir en que finalmente el riesgo adquiere tintes de un problema público.

De esta forma, siendo el riesgo el principal problema de una sociedad en proceso de globalización como la mexicana, y habiendo adquirido un lugar importante en la agenda sistémica, debía jerarquizarse para poder incluirlo en la agenda institucional. Tomando en cuenta la experiencia de los años ochenta, se descubrió que uno de los puntos más vulnerables del Estado mexicano a la incertidumbre, era la economía. Por eso, no es casual que, de pronto, los temas económicos adquirieran preeminencia sobre los políticos y sociales, y sobre todo, que se buscaran mecanismos para reducir el riesgo de una crisis económica o en su defecto, para poder manejarla y controlarla de la mejor manera posible.

Ahora bien, la búsqueda de esos mecanismos implicó que se transformaran también las formas en que se imponen las soluciones. Si, como ya se dijo, el problema principal del Estado es la supervivencia, y si los antiguos métodos de implementación no la garantizan, entonces deben buscarse, nuevos mecanismos que permitan poner en marcha, de manera eficaz, las soluciones. Esto es, no pueden solucionarse problemas nuevos con viejos esquemas de pensamiento. Así, la

forma de implementar las políticas se transforma; los problemas económicos que antiguamente se resolvían, por lo general con políticas de arriba hacia abajo, ahora aceptan implementaciones de abajo hacia arriba. Ello implica reconocer las limitaciones del Estado para resolver ciertos problemas y la capacidad que tienen otros grupos de hacerlo. En este nuevo esquema de implementación (nuevo para México) retoman valor las burocracias y, sobre todo, el ámbito privado. El Estado se dio cuenta de que podría utilizar esquemas privados para tratar problemas públicos, pero ello implicaba modificar la forma de hacer las cosas, pues al tomar en cuenta a la sociedad civil organizada o a los *street level bureaucrats*, muy probablemente se propondrán esquemas de solución diferentes a los gubernamentales.

El enfoque *Top - Down*, descansa en la certidumbre de que las ordenes se van a transmitir de arriba hacia abajo; el *Bottom - Up*, por su parte, se funda en la premisa de que existe algo más allá de la visión de la cabeza (llámese Estado, gobierno, presidente, etc.) por lo cual, implícitamente está aceptando la existencia del riesgo entendido como aquello que no se puede prever por el líder.

En este mismo sentido, se modifica el tipo de respuestas que se dan a los problemas públicos, particularmente a los económicos. En un sistema estado céntrico como el mexicano, durante mucho tiempo se dio por hecho que el Estado sería capaz de proveer las soluciones necesarias a problemas específicos, en caso de alguna contingencia; por ello, no se preocupaba por desarrollar políticas que le permitieran prevenir los problemas. Pero en un esquema de globalización, las políticas *ad hoc* son un lujo que el gobierno no puede darse; necesita acompañarlas de medidas estructurales que contemplen el riesgo de que la cabeza ya no pueda controlar todo, ni implementar las políticas necesarias. Por lo tanto, se plantean políticas mixtas que, aun cuando parten del Estado (*Top - Down*), contemplen a nuevos actores que compartan con el gobierno la responsabilidad de los problemas (*Bottom - Up*)

Así es, justamente, como tiene lugar la política de creación del Mercado Mexicano de Derivados. Para 1994, año en que se propone su creación, México ya había avanzado lo suficiente en sus procesos de globalización, para que fuera evidente la incapacidad del Estado para adaptarse a los ritmos de los mercados financieros. La crisis de 1995 hizo palpable la desaparición de las certidumbres económicas que proveía el Estado y la necesidad de controlar el riesgo financiero, pero también demostró que las respuestas ya no podían originarse exclusivamente en el Estado, pues era justo éste, el que había demostrado su debilidad para controlar los ataques especulativos. De esta forma, se implantó un mecanismo en el que se delegaba a los privados el control de la especulación pues, mediante un esquema autorregulatorio, se enfrentaba a los especuladores de la bolsa con aquellos que apuestan por la estabilidad utilizando los instrumentos derivados.

La decisión que da lugar al MEXDER, es ejemplo paradigmático de cómo los procesos globalizadores transformaron la definición y construcción de los problemas públicos. Una vez que estos procesos tuvieron lugar, gran parte de los problemas incluidos en la agenda sistémica y en la institucional, estuvieron definidos por el riesgo y por la necesidad de controlarlo. Esto, más la importancia internacional que adquirió la economía, transformaron, también, las prioridades de la agenda pública. A partir de entonces, los asuntos económicos y financieros —más claramente expuestos al riesgo que los otros— tuvieron preeminencia. De la misma forma, también se transformaron los esquemas de implementación; en muchos ámbitos, se pasó del viejo sistema jerárquico, a uno mixto, en el que la política surge en el punto más alto de la jerarquía, pero se desarrolla con ayuda de las burocracias especializadas y del ámbito privado.

Muy probablemente, esto último sucedió porque la implementación de arriba hacia abajo, requería de grandes certezas; para que la política pudiera ponerse en práctica, se necesitaba un Estado capaz de garantizar que la información surgida en lo mas alto de sus jerarquías se

transmitiría eficazmente a los sectores de abajo. Sin embargo, la globalización hizo evidente que esto no sería así por mucho más tiempo, por lo menos no en las cuestiones económico-financieras. Por ello, hubo que incluir en las decisiones a grupos que, anteriormente, habría sido impensable hacerlo. De esta forma, el Mercado Mexicano de Derivados es importante, no por cuánto haya logrado estabilizar la economía y las finanzas nacionales, sino porque en la política que le dio origen se falsaron algunos de los mitos en torno a la globalización y se hicieron palpables muchas de las transformaciones que éste proceso provocó en el ámbito público.

Así, la hipótesis de que cuando un país se inserta en procesos globalizadores, el ámbito económico regirá todas y cada una de las actividades individuales —lo que Beck denomina “el final de la política”— se falsa si se toma en cuenta que el MEXDER, tan financiero y económico como pueda ser, surge de una decisión política, en la cual el Estado sigue siendo actor y promotor principal. La decisión que da vida al Mercado de Derivados es, en primera instancia, una decisión política; en ella se responde a presiones externas e internas, y es el Estado el que da el primer paso, por lo cual resulta imposible suponer que dicha institución surge al margen de éste.

De la misma forma, tampoco es correcto afirmar que es una decisión política tradicional, en la que el Estado ocupa el porcentaje más alto de participación. Al revisar el proceso de elaboración de esta política; se descubre que se incluyó al sector internacional y al privado más de lo que sugeriría un esquema *bottom – up*, en el que —por principio— sería impensable crear una institución financiera autónoma, fuera del ámbito estatal; menos aún, podría pensarse en dejar a un grupo de inversionistas, las garantías de estabilidad del peso o dejar las garantías de la economía en manos de privados, pues para eso se contaba con mecanismos estatales encargados de hacerlo.

No obstante, después de las reformas profundas que sufre el Estado, y del proceso de globalización en que México queda inmerso, el país se encuentra en una nueva etapa en la que el Estado sigue siendo actor fundamental, pero ya no puede controlar todo, pues ello implica costos muy elevados. Por ello, se adopta un esquema “mixto” en la que el Estado promueve muchas de las políticas, pero al mismo tiempo “deja hacer y deja pasar”, es decir, reconoce que hay áreas que, por necesidad, deben ser autónomas y, por lo tanto, crea instituciones, como el Mercado Mexicano de Derivados, en las que, el origen es una decisión jerárquica, pero el desarrollo queda en manos de los expertos y los privados, y así da paso a una nueva etapa en la construcción de los problemas públicos, en la que el riesgo es el valor fundamental y definitorio de los problemas y en el que las respuestas, incluyen, otros actores.

Pero, como se dijo en un principio, el Mercado Mexicano de Derivados era sólo un pretexto, para estudiar los efectos que los procesos globalizadores tuvieron en la construcción de los problemas públicos en México. La creación reciente del mismo, impide hacer una evaluación objetiva de su funcionamiento.

Definitivamente la decisión no está acabada, es una solución a prueba que debe esperar un período razonable de tiempo para poder plantearse su eficacia. No obstante, una vez que sucede la transición de México hacia la globalización y que, por ende, éste se vuelve una sociedad de riesgo, se plantea al Mercado Mexicano de Derivados como solución; qué tan efectiva haya sido esta respuesta rebasa los límites de la tesis, lo que sí es importante es distinguir al MEXDER como aquella respuesta que marca la división entre la sociedad pre riesgo y la sociedad el riesgo en México. La sociedad ha modificado su forma de medir el riesgo, y el mercado es la demostración de este giro en las percepciones públicas. La sociedad mexicana, apenas se está probando como sociedad de riesgo, por lo tanto, los mecanismos que intenten prevenir la incertidumbre inherente en ella, deberán esperar un tiempo para poder ser evaluados en términos de su eficacia.

APÉNDICE I

MÉXICO EN 1994 Y 1995

1994

	MÉXICO		ESTADOS UNIDOS
Enero 1	La guerrilla en Chiapas toma 6 poblados	Febrero 4	La Reserva Federal sube 25 puntos las tasas de interés.
		Marzo 22	Las tasas suben otros 25 puntos
Marzo 23	El candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio muere asesinado.		
		Abril 18	Las tasas suben otra vez 25 puntos.
		Mayo 17	Las tasas incrementan 50 puntos
Agosto 21	Victoria del candidato del PRI a la presidencia Ernesto Zedillo		
Septiembre 28	José Francisco Ruiz Massieu, secretario General del PRI, muere asesinado		
		Noviembre 15	Las tasas suben 75 puntos.
Noviembre 23	Renuncia de Mario Ruiz Massieu a la investigación del asesinato de su hermano		
Noviembre 30	Se anuncia el gabinete del presidente Zedillo		
Diciembre 1	Toma posesión el nuevo gobierno		
Diciembre 19	Violencia en Chiapas		
Diciembre 20	México desliza la paridad peso – dólar 15 %		
Diciembre 21	Las autoridades mexicanas anuncian el endurecimiento de las políticas fiscal y monetaria		
Diciembre 22	México permite la libre flotación del dólar	Diciembre 22	Jaime Serra, secretario de Hacienda se reúne con inversionistas norteamericanos en el Banco de la Reserva Federal en Nueva York-
	México anuncia congelación de precios y salarios durante 60 días		
Diciembre 27	México anuncia un nuevo plan económico, que se dará a conocer en el discurso presidencial de año nuevo.		
	La subasta semanal de los TESOBONOS cae y el peso alcanza la paridad de 5.7		
Diciembre 28	México anuncia medidas liberalizadoras, que incluyen permitir la expansión rápida de bancos extranjeros y una reforma agraria en Chiapas.	Diciembre 28	Se reportan discusiones entre las autoridades mexicanas, el FMI y el Departamento del Tesoro norteamericano. Los reportes de prensa informan que la Reserva Federal intervino para apoyar al peso
Diciembre 29	El presidente Zedillo anuncia al nuevo Secretario de Hacienda Guillermo Ortiz		
Diciembre 30	La guerrilla en Chiapas anuncia tregua		

temporal

1995

Enero 2	Mensaje presidencial de Año Nuevo en el que se da a conocer el nuevo plan económico		
Enero 9	México anuncia el esquema de recapitalización	Enero 11	El Presidente William Clinton intercede para otorgar a México más ayuda necesaria si es necesario; el equipo del FMI reporta haber comenzado reuniones con las autoridades Mexicanas
		Enero 12	Las autoridades norteamericanas proponen un programa para garantizar el pago de la deuda mexicana
Enero 15	Comienza el diálogo directo entre el gobierno mexicano y los guerrilleros zapatistas		
Enero 26	México firma una carta de intención por un arreglo de 7.8 billones con el FMI	Enero 31	Las autoridades norteamericanas anuncian un paquete de préstamo por 50 billones de dólares
Febrero 15	Grupo SIDEC anuncia que suspenderá los pagos de 20 millones de dólares que deben tres de sus afiliados.	Febrero 21	México y los Estados Unidos firman un acuerdo de préstamo
Febrero 22	Las autoridades mexicanas endurecen sus estándares prudenciales para los bancos. Ordenan que las reservas para cubrir la cartera vencida deben cubrir por lo menos 60% de los préstamos pasados o 4% del total de préstamos		
Marzo 3	Mexico takes over holding company for Banpais		
Marzo 9	Se anuncia el programa económico		
Marzo 10	Las autoridades mexicanas anuncian un programa para reestructurar préstamos bancarios a la pequeña y mediana empresa.		

APÉNDICE II

RECORRIDO HISTÓRICO DE LOS DERIVADOS ²³⁶

Siglo xv	Se comercian contratos <i>forward</i> en las ferias de los condes de Champagne
1600	Primer mercado de futuros organizado en Japón
1730	Primer mercado a plazos (“Cho – ai – mai”)
1688	Se comercian opciones en la bolsa de Amsterdam
Siglo xix	Se celebran contratos de futuros entre agricultores y comerciantes de granos en Michigan
1848	Surge el Chicago Board of Trade
1865	Se negocian los primeros contratos de futuros estandarizados en el CBOT
1874	Se funda el Chicago Produce Exchange
1890	Surge el Chicago Mercantile Exchange (CME) que se constituyó como bolsa de futuros sobre diversos productos agroindustriales
1905	El mercado de opciones tomó forma en la <i>Put and Call Brokers and Dealers Association</i>
1973	EL CBOT creó una bolsa especializada de opciones
1976	Surge formalmente el mercado de futuros financieros. Se creó el International Monetary Market
1980	El mercado de productos derivados tuvo un desarrollo considerable
1982	Se negocian futuros sobre índices bursátiles en Kansas, Nueva York y Chicago
1997	Se operan mundialmente 27 tdd en productos derivados

²³⁶ Tomado de J. Rodríguez de Castro, *op. cit.*, p.27.

APÉNDICE III

LOS DERIVADOS EN MÉXICO. PRIMEROS INTENTOS

	FUTUROS EN LA BMV	INSTRUMENTOS HÍBRIDOS ²³⁷	FORWARDS	WARRANTS	DERIVADOS DE SUBYACENTES MEXICANOS
1977		Petrobonos indizados al petróleo calidad Istmo (hasta 1991)			
1978	Se cotizan contratos a futuro sobre el tipo de cambio peso/dólar (hasta 1982).				
1983	Se listan futuros sobre acciones individuales y petrobonos (hasta 1987)				
1986		Pagafes indizados al tipo de cambio controlado (hasta 1991)			
1987		Reinicia la operación de contratos diferidos sobre el tipo de cambio peso/dólar.			
1989		• Los Bonos Brady, incorporan una cláusula de recompra, que es una opción ligada al promedio de precio del petróleo Istmo • Tesobonos indizados al tipo de cambio libre.			

²³⁷ El Gobierno Federal ha emitido diversos instrumentos híbridos de deuda, que incorporan contratos forwards para la valuación de los cupones y del principal, lo cual permite indizar estos valores nominales a distintas bases. Estos instrumentos han sido importantes para la constitución de carteras, aunque no han tenido liquidez en los mercados secundarios, excepto para reportos. Entre los principales destacan los mencionados en la tabla (<http://www.mexder.com.mx>)

APÉNDICE III

LOS DERIVADOS EN MÉXICO. PRIMEROS INTENTOS (CONTINUACIÓN)

	FUTUROS EN LA BMV	INSTRUMENTOS HÍBRIDOS	FORWARDS	WARRANTS	DERIVADOS DE SUBYACENTES MEXICANOS
1990			se negocian forwards <i>OTC</i> sobre tasas de interés de títulos gubernamental es.		
1992				*Se operan warrants en la BMV sobre acciones individuales, canastas e índices accionarios. *Se listan en las Bolsas de Luxemburgo y Londres, warrants sobre acciones e índices accionarios mexicanos	Se inicia la negociación de opciones sobre ADR's de Telmex L en el CBOE
1993					En el CBOE, se operaron más de 30 mil millones de dólares en opciones sobre Telmex. ²³⁸
1994			Entran en vigor las normas del BM para la operación de forwards sobre la TIIP y el INPC,		Se operan diversas opciones sobre acciones mexicanas en CBOE, AMEX, NYOE, NYSE. Se negocian forwards sobre tipo de cambio y tasas de interés, entre intermediarios extranjeros y entidades nacionales, sin reconocimiento ni protección jurídica. El contrato de Telmex L es uno de los más exitosos.

²³⁸ Importe cercano a 50 por ciento de la operación total en acciones en la BMV, durante ese año.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

- Alba, Carlos, *Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas. Una perspectiva comparada*, México, El Colegio de México-Konrad Adenauer Stiftung - Coparmex, 1997.
- Anderson, James, *Public Policy Making*, New York, Holt Rinehart and Winston, 3a. ed., 1984.
- Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 1993.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Blanco, Gonzalo y Savita Vema, *El sistema financiero en México. Las instituciones, los instrumentos las operaciones*, México, Capture Press, 1996.
- Calderón, Madrid, Angel, *Speculative Attacks and Exchange Rate Devaluations in Mexico: Why is the 1994 Episode Different?*, México, El Colegio de México, Documento de Trabajo, núm. IX – 1996.
- Chance, Don, *An Introduction to Derivatives*, Fort Worth, The Dryden Press, 3a. ed., 1995.
- Cortina Ortega, Gonzalo, *Prontuario Bursátil y Financiero*, México, Trillas, 5ª reimpr., 1995.
- Cypher, James, M., *State and Capital in Mexico. Development Policy since 1940*, San Francisco, Westview Press, 1990.
- Edwards, Franklin y Ma, Cindy W., *Futures and Options*, USA, Mac Graw - Hill, 1992.
- Freixas, Javier, *Futuros financieros*, Madrid, Alianza Editorial, 1990; .

- Garrido, Celso y Tomas Peñaloza, *Ahorro y sistema financiero mexicano. Diagnóstico de la problemática actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Grijalbo, 1996.
- Fix-Zamudio, Héctor, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Gutiérrez, Antonio y Celso Garrido, *Transiciones financieras y TLC. Canadá, México y EE UU*, México, Ariel - Economía, 1994.
- Henning, Charles N. et al., *Financial Markets and the Economy*, New Jersey, Prentice Hall, 5a ed., 1988.
- Hogwood Brian y Lewis Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*. New Haven y Londres, Yale University Press, 1968.
- Kindelberger, Charles P., *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, trad., Blanca Ribera, Barcelona, Ariel, 1991.
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 2a. ed., 1995.
- Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid, trad. E. Zapico, Ministerio Para las Administraciones Públicas, 1991.
- Martínez Gabriel y Guillermo Fárber, *Desregulación económica (1989 - 1993). Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Mény Yves y Thoening Jean- Claude, *Politiques Publiques, Paris, Presses Universitaires de France*, 1989.
- Merill, Tim L. y Ramón Miró, *Mexico a Country Study*, Washington, 1997.

- Pedraza Campo *et al.*, *Tres visiones acerca de los productos financieros derivados en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- Pérez Galindo, Héctor y Juan José Arriola García, *Operación del Mercado de Valores*, México, Asociación Mexicana de intermediarios bursátiles, 1994.
- Rebolledo. Juan, *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Rocha Díaz, Salvador, *El nuevo federalismo mexicano: federalismo integral*, México, Fundación Colosio, Cuadernos de Debate, núm. 25, 1997.
- Rodríguez de Castro, J., *Introducción al Análisis de productos financieros derivados*, México, Bolsa Mexicana de Valores - Limusa, 1994.
- Rueda Peiro, Isabel, *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Siglo Veintiuno, 1998.
- Sachs, William and Frank Elston, *The Information Technology Revolution in Financial Services*, Chicago, Bankline, 1994.
- Smith Luke F., *Un principiante en Wall Street*, México, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, 1997.
- Székely, Gabriel (coord.), *FOBAPROA E IPAB el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999.
- Urzúa, Carlos M., *An Appraisal of Recent Tax Reforms in Mexico*, México, El Colegio de México, documento de trabajo, núm, IV – 1994.
- Valero, Ricardo (coord.), *Globalidad: Una mirada Alternativa*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad-Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Villegas Eduardo y Rosa María Ortega, *Administración de Inversiones*, México, Mc Graw Hill, 1997.
- Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, trad. J. Medina Echavarría, Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed., 6ª. reimpr., 1983.

II. ARTÍCULOS

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, "El Futuro del Estado-nación", en Ricardo Valero (coord.), *Globalidad: Una mirada alternativa*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad - Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 201 - 238.
- , "Estudio Introductorio", en su edición *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15 - 84.
- , "Estudio Introductorio", en su edición *La Implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2a. ed., 1996, pp. 15 - 92.
- , "Estudio Introductorio", en su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2a. ed., 1996, pp. 15 - 72.
- Alba Vega, Carlos, "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, núm. 143, enero - junio 1996, pp. 31-79.
- Alvarado, Arturo, "Entre la reforma y la rebelión: el campo durante el salinismo", *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, núms. 143-144, enero - junio, 1996, pp. 133-157.
- Beck, Ulrich, "La política de la sociedad de riesgo", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. XIII, núm. 39, septiembre - diciembre 1998, pp. 501 - 515.
- Boeninger, Edgardo, "El papel del Estado en América Latina", en Rolf Lüders y Luis Rubio (coords.), *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, Centro de Investigación para el desarrollo- Centro Internacional para el Desarrollo Económico - Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 33-110.
- Cabedo Semper, David, "Los productos derivados en la gestión del riesgo de cambio", *Comercio Exterior*, Vol. XLVII, núm. 7, 1997, pp. 515 - 522.

- Córdova, Arnaldo, "La globalización y el Estado Mexicano", en Ricardo Valero (coord.), *Globalidad: Una mirada Alternativa*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 239-254.
- Elder, Charles y Roger W. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2a. ed., 1996, pp. 77 -104.
- Fraga, Armiño, "Monetary Policy During the Transition to a Floating Exchange Rate", *Finance and Development*, Vol. XXXVII, núm. 1, 2000, pp. 16-19.
- Giddens, Anthony, "Sociedad de riesgo: el contexto de la política británica", *Estudios demográficos y Urbanos*, Vol. XIII, núm. 3, septiembre - diciembre, 1988, pp. 517 - 528.
- Hood, Christopher y Michael Jackson, "Dos filosofías administrativas: lo moderno y lo antiguo", en Juan de Dios Pineda (coord.), *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1999, pp. 31- 42.
- Jordan, Grant, "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, Vol. I, núm. 1, 1987, pp. 95 -123.
- Kehoe, Timothy y H. L. Cole, "A Self –Fulfilling Model of Mexico's 1994 – 1995 debt crisis", *Journal of International Economics*, Vol. XLI, 1996, pp. 309 – 330.
- Loeza Tovar, Soledad, "Las relaciones Estado - Iglesia católica en México, 1988 - 1994. Los costos de la institucionalización", *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, núms. 1-2, pp.107-132.
- Mayer Colin, "The regulation of financial services: Lessons from the UK for 1992", en Matthew Bishop, John Kay y Colin Mayer (eds.), *The Regulatory Challenge*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

- McClain, Paula, "Agenda Setting, Public Policy, and Minority Group Influence: An Introduction", *Policy Studies Review*, Vol. IX, núm. 2, pp. 263 - 272.
- McClintock, Brent, "International Financial Instability and the Financial Derivatives Market", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXX, núm. 1, 1996, pp. 13- 34.
- Méndez, José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro internacional*, Vol. XXXIII, enero - marzo, 1993, pp. 111- 144.
- Nelson, Barbara, "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Luis Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2a. ed., 1996, pp. 105 - 140.
- Peters, Guy, "Modelos alternativos del proceso de la política pública de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, núm. 2, 1995, pp.257 - 276.
- Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 (extracto del capítulo Por un nuevo Federalismo)", en *Gaceta mexicana de Administración Pública estatal y municipal*, núm. 51, 1995, pp. 83 – 87.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Prud'homme Jean Francois, "Representación de intereses y cambio político en México" en *Concertación y legitimidad en América Latina*, La Paz (Bol.), Friederich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1998, pp. 33 – 43.
- , "Un concepto evasivo. El populismo en la Ciencia Política", México, El Colegio de México, (mimeo).

Sabatier, Paul, "Top - Down and Bottom- Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, Vol. I, núm. 6, 1986, pp. 21 - 48.

Santiso, Javier, "Analysts Analyzed: A Socio-economic Approach to Financial Emerging Markets", *International Political Science Review*, Vol. XX, núm. 3, 1999, pp. 307 - 330.

———, "Wall Street and the Mexican Crisis: A Temporal Analysis of Emerging Markets", *International Political Science Review*, Vol. XX, núm. 1, 1999, pp. 49-71.

Scholes, Myron S., "Derivatives in a Dynamic Environment", *The American Economic Review*, Vol. LVIII, núm. 3, 1998, pp. 350 – 370.

Zedillo, Ernesto, "El marco del Nuevo Federalismo", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núms. 48, 49, 50, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 11- 15.

III. DOCUMENTOS

Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, "Propuesta para el fortalecimiento de los esquemas de seguridad para el mercado de valores", 2 de agosto de 1994.

Basle Committee on Banking Supervision, "Core Principles for Effective Banking Supervision", 17 de septiembre de 1997.

———, "Financial Stability in Emerging Market Economies. A Strategy for the Formulation, Adoption and Implementation of Sound Principle and Practices to Strengthen Financial Systems", 21 de febrero de 1997.

Bernardo González Aréchiga, "Importancia de la administración de riesgos. Administración del riesgo en el Mercado de Derivados de México" Mexder - ASIGNA, México, 2 de abril de 1998.

Bolsa Mexicana de Valores, "La autorregulación del mercado de valores".

———, "Anteproyecto razonado del título relativo del reglamento general interior de la Bolsa Mexicana de valores, relativo a la autorregulación del Mercado de Valores".

———, *Principios fundamentales de actuación en el mercado Bursátil*.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "La bolsa de futuros y opciones en México".

———, *Constitución de MEXDER*, oficio 101, circular 1829.

———, *Constitución de ASIGNA*, oficio 101, circular 1830.

———, *Propuesta de funcionalidad básica del mercado de opciones y futuros*, México, 23 de agosto de 1994.

Familiar Calderón, Jorge "Las autoridades financieras y la regulación del mercado de valores"

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Documento Interno, 31 de marzo de 1998.

Federación Internacional de Bolsas de Valores, "La regulación del mercado electrónico de valores. Principios generalmente aceptados y acciones y políticas regulatorias", 4 de agosto de 1994.

MEXDER, "Fortaleza financiera para el Desarrollo", documento informativo.

———, "Prospecto para el Mercado Mexicano de Derivados ", documento informativo.

———, "MEXDER y ASIGNA de la A a la Z" documento informativo.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Contratos de Futuro que pueden negociar en MEXDER, Mercado Mexicano de Derivados, en su calidad de clientes los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras y las empresas de factoraje financiero*, oficio 366, circular 1140.

IV. REGLAMENTACIÓN.

Bolsa Mexicana de Valores, “Autorregulación del Gremio Bursátil”.

Código de ética profesional de la comunidad bursátil, 5 de octubre de 1993.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Disposiciones de carácter prudencial a las que se sujetarán en sus operaciones los participantes en el mercado de futuros y opciones cotizados en la bolsa.*

Reglamento Interior de ASIGNA.

Reglamento Interior de MEXDER.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Reglas a las que habrán de sujetarse las sociedades y fideicomisos que intervengan en el establecimiento de operación de un mercado de futuros y opciones cotizados en bolsa.*

V. REVISTAS

Banco Nacional de México, *Examen de la Situación Económica Mexicana*, México (1994 - 1999).

Certeza Económica

Finance and Development.

VI. SITIOS DE INTERNET

<http://www.amib.com.mx>

<http://www.banamex.xom.mx>

<http://www.bmv.com.mx>

<http://www.cbot.com>

<http://www.cftc.gov>

<http://www.cme.com>

<http://www.cpd.us.es>

<http://www.imf.org>

<http://www.iosco.org>

<http://www.mexder.com.mx>

<http://www.nfa.futures.org>

<http://www.reservebank.com>

<http://www.sfa.org.uk>

<http://www.shcp.gob.mx>