

MÉXICO 2010

Historia económica general de México De la Colonia a nuestros días

Sandra Kuntz Ficker
Coordinadora



POSGRADO DE ECONOMIA
BIBLIOTECA



En la medida que estas entidades demuestren sustentabilidad y evolucionen como intermediarios financieros, este fenómeno generará un salto en la accesibilidad.

2. EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA BANCA MEXICANA (1924-1982)

Considerada la banca como un puro negocio, los mexicanos que la administran han desarrollado una labor verdaderamente notable. ... El sistema bancario mexicano es en la actualidad, sólido, floreciente, se ha desarrollado enormemente desde 1932, y seguramente su movimiento continuará ascendente. ... Su manejo se realiza de acuerdo con las reglas de una buena técnica y con prudencia bancaria, lo que ha hecho que los fracasos hayan sido pequeños y poco frecuentes. Mucho me temo, sin embargo, que no todos nuestros funcionarios bancarios se han compenetrado de las funciones públicas que sus instituciones están llamadas a desempeñar ...

EDUARDO SUÁREZ,

Obligaciones y responsabilidades de la banca privada

2.1. El principio de un sistema moderno

La buena operación de un sistema bancario requiere de varios pilares, entre los cuales la estabilidad económica y política son condiciones necesarias. A raíz de la Revolución mexicana y sus secuelas, la banca que se había desarrollado durante el Porfiriato fue conducida a un colapso, el cual fue seguido de un largo periodo de hibernación. Fue hasta 1924 cuando se llevó a cabo la primera convención bancaria, y comenzó un proceso de reconstrucción del sistema. A partir de los años treinta el sistema bancario inició una era de crecimiento, tanto en número de intermediarios como en volumen de operaciones y penetración del financiamiento en la economía (Anaya, 2002; Haber, Maurer y Razo, 2003; Gómez Galvarriato y Recio, 2007).

El proceso de reconstrucción institucional requirió muchos pasos y tomó varios años (Turrent, 2000; Anaya, 2002; Romero Sotelo y Ludlow, 2006). En primer lugar, había que establecer una relación de confianza sólida entre el gobierno y los banqueros, y al mismo tiempo constituir un marco legal adecuado para la operación de la banca. Para el primer aspecto, el gobierno tenía que crear compromisos creíbles de una política financiera bien organizada. El aspecto más importante en esta materia fue la formación de un banco central, el Banco de México, en 1925, el cual se convertiría en el eje

del sistema financiero mexicano. Del mismo modo, en 1924 se creó un organismo supervisor, la Comisión Nacional Bancaria, y en 1928 los banqueros crearon una agrupación que los representara como gremio ante el gobierno, la Asociación de Banqueros de México, que a la larga se convertiría en la agrupación más poderosa del sector privado. En cuanto al régimen legal, si bien se había emitido una ley bancaria en 1924, la primera ley bancaria moderna se promulgó en 1932. Esta ley estuvo sujeta a varios cambios hasta que tomó una forma definitiva en 1941. Otro aspecto importante, estudiado por Del Ángel (2002) y Méndez (2009), fue la constitución de entidades de banca de desarrollo, principalmente la constitución del Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, de Nacional Financiera en 1934 y del Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, por citar algunos ejemplos.

La construcción de este andamiaje institucional la llevó a cabo el Estado, junto con los propios banqueros. Se trató de un proceso de constantes debates y confrontaciones de diversas posturas e ideas entre los participantes. Tres secretarios de Hacienda de este periodo destacaron por su labor en la construcción del sistema financiero, Alberto J. Pani, Luis Montes de Oca y Eduardo Suárez. Por otra parte, Manuel Gómez Morín fue uno de los principales diseñadores del marco legal y de la estructura del sistema, como funcionario público y en su función de abogado privado de los bancos.

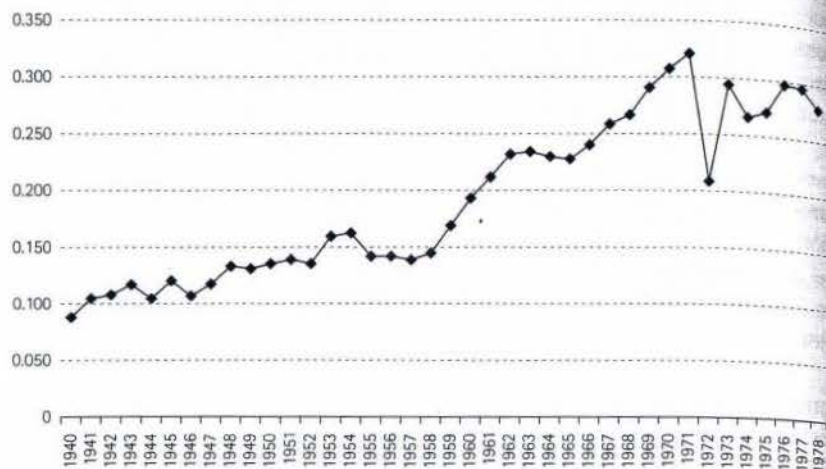
2.2. El crecimiento

A lo largo del periodo de 1940 a 1982 la banca mexicana se caracterizó por tener un crecimiento sostenido y un desempeño sano. Además, se registró una consolidación gradual de los intermediarios financieros. Esto coincidió con un periodo de alto crecimiento económico, así como una fuerte explosión demográfica y un proceso de urbanización del país.

Algunos de los principales bancos se habían creado durante el Porfiriato, como el Banco de Londres y México (1864) y el Banco Nacional de México (1884). No obstante, durante la década de 1930 hubo una oleada de creación de nuevas instituciones de tamaño relevante, como el Banco de Comercio (1932) y su red regional de bancos afiliados, el Banco Mexicano (1932) y el Banco Comercial Mexicano (1934). Además de instituciones bancarias, surgieron intermediarios financieros no bancarios, principalmente *financieras*, entre ellas una de tamaño importante fue la Sociedad Financiera de Crédito Industrial (1941).

La gráfica 15.2 muestra esta trayectoria con una medida que refleja la penetración del sistema financiero: el total de los créditos con respecto al PIB. El cociente crédito/PIB creció a lo largo del periodo, en particular a partir de

Gráfica 15.2. Cartera de crédito/PIB, 1940-1978
(intermediarios públicos y privados)



Fuente: Del Ángel (2002).

la década de los años cincuenta hasta los setenta. Este cociente incluye el crédito otorgado por los bancos y otros intermediarios, como las financieras, así como el crédito otorgado por la banca pública de desarrollo. Por otra parte, a pesar de que se tuvo un crecimiento sostenido único en la historia, al comparar esta medida con la de otras economías entonces similares a México, como Argentina y Brasil, es posible observar que la penetración del sistema financiero mexicano fue menos dinámica.

En este crecimiento, un fenómeno importante de la economía mexicana fue que la mayor parte del financiamiento primero se dirigió a actividades comerciales, y posteriormente a las actividades industriales. Las razones principales por la que esto ocurrió fue, en primer lugar, por una política explícita del Estado que identificaba el desarrollo económico con el crecimiento industrial, lo cual condujo a que el gobierno apoyara proyectos industriales. La dirección del gobierno vía crédito dirigido³ desempeñó un papel importante en la estructura del crédito en el país. En segundo lugar, aquella se aseguró mediante el incrustamiento de los intermediarios financieros privados dentro de grupos empresariales con intereses fundamentalmente industriales y comerciales. La proporción de préstamos industriales de la banca comercial a la industria fue de 40% en 1950, mientras que la cartera en préstamos al comercio pasó de 49% en 1947 a 34% en 1950. Al mismo

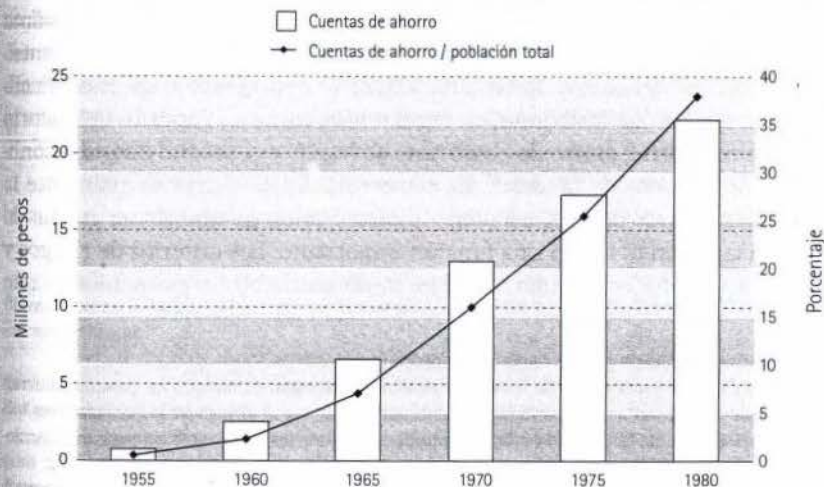
³ Crédito dirigido son programas gubernamentales para canalizar el crédito a actividades consideradas prioritarias por el Estado.

tiempo, después de la segunda Guerra Mundial, se abrieron nuevas oportunidades de negocios para la creación de industrias en México, lo que incentivó el financiamiento a este sector. Como explica Del Ángel (2002), la agricultura, por su parte, recibió poco crédito a lo largo de todo este periodo, con excepción de los grandes productores y la agroindustria.

En cuanto al crédito al consumo, principalmente el masificado mediante tarjetas de crédito, en México despegó en los años setenta (la primera tarjeta de crédito, emitida por Banamex, apareció en 1968). Lo mismo se puede decir del crédito hipotecario para la adquisición de vivienda, pues la mayoría de los créditos hipotecarios tenían fines industriales (Del Ángel, 2007 y 2009).

Un aspecto importante del crecimiento de la banca en aquellos años fue la monetización del ahorro de las familias por medio de la masificación de los servicios financieros. Más que masificar el crédito, esto fue sobre todo dar acceso a grandes grupos de la población a cuentas de ahorros. En este periodo se dio un salto importante y hasta ese entonces inédito en accesibilidad, ya que se trató de incorporar a población que no contaba con cuentas bancarias. Definitivamente se trataba de población con cierto ingreso mínimo y relativamente estable, y que vivía sobre todo en entornos urbanos. La gráfica 15.3 muestra este crecimiento. Para la masificación de las cuentas fue necesario que los grandes bancos hicieran inversiones fuertes en tecnologías de gran escala para el manejo masivo de datos, centros y puntos de atención a clientes (Del Ángel, 2010).

Gráfica 15.3. Cuentas de ahorro y cuentas de ahorro/población total
(años seleccionados)



Fuente: Del Ángel (2010).

En todo este periodo la banca mexicana exhibió altos niveles de rentabilidad y bajos niveles de cartera vencida. Estos niveles de rentabilidad permitieron a la mayoría de los bancos crecer, ya que muchos reinvertían sus utilidades como capital. La alta rentabilidad y los bajos niveles de cartera vencida es una observación aplicable a la industria en su conjunto, aunque el desempeño individual de cada banco era variable. Sin embargo, a lo largo del periodo 1940-1980 hubo pocas quiebras bancarias y los problemas de riesgo se manejaron con relativo éxito (véase Del Ángel, 2002a y b; y los trabajos de época de Moore, 1963, y Brothers y Solís, 1967).

Una pregunta que surge de forma natural es cómo los bancos podían mantener niveles de rentabilidad altos, y niveles de riesgo bajos, en un contexto como el de México en ese entonces. En primer lugar, se practicaba de manera extendida el crédito relacionado.⁴ La regulación prudencial⁵ era raquítica y con poca incidencia en las acciones de los bancos, y además el marco legal era poco favorable, por ejemplo, no había una ley de quiebras totalmente desarrollada. En teoría, esto hubiera podido generar altos riesgos de cartera en los bancos.

En parte, la capacidad de los bancos para mantener niveles bajos de cartera vencida estuvo relacionada con la información que tenían sobre sus principales sujetos de crédito, y su capacidad para ejercer un monitoreo efectivo. Existen muchos factores que explican el desempeño de la cartera de crédito, como el desempeño del sector al financiar y los riesgos sistémicos, lo cuales están vinculados con la estabilidad y el crecimiento de la economía. No obstante, la capacidad para resolver los problemas de información asimétrica⁶ y tener un monitoreo efectivo del financiamiento, es un aspecto fundamental para el buen desempeño de la cartera de crédito. La banca mexicana logró cubrir este aspecto gracias a mecanismos derivados de su estructura de gobierno corporativo, lo cual se explica más adelante. Otro aspecto relevante fue la profesionalización del sector, del cual también se habla más adelante.

La acción regulatoria de las autoridades se concentró, en primer término, en controlar los instrumentos regulatorios como el depósito obligatorio en el banco central, conocido como "encaje legal", y el crédito dirigido, conocido como "cajones de crédito".⁷ La estructura del sector, principalmente la entrada de nuevos bancos, así como la distribución de dinero por medio de la banca también tuvieron una función importante. Los criterios de riesgos y de regulación prudencial sólo cobraban importancia en los momentos en que

⁴ Préstamos hechos por un banco a sus propios accionistas.

⁵ Reglamentos y controles de la autoridad sobre los riesgos en los que los bancos incurren con el fin de salvaguardar la estabilidad del sistema bancario y el dinero de los ahorradores.

⁶ Es un problema que surge en la intermediación financiera, así como en otras transacciones, en el cual una de las partes tiene mayor información que la otra sobre la transacción.

⁷ Es el porcentaje del crédito otorgado por los bancos que se destinaba obligatoriamente a actividades que el gobierno considera estratégicas.

surgían problemas. El Banco de México era el eje del sistema que administraba la regulación. Probablemente el titular del banco central con mayor influencia en el sistema financiero fue Rodrigo Gómez, quien dirigió el Banco de México entre 1952 y 1970, logrando mantener una sana distancia entre la operación del banco y el Poder Ejecutivo. Su sucesor, entre 1970 y 1976, fue Ernesto Fernández Hurtado, quien buscó continuar con la autonomía *de facto* del banco, pero en un entorno más adverso por parte del gobierno (Turrent, 2009; Del Ángel y Martinelli, 2009).

2.3. La consolidación

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 establecía una separación entre distintos intermediarios de acuerdo con las operaciones que tenían autorizadas. Era similar a la Ley Glass-Steagall⁸ de 1933 en Estados Unidos. En la práctica, a lo largo de estos años el sistema financiero mexicano experimentó un proceso de consolidación gradual. La banca comercial desarrolló vínculos con otros intermediarios, principalmente con *financieras*,⁹ las cuales eran el segundo intermediario más importante, así como con otros intermediarios especializados, como las hipotecarias.¹⁰ Los vínculos eran tanto de propiedad como operativos. Esto respondía en primer lugar a que la especialización de los intermediarios dictada por la ley limitaba las operaciones de los bancos, lo cual motivaba a tener relaciones operacionales con otros intermediarios, para, por ejemplo, dar financiamiento a plazos mayores, o bien realizar actividades de banca de inversión. La ley no imponía restricciones fuertes a los vínculos de propiedad. En segundo lugar, el desarrollo de grupos empresariales llevó a que estos grupos desarrollaran unidades financieras, generalmente compuestas por un banco y por otros intermediarios que apoyaran las necesidades de crédito y servicios financieros del grupo. Esto último fue otro factor relevante que contribuyó a que se crearan vínculos entre bancos y otros intermediarios (Del Ángel, 2006 y 2007c).

Finalmente, en 1975 se autorizó la creación de la banca múltiple. Los bancos se podrían fusionar con otros intermediarios con los que mantenían

⁸ Fue la ley emanada de la Gran Depresión que definía la separación de los intermediarios financieros en Estados Unidos, en particular entre la banca comercial, la banca de inversión y las aseguradoras.

⁹ En el contexto que se describe, se refiere a intermediarios no bancarios que podían otorgar crédito pero no estaban facultados para recibir depósitos del público, pero estaban autorizados para el financiamiento de largo plazo.

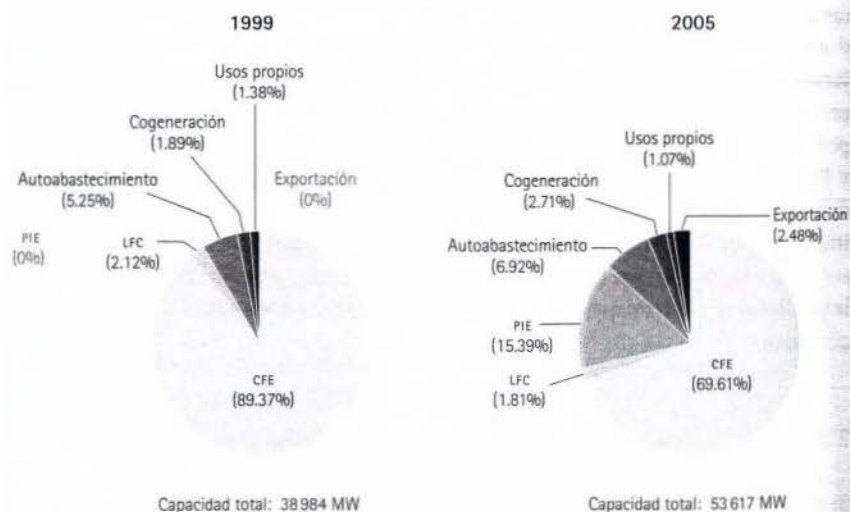
¹⁰ Son intermediarios no bancarios que podían otorgar crédito pero no estaban facultados para recibir depósitos del público, y que al mismo tiempo estaban autorizados para otorgar financiamiento con garantía hipotecaria a unidades industriales, comerciales, así como para el crédito a la vivienda.

a la ley en 1983 introdujo la figura de cogeneración; permitió a Pemex cierta inversión en generación de electricidad para consumo propio. Sin embargo, en la práctica resultaba difícil obtener los permisos para adquirir y operar el equipo necesario para servicio privado. El desarrollo de proyectos de expansión de la CFE incentivaba al gobierno a rechazar las solicitudes privadas para establecer plantas eléctricas, promoviendo así el uso exclusivo de energía de las empresas estatales.

En 1992, el presidente Salinas logró una modificación de la ley para permitir a las empresas privadas importar o generar electricidad para autoconsumo. La modificación de la LSPEE dejó fuera de la categoría de actividades exclusivas del Estado: 1] a la generación de electricidad para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; 2] a la generación de energía que realicen los productores independientes (PIE) para su venta exclusiva a la CFE por medio de contratos de compra-venta de largo plazo; y 3] a la generación de energía para exportación, así como a la importación de energía destinada al abastecimiento para uso privado.

Las reformas legislativas de Salinas se complementaron con cambios reglamentarios durante el gobierno del presidente Zedillo. El efecto fue favorable; las inversiones privadas en generación eléctrica comenzaron a incrementarse considerablemente; así, los permisionarios privados pasaron de contribuir con 8.5% de la capacidad total de generación eléctrica en el país en 1999, a 29% en 2005 (véase gráfica 16.5).

Gráfica 16.5. Capacidad de generación eléctrica por empresa y tipo de permisionario, 1999 y 2005



Fuente: Sener (2006-2015).

A diferencia de los países que reformaron su sector eléctrico para obtener ganancias en eficiencia, vía la apertura a la participación privada y la creación de un mercado eléctrico en los años ochenta y noventa, en México el alcance de la reforma fue comparativamente modesto y sólo permitió atraer capital privado en el segmento de generación bajo el control y estructura de las empresas eléctricas estatales, vía la modalidad de productor independiente. A pesar de que existe la posibilidad de participación privada en el autoabastecimiento y la cogeneración, éstas se han visto restringidas por las dificultades de aprovechar su capacidad local excedente. Por ejemplo, si bien la LSPEE permite la venta de electricidad a la CFE por parte de los permisionarios privados diferentes a los productores independientes, las condiciones que se imponen para ello son muy restrictivas, pues sólo se puede realizar por una capacidad que no sea mayor a 30MW, además de que su utilización la determinan las empresas estatales. Además, el uso de la red de transmisión y distribución lo controla la CFE, por lo que su acceso y desarrollo pudieran no corresponder con las necesidades económicas de terceros agentes interesados en utilizarlas.

2.3. Infraestructura: mejora regulatoria, expansión y crisis

2.3.1. Ferrocarriles

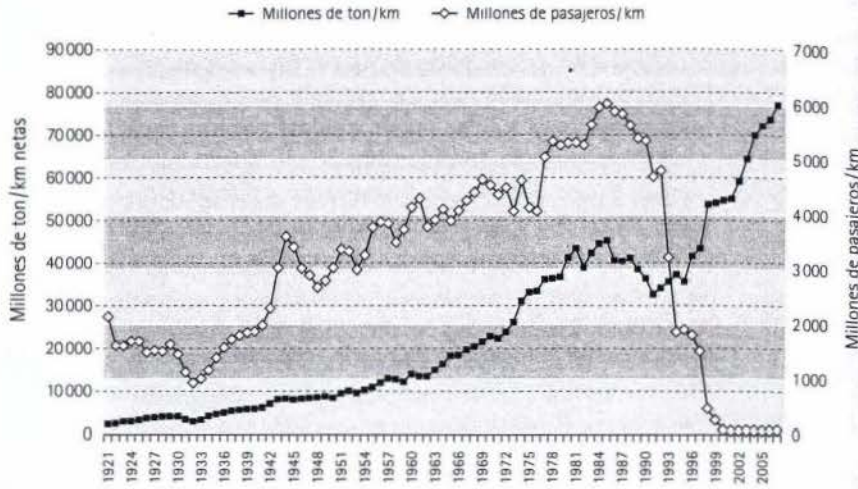
La estatización del sistema ferroviario logró resultados tan cuestionables que más tarde el proceso se revirtió en forma radical. Como medidas preparatorias, entre 1989 y 1994 la administración del presidente Salinas promovió cambios al sistema ferroviario, por medio de una serie de acciones que incluían tarifas de comercio exterior no mayores a las de los trenes estadounidenses con los que se conectaran, aplicación de tarifas promocionales a nivel de costo marginal para trenes de regreso vacíos, definición de un precio alzado como tarifa de arrastre y servicio a terceros en trenes unitarios privados. Estas acciones prepararon la reforma constitucional del presidente Zedillo que hizo posible la privatización en 1996.

Para proceder a su venta, la red ferroviaria fue dividida en sistemas regionales que se ofrecieron a diferentes sociedades concesionarias mediante licitaciones públicas. Tal fue el caso de las líneas que comunicaban con Estados Unidos. En 1997 un grupo conformado por Union Pacific Railroad, Grupo México e Ingenieros Civiles Asociados por medio de la compañía tenedora Grupo Ferroviario Mexicano, ganó la licitación pública de la concesión Ojinaga-Topolobampo y Pacífico-Norte por un periodo de 50 años. En 1999 las concesiones se integraron en la sociedad Ferrocarril Mexicano (Ferromex); para 2007 Ferromex era el operador más grande de México con una cobertura de 7 108.6 km de vías principales y 1 001.9 km de ramales que

abarcan alrededor de 71% de la superficie geográfica del país y casi 80% de su área industrial y comercial (véase el mapa 16.1).

Con estos cambios el volumen de carga transportada ascendió a 47.6 millones de toneladas, que generaron 40.5 mil millones de toneladas-kilómetro netas, superando a lo que había movido todo Ferronales en 1985 (gráfica 16.6).

Gráfica 16.6. Transporte de carga y pasajeros por ferrocarril, 1921-2007

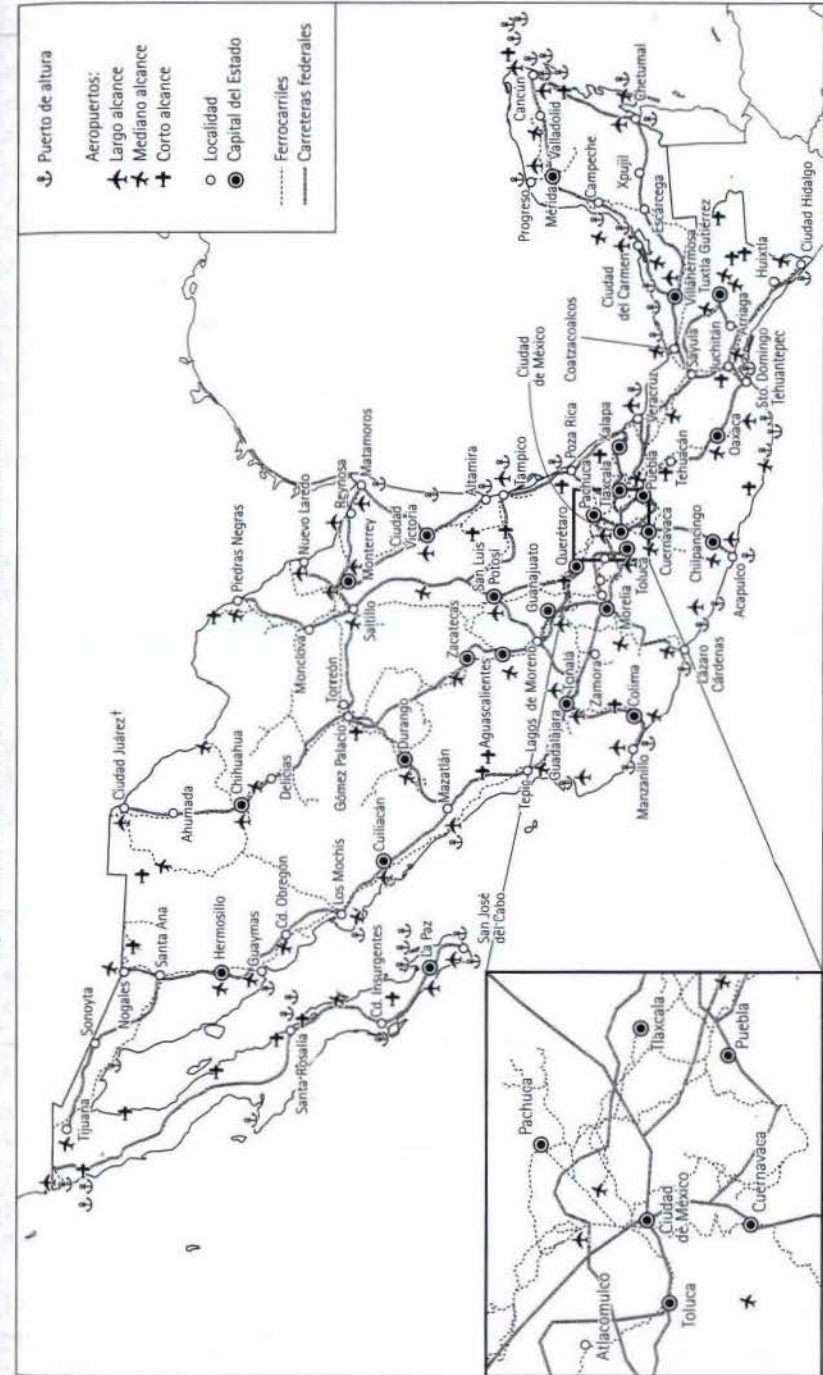


Fuentes: Secretaría de Economía (varios años); SCT (varios años).

Si bien la privatización ha permitido aumentar el volumen y mejorar sustancialmente los servicios, sus beneficios no han sido plenos, pues se concentró en objetivos fiscales de pago por infraestructura y ahorros en subsidios. Además, la regulación subsiguiente no privilegió la competencia o las obligaciones de interconexión entre ferrocarriles. Aun así, y pese al impacto de la crisis económica, en 2009 conservó su tercera posición (alrededor de 10%) en el mercado nacional de transporte, y subió de 18% de la mercancía terrestre a cerca de 26%. Cuando se llevó a cabo la privatización ya se sabía en el mundo que los problemas de interconexión entre ferrocarriles eran severos y que en ausencia de disposiciones jurídicas que permitieran normar sus términos, la posibilidad de ofrecer alguna competencia a los usuarios se limitaba a la imperfecta competencia de otros medios distintos al ferrocarril, es decir, intermodal, en tanto los incentivos de mejora de precios y calidad generados por la competencia intramodal seguían ausentes.

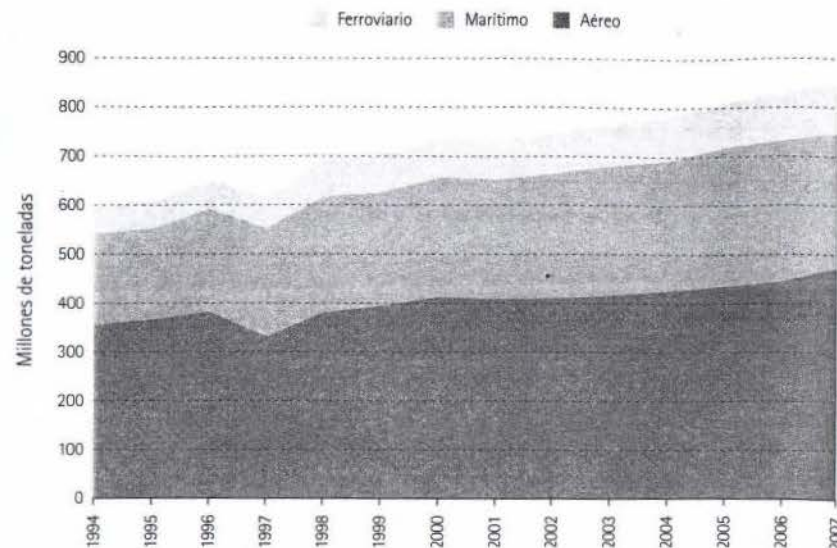
Otro problema ha sido la fusión, objetada por la Comisión Federal de Competencia (CFC), de Ferromex y Ferrosur. En junio de 2009, la CFC ordenó la suspensión de las operaciones conjuntas entre ellas, e impuso multas por

Mapa 16.1. Infraestructura de comunicaciones, ca. 2007



Fuentes: Atlas carretero (2003); Cartografía SCT (2007).
Elaborado en el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México.

Gráfica 16.7. Participación de los distintos modos de carga en el total, 1994-2007



Fuente: SCT (varios años).

un total de casi 420 millones de pesos, el máximo previsto en la Ley Federal de Competencia. Esta multa, a la fecha en litigio, fue impuesta a las operadoras por coordinar sus operaciones e intercambiar información "con el objeto de concertar precios", y tuvo lugar después de la resolución de la CFC que prohibió la fusión entre ambas.

2.3.2. Autotransporte

A partir de 1988 el gobierno del presidente Salinas emprendió varias medidas de mejora regulatoria. Se puso término a la obligatoriedad de pertenecer a centrales de carga, a las normas que establecían servicios regulares por ruta, de especialización por producto y obligatoriedad de las tarifas, que pasaron a ser fijadas libremente. A su vez, se otorgaron concesiones al sector privado para 52 autopistas de la red federal con una vigencia de hasta 50 años. Por el lado de los operadores, en 1989 los transportistas de carga acordaron formar la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar). Si bien los cambios durante el sexenio de Salinas mejoraron el deteriorado sistema de autotransporte, el esfuerzo fue insuficiente.

Un problema recurrente es la falta de una visión unificada por parte del gobierno federal. Mientras que determinadas dependencias —como la entonces Secretaría de Comercio— abogaron por mayor competencia, otras secreta-

rias, como la de Comunicaciones y Transportes, establecieron diversos mecanismos que protegen a ciertos agentes económicos, dañando la competitividad mexicana. Por ejemplo, no se permite —al menos en ciertos ejes carreteros— el uso de trailers de doble caja para permitir la movilidad de más carga, en mejores condiciones, de manera más económica y con menor daño a la infraestructura carretera, pero que eliminarían la necesidad de contratar a varios camiones/chofers. De igual forma, la SCT ha desincentivado la competencia al obligar a los concesionarios de transporte privado a viajar con cajas vacías de regreso a sus bases de operación. Eso es, un concesionario privado que transporta carga de una compañía de, digamos, Chihuahua a Querétaro, debe regresar a Chihuahua con la caja vacía, pues no puede prestar su servicio a la compañía que desee llevar carga de Querétaro a Chihuahua.

También debe señalarse que la desregulación aceleró el proceso de atomización de las empresas pequeñas, por lo que gran parte de las empresas son del tipo hombre-camión, con problemas de operación insegura para el usuario y servicios de baja calidad. Por otra parte, las empresas grandes captan una mayor porción de mercado y mediante alianzas estratégicas ofrecen servicios puerta a puerta y la disminución de costo y tiempo de traslado, posicionándose fuertemente en el mercado de carga de exportación e importación.

Con esas ineficiencias, en el año 2000 el sector de transporte carretero empleaba a 3.5 millones de personas, es decir, era el primer medio de transporte ya que movía 56% de la carga del país y 98% de los pasajeros, con una flota de alrededor de 452 000 vehículos y cerca de 395 000 para carga, que movilizaron 413 millones de toneladas. Los resultados en productividad son cuestionables en comparación con la del transporte de carga ferroviaria, que ha tenido un crecimiento positivo desde su privatización en 1996. Además, para 2008 no más de 9% de las carreteras pavimentadas tienen cuatro o más carriles, proporción que se reduce a 3% dentro de un total cercano a 323 000 kilómetros de caminos y carreteras del país. Todo esto permite estimar el costo social que representa continuar con un sector del autotransporte protegido e ineficiente.

La precaria situación de competitividad del sector de autotransporte se agrava por la prohibición de la entrada de camiones mexicanos a Estados Unidos. De acuerdo con el TLCAN, Estados Unidos debió permitir el ingreso gradual de camiones mexicanos de carga a partir de 1995, pero el presidente Clinton cedió a la oposición del sindicato de transportistas estadounidense, los *Teamsters*. Aunque el gobierno de George W. Bush instrumentó un programa piloto para el libre tránsito de camiones mexicanos, la oposición a su ingreso se mantiene al momento de escribir este capítulo. El 18 de marzo de 2009, la Secretaría de Economía resolvió eliminar los aranceles preferenciales que prevé el TLCAN a más de 90 productos originarios de Estados Unidos,

como represalia legal dentro del tratado a la falta de cumplimiento a los compromisos adquiridos.

En el sexenio de Salinas se ampliaron las carreteras concesionadas de peaje. El peaje permite que la carretera sea parcial o totalmente sufragada por los propios usuarios, pero en el diseño del proceso de otorgar concesiones se ofreció un nivel de aforo carretero que no se dio. Así, en 1997 varias de las empresas operadoras de las autopistas concesionadas debieron ser rescatadas por el gobierno federal en 23 de las 52 autopistas concesionadas "por causa de utilidad e interés público", asumiendo un adeudo de 57.7 mil millones de pesos. En 1998 se le transfirieron a Capufe 23 concesiones rescatadas y para 2007 el peso del rescate en términos del PIB equivalía a 1.7%. De gran importancia es el poder de los trabajadores sindicalizados de Capufe, lo cual ha impedido instrumentar medidas que permitan minimizar abusos en el manejo de efectivo.

2.3.3. Puertos, aviones y aeropuertos

Las sinergias privadas y públicas en la actividad portuaria se dieron a partir del sexenio del presidente Salinas. Una primera disposición fue la apertura a la inversión internacional en la flota mercante nacional, permitiéndose para la flota de cabotaje una participación de 45%. Una reforma aprobada y útil que se revirtió en el sexenio del presidente Fox fue la posibilidad de otorgar permisos de navegación de cabotaje con doble bandera, en caso de no existir un servicio equivalente en precio y calidad. Durante el sexenio del presidente Zedillo se privatizaron los puertos; se identificaron 26 puertos marítimos comerciales, industriales y turísticos, y 10 terminales especializadas de petróleo y minerales, con la posibilidad de participación extranjera de hasta 100% (véase el mapa 16.1). Un reflejo de lo anterior fue la internacionalización y diversificación de TMM, que en 1992 empezó a cotizar en el mercado de valores de Nueva York; al año siguiente hizo una alianza estratégica para dar servicio en el norte de Europa y en 1996 adquirió la concesión para operar la terminal de contenedores de Manzanillo.

Las carreteras, la infraestructura portuaria y el modo marítimo son clave para la participación de México en el comercio exterior. Para el año 2000 el modo marítimo manejaba un tercio de la carga del país por medio de 108 puertos y terminales marítimas, donde se movilizaron más de 80% de las exportaciones. A pesar de su importancia, la participación de la marina mercante nacional es reducida, faltan unidades de gran tonelaje y para una economía exportadora, las naves mercantes mexicanas tienen una escasa presencia.

En cuanto al transporte aéreo, la crisis económica de los años ochenta afectó profundamente su actividad. En 1982 se elevó la deuda en dólares del

sector aeronáutico y se complicaron las operaciones: los pasajeros internacionales disminuyeron 27%, y 7% los nacionales. El gobierno federal adquirió 54% de las acciones de Mexicana de Aviación, con lo que comenzó una época de operaciones con capital mixto, hasta que en la década de 1990 fue vendida al grupo Cintra, dueño de Aeroméxico. Después de una huelga, en 1988 nació Aerovías de México, que con participación estatal conservó la marca Aeroméxico. En 2007 el gobierno vendió 90% de las acciones del consorcio a varios empresarios mexicanos y Banamex, propiedad de City Bank. Desde finales de los años noventa la CFC ha impedido los intentos de alianza, en el mercado nacional, entre Aeroméxico y Mexicana. El que no haya una línea aérea bandera, y la autorización en el sexenio del presidente Fox de líneas aéreas de bajo costo como Volaris e Interjet, han permitido ampliar los oferentes de servicios nacionales e impedir que aquéllas sean consideradas indispensables.

En este sector la carga aérea experimentó un gran crecimiento entre 1983 y 1998, al aumentar de 130 000 a casi medio millón de toneladas. Entre 1992 y 2003 registró una tasa de crecimiento media anual de 10.5%, y exhibe algunos rasgos del sector marítimo, ya que las líneas extranjeras transportan montos cercanos a 80% del total y las mexicanas 20%. La carga se conforma por cerca de 400 000 toneladas de destino internacional y 100 000 nacional, y está integrada por bienes de alto valor y menor peso: maquinaria, equipo, material eléctrico y productos farmacéuticos, siendo Norteamérica su principal destino.

Sin embargo, a pesar de que en el año 2000 el sector contaba con una infraestructura de 1 215 aeródromos y 85 aeropuertos de servicio público (véase el mapa 16.1), las empresas aéreas mueven menos de 0.5% de la carga y cerca de 2% de los pasajeros del país. Mientras otros modos de transporte se han desregulado, la aeronavegación se mantiene como un sector operado por empresas privadas protegidas de la competencia, tanto interna como externa. Por ejemplo, la SCT tiene autoridad discrecional para decidir qué aerolíneas pueden prestar servicios en destinos internacionales, con un sesgo notable hacia Aeroméxico y Mexicana. Mercados de alta densidad y relevancia, como el de Estados Unidos, tienen límites respecto a las aerolíneas que pueden prestar servicios entre dos destinos; el tratado bilateral que gobierna los vuelos entre Estados Unidos y México únicamente permite que tres aerolíneas sirvan a puntos turísticos, y cinco al Distrito Federal.

En el mercado interno, la SCT mantiene una política de "administrar" la competencia y no permite la libre entrada a rutas determinadas, impidiendo que un competidor técnicamente calificado compita en una ruta que la secretaría considere que ya esté "cubierta". La SCT también otorga derechos por "veteranía" en su asignación de espacios de aterrizaje en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Tácitamente, estas reglas benefician a aero-

líneas como Aeroméxico y Mexicana, y dificultan la competencia equitativa para nuevos participantes en el mercado.

Tema de fondo es la falta de una política de "cielos abiertos" con Norteamérica, Europa y Sudamérica, esto es, que cualquier línea aérea que quiera volar al país lo haga. Actualmente, el marco legal está diseñado alrededor de un modelo que protege a las aerolíneas locales. Irónicamente, esta política no impidió que Mexicana y Aeroméxico tuvieran pérdidas importantes en la última década por causa del costo del combustible y los pasivos laborales. Estos han resultado de la negociación entre el gobierno y el sindicato, el cual se beneficia del hecho de que las empresas de aviación "grandes" son demasiado importantes para que el Estado no las rescate. Esta situación no podrá resolverse mientras el Estado no tenga la voluntad política de mostrar al sindicato que las empresas no serán rescatadas en caso de que el mercado no las pueda financiar.

En 1985 el gobierno inició la paulatina desregulación y privatización de los aeropuertos del país; para 1989 ASA tenía 58 instalaciones cuyo número redujo para conformar cuatro grupos regionales con 35 aeropuertos. La privatización llegó en 1998 cuando se otorgaron concesiones a cargo de la SCT por periodos de hasta 50 años prorrogables, manteniendo el Estado la rectoría del espacio aéreo, radioayudas, telecomunicaciones e información aeronáutica. En ese mismo año se constituyeron las sociedades controladoras, con el nombre de Grupo Aeroportuario del Sureste, del Pacífico, del Centro Norte y de la Ciudad de México.

La CFC en 2007 y la Secretaría de Turismo en 2009 publicaron una evaluación del desempeño de los aeropuertos concesionados, evaluación que situó a algunos de ellos, especialmente los del Pacífico, en pésimo lugar en cuanto a costos y calidad del servicio. Ciertas disposiciones, como el derecho de uso aeroportuario (DUA), reducen la competitividad y el atractivo de los destinos turísticos mexicanos frente a opciones extranjeras. Por ejemplo, en 2007 el DUA llegó a representar hasta 35% del costo de un boleto de avión a Huatulco, superando a la tarifa equivalente cobrada en destinos internacionales como Madrid y Bangkok.

CONCLUSIONES

El petróleo. El mito fundacional de la industria petrolera en México consiste en la falaz equivalencia entre el principio de "dominio sobre los hidrocarburos en el subsuelo" y la necesidad de una entidad monopólica estatal, casi vertical y horizontalmente integrada como es Pemex. En el ámbito mundial, hay estructuras industriales que sin recurrir a un monopolio estatal le permiten al Estado usufructuar las rentas económicas derivadas del petróleo, y

usarlas en beneficio de la población. Además, mientras que Pemex está limitado desde 1958 en sus opciones de colaboración con otras empresas internacionales, en la industria petrolera contemporánea, la integración de conglomerados o la creación de *joint ventures* permite que las empresas participantes diversifiquen su riesgo y agrupen su capital para poder llevar a cabo operaciones que en otras circunstancias no podrían realizar.

Por otra parte, la existencia de un sindicato único con cláusula de exclusión oculta las ineficiencias en la operación de Pemex, entendidas como decisiones de inversión subóptimas, costos excesivos y uso inadecuado de factores productivos; dificulta la transparencia y rendición de cuentas, e inclusive distorsiona la operación de la democracia mexicana, ya que existe la posibilidad de desviar recursos a campañas políticas. Hay que hacer notar que el STPRM, al igual que los demás sindicatos en México, no está sujeto a auditorías fiscales, ni a transparencia alguna.

Como último punto, la falta de competencia en el *downstream*² daña al consumidor mexicano y favorece la corrupción. Por ejemplo, el programa de "usuario simulado" de la Profeco detectó que de manera consistente, las gasolineras concesionadas por Pemex vendían gasolinas adulteradas, "litros" de 900 mililitros, además de facturas falsificadas, lo que generó pérdidas equivalentes a 22 000 millones de pesos en 1995. En lugar de solucionar el problema, Pemex creó gasolineras "certificadas", denominadas Quali, las cuales coexistieron con las gasolineras "no certificadas". Esto es, al no haber competencia en este mercado, no hubo ningún efecto negativo para Pemex, quien tiene el monopolio como franquiciatario de gasolineras.

La propuesta de reforma hecha por el presidente Calderón en abril de 2008 intentó abordar algunos de estos puntos. Sin embargo, ni la propuesta ni la modesta reforma finalmente aceptada por el Congreso, incidieron sobre los aspectos clave considerados en este ensayo. La reforma no cambió la naturaleza monopólica de Pemex ni su régimen fiscal, y aunque le da libertad operativa para usar sus excedentes, la paraestatal queda limitada por la carga fiscal que representa el derecho de extracción. De igual manera, aunque apunta a una noción de mercado, no hay mención alguna a la liberalización de la industria. La reforma tampoco buscó modificar la relación con el STPRM ni establecer mecanismos de transparencia respecto a sus ingresos.

Si la dinámica política en México sigue la tendencia observada en los últimos 30 años, el futuro de la industria petrolera es relativamente claro: si continúa el agotamiento de reservas "accesibles" y no hay reformas para per-

² El término se refiere a las fases de refinamiento, distribución, comercialización y petroquímica. Es el segmento más proclive a la competencia, pues su valor agregado depende de procesos de transformación, y no de la posesión de un recurso natural. El *downstream* petrolero no presenta economías de escala.

mitir coinversiones en reservas profundas menos accesibles y riesgosas, en el próximo sexenio habrá una reducción notable en la extracción y producción de crudo, un aumento en la importación tanto de crudo como de productos refinados, una reducción de los ingresos fiscales disponibles generados por la industria petrolera, y una caída dramática en las exportaciones mexicanas. De hecho, si para 2012 México no ha realizado descubrimientos de yacimientos petroleros económicamente viables, se convertirá en un importador neto de petróleo.

Quizás el resultado más factible a la problemática de la industria petrolera mexicana sea que ésta continúe su proceso de decadencia y se le deje de percibir como una actividad rica en rentas económicas. En el momento en que Pemex deje de ser una fuente de recursos fiscales y de rentas para el STPRM, los costos de una reforma de amplio espectro quizás sean lo suficientemente reducidos como para llevarla a cabo, aunque en este escenario, la rentabilidad de la reforma también sería baja. Pemex probablemente no sólo dejó de ser rentable para las finanzas públicas, sino que implicará un legado importante de pasivos de deuda y de prestaciones laborales.

La electricidad. De acuerdo con indicadores de eficiencia y calidad publicados por organismos internacionales, México se coloca a la zaga respecto a algunos países como Chile, Brasil, Turquía, China, Malasia, Corea y Hungría, con los que compite internacionalmente o que tienen un grado de desarrollo similar, en términos de infraestructura energética y en calidad de servicio eléctrico. Por otra parte, en los últimos años los precios de la electricidad para la industria y los servicios han tenido grandes incrementos en México, ubicándose en 2005 en más de 60% por encima de los precios promedio prevalecientes en Estados Unidos. Para las finanzas federales, las empresas eléctricas públicas representan una carga importante. De acuerdo con cifras oficiales, en el periodo 2000-2006 la carga de las transferencias públicas al sector representó anualmente más de 1% del PIB.

Si bien la política de fijación de tarifas es un elemento importante para determinar el monto de dichas transferencias, es innegable que existe un serio problema de control de costos de las entidades eléctricas públicas. Por ejemplo, mientras en la CFE el régimen de jubilación se reformó en agosto de 2008 con el fin de aliviar a futuro la carga por pago de pensiones, en LFC el sistema de pensiones vigente representa un grave y permanente problema financiero. Asimismo, son ampliamente conocidas las deficiencias en el servicio, como se manifiesta, por ejemplo, en las elevadas pérdidas de electricidad, las cuales en el periodo 2005-2008 rebasaron 30% de la energía manejada por LFC. El monto de las transferencias del gobierno federal al sector eléctrico, de alrededor de 1% del PIB en lo que va de la presente década, es suficientemente elevado como para justificar la discusión sobre el desempe-

ño de las empresas eléctricas públicas, en cuanto al control de sus costos de operación y sobre la determinación de las tarifas.

A pesar de que gobiernos como los de los presidentes Zedillo y Fox han intentado reformar el sector eléctrico, buscando crear incentivos para un funcionamiento más eficiente de la industria, hasta el momento ha prevalecido la inercia de mantener sin cambio su estructura monopólica. Así, como en el caso de la reforma de Pemex, las posibilidades de reforma se ven restringidas a la búsqueda de un reordenamiento de la industria eléctrica existente, principalmente de las empresas estatales, y a la eliminación de distorsiones que limiten el desarrollo de otros agentes en el sector. Entre las medidas que podría considerar dicha reforma se encuentran: 1] la mejora de las prácticas de gobierno corporativo y la redefinición y delimitación de los objetivos de las entidades estatales para que éstas sean compatibles con la búsqueda de una mayor eficiencia; 2] la separación contable de los diferentes segmentos de las empresas públicas, en particular el que se refiere a la operación y control de la red eléctrica; y 3] el reforzamiento de la regulación y de las instituciones regulatorias del sector, como la Comisión Reguladora de Energía, para que exista una supervisión independiente y con capacidad de acceso a información de las empresas eléctricas públicas, entre otras medidas. A pesar de que este tipo de medidas representarían un avance, no son suficientes para mantener una industria eléctrica competitiva con perspectivas de largo plazo. Para ello se requieren transformaciones más profundas que cambien la misma estructura de incentivos de la industria eléctrica en México.

La infraestructura. La infraestructura y los servicios ferroviarios sufrieron un severo deterioro físico por la Revolución, al cual se sumó uno de orden normativo por la estatización de las vías férreas hasta 1987. A partir de la década de 1930 la carretera y el autotransporte empezaron a asumir de una manera lenta y rudimentaria la función que los ferrocarriles habían desempeñado en el marco de una política proteccionista que privilegiaba los medios terrestres, retrasando el desarrollo de los puertos y medios marítimos. La aeronavegación, en tanto, se benefició en su arranque de los vínculos internacionales, aunque le fue difícil mantener fusiones y participaciones privadas ante un gobierno de fuertes tendencias a expropiar e intervenir. Todo ello conformó diversos cuellos de botella para la economía mexicana, que debió moverse mediante infraestructuras públicas de baja calidad, ejemplo de ellos es la red carretera de vías asfaltadas y casi de un solo carril que sostuvieron el movimiento terrestre del país hasta la década de 1980. Después de los años noventa hubo mayor inversión, iniciativa y flexibilidad por la privatización de la infraestructura de transportes, que propició la llegada, creación, mutación y fusión de nuevos operadores.

Sin embargo, no completar las reformas iniciadas en la administración del presidente Salinas ha reducido sensiblemente los beneficios. Se privatizó la infraestructura, pero no se incentivó la competencia de los operadores. La restricción de inversión extranjera y los "cielos cerrados" son ejemplos de formas incompletas y mecanismos de compensación del gobierno para proteger al sector. Normar los derechos de paso de los ferrocarriles y el pleno cumplimiento de la ley de competencia permitiría beneficios importantes a los usuarios del sistema ferroviario. Aun así la entrada de nuevas líneas aéreas ha sido de beneficio social para reducir los costos de interconexión dentro del país. Si bien las privatizaciones de los ferrocarriles, líneas aéreas y aeropuertos adolecieron de un enfoque regulatorio procompetitivo que hubiese sido más fácil de instrumentar cuando las industrias respectivas eran una propiedad predominante del Estado, hubo una mejora indudable para la productividad de la economía y las finanzas públicas respecto al *status quo* de entidades estatales casi monopólicas.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Armstrong, Mark, Chris Doyle y John Vickers, 1996. "The Access Pricing Problem: A Synthesis", *Journal of Industrial Economics* 44 (2), pp. 131-150.
- Baker, George, 1984. *Mexico's Petroleum Sector*, Oklahoma, PennWell Books.
- Brown, Jonathan, y Alan Knight (eds.), 1992. *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin, University of Texas Press.
- Cuervo, Óscar de, y Alfonso Rico, 1998. *Algunos desequilibrios del sistema nacional de transporte*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Instituto Mexicano del Transporte.
- Cárdenas, Enrique, 2003. "El proceso de industrialización acelerada en México 1929-1982", en Cárdenas (comp.), pp. 240-276.
- Cárdenas, Enrique (comp.), 2003. *Industrialización y Estado en la América Latina: La leyenda negra de la posguerra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carreón, Víctor, Armando Jiménez y Juan Rosellón, 2007. "The Mexican Electricity Sector: Economic, Legal and Political Issues", en David y Heller (eds.), pp. 175-214.
- CEPAL, 1992. *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Clavijo, Fernando, y José Casar (comps.), 1994. *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, vol. 2, México, Fondo de Cultura Económica.
- Croft, John, 1984. *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato. Crecimiento contra desarrollo*, México, Ediciones Era.
- David, Victor, y Thomas Heller (eds.), 2007. *The Political Economy of Power Sector Reform: The Experiences of Five Major Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ebergenyi, Ingrid, 1986. *Primera aproximación al estudio del sindicalismo ferrocarrilero en México, 1917-1936*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Dirección de Estudios Históricos.
- Felstein, Andrew, y Jiming Ha, 1995. "The Role of Infrastructure in Mexican Economic Reform", *The World Bank Economic Review* 9 (2), pp. 287-304.
- Figuroa, Emilio, 2006. *El comportamiento económico del mercado del petróleo*, Madrid, Díaz de Santos Editores.
- Gilbert, Richard, y Edward Kahn (eds.), 1996. *International Comparisons of Electricity Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Government of Mexico, 1940. *Mexico's Oil: A Compilation of Official Documents in the Conflict of Economic Order in the Petroleum Industry, with an Introduction Summarizing its Causes and Consequences*, México, s.e.
- Grayson, George, 1980. *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Hartley, Peter, 2002. *Privatization and Reform of the Electric Industry: How Mexico can Learn from the Mistakes of Others*, Houston, James A. Baker III Institute for Public Policy-Rice University.
- Hartley, Peter, y Eduardo Martínez Chombo, 2002. *Electricity Supply and Demand*, Houston, James A. Baker III Institute for Public Policy-Rice University.
- INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1895-2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?c=2344&s=est>>.
- Joskow, Paul, 1989. "Regulatory Failure, Regulatory Reform, and Structural Change in the Electrical Power Industry", *Brookings Papers on Economic Activity* 6 (4), pp. 125-199.
- Joskow, Paul, y Richard Schmalensee, 1983. *Markets for Power*, Boston, The MIT Press.
- Kuntz Ficker, Sandra, y Paolo Riguzzi (eds.), 1996. *Ferrocarriles y vida económica en México 1850-1950. Del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense-Universidad Autónoma Metropolitana, Kochimilco-Ferrocarriles Nacionales de México.
- Martínez, Gabriel, y Guillermo Fárber, 1994. *Desregulación económica (1989-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Chombo, Eduardo, 2009. "Fuentes de sobrecostos y distorsiones en las empresas eléctricas públicas en México", México, Banco de México (Documento de Investigación 2009-7).
- Máttar, Jorge, 1994. "La competitividad de la industria química", en Clavijo y Casar (comps.), pp. 159-311.
- Meyer, Lorenzo, 1968. *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, México, El Colegio de México.
- Millán, Jaime, y Nils-Henrik von der Fehr (eds.), 2003. *Keeping the Lights on: Power Sector Reform in Latin America*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Monteforte, Raúl, 1992. "A Review of Power-Sector Economics in Mexico", *The Journal of Energy and Development* 61 (1), pp. 15-36.
- Newbery, David, y Richard Green, 1996. "Regulation, Public Ownership, and Privatization of the English Electricity Industry", en Gilbert y Kahn (eds.), pp. 25-81.