

3



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

EL PROCESO DE INSERCIÓN DE MEXICO EN
EL NEOLIBERALISMO 1982-1995.
UN ENFOQUE ADMINISTRATIVO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
CON ESPECIALIDAD EN ECONOMIA
Y FINANZAS
P R E S E N T A :
SANDRO ARELLANO ZAYAS



ASESOR: M^{CA} SUSANA PEDERZAS

ACATLAN, EDO. DE

OCTUBRE DE 2002



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la Licenciada Susana Cepeda Islas por toda su paciencia, respaldo, consejos y orientación que durante dos años me brindó para la realización del presente trabajo. ¡¡Lo hicimos Maestra!!

A los profesores asignados como sinodales, Lic. Enrique Bailleres Helguera, Lic. Maximino Rodríguez Becerril, Lic. Juan Miguel Ramírez Zozaya y Lic. Ofelia Alvarado Domínguez, por sus valiosos apuntes.

A mis compañeros de generación de Ciencias Políticas y Administración Pública, Relaciones Internacionales y Sociología, por compartir conmigo todos esos días que ¡¡como extrañamos!! a mis amigos Heriberto, Alonso, Oscar, Erika, Fernanda, Denisse, Arturo, Memo, Blanca, por todos esos momentos que nunca olvidaré.

A mis compañeros de trabajo, Alejandro, Alfredo (Gonzo), Javier (Kito), Eduardo (Toto) César (Chunga) y Oscar (Lágrima), por darme la oportunidad de llegar tarde al trabajo con el pretexto de estudiar.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán" por permitirme desarrollar mis pensamientos y facultades en sus aulas, y muy especialmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por ser mi Alma Mater.

DEDICATORIAS

Para mis queridos padres, Luciano y Soffa, por ser los más grandes seres humanos que he conocido y por darme la oportunidad de vivir, Ustedes saben que me siento totalmente orgulloso de ser su hijo. ¡¡Los Amo!! A mis hermanitos, Katia y Luis Ángel, por aguantarme de día y de noche, por brindarme su amor y cariño, ¡¡este triunfo también es de Ustedes!!

A mi tía Abigail, por apoyarme siempre incondicionalmente, a mis primos Salvador, Víctor y Cassandra, por ayudarme cada vez que los necesité. A mi Abuelita Soffa, por soportarme durante esos años en Ojinaga, Chihuahua.

A mi Abuelita Clotilde(+) por su inquebrantable amor y dedicación.

A Usted Don Luis Zayas(+), donde quiera que se encuentre, ¡¡lo extraño mucho!!

Para todos mis familiares y amigos que de alguna u otra forma siempre estuvieron conmigo en las buenas y en las malas, éste título se los ofrezco con todo mi cariño.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. ASPECTOS CONCEPTUALES	7
1.1. CONCEPTO DE ESTADO	8
1.1.1. ESTUDIO DEL ESTADO	12
1.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	15
1.3. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA?	19
1.4. ¿QUÉ ES EL NEOLIBERALISMO?	22
1.5. ¿QUÉ SE DEBE DE ENTENDER POR GLOBALIZACIÓN?	26
CAPÍTULO 2. PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y COMPARTIDO.	29
2.1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO ESTABILIZADOR?	30
2.2. ¿CUÁL FUE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO COMPARTIDO?	37
2.3. ¿POR QUÉ SE DICE QUE EN MÉXICO EXISTE UNA ADMINISTRACIÓN DE LA ABUNDANCIA?	43
CAPÍTULO 3. REFORMAS PARA UN CAMBIO ESTRUCTURAL	49
3.1. ARTICULACIÓN DE LOS IMPULSOS MODERNIZADORES	50
3.2. EL ORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	54
3.2.1. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	57
3.2.2. DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	59
3.2.3. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	62
3.3. APERTURA COMERCIAL	64
3.3.1. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE	66
3.3.2. RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA	69
3.3.3. POLÍTICA CAMBIARIA	73
3.4. LIBERALIZACIÓN FINANCIERA	75
3.4.1. ENTRADA DE INVERSIONES Y CAPITAL	78
3.5. CONTENCIÓN SALARIAL	80

CAPÍTULO 4. LA REALIDAD ECONÓMICA DEL NEOLIBERALISMO	83
4.1. LOS DESEQUILIBRIOS DOMÉSTICOS	84
4.1.1. EL ACENTUADO DÉFICIT EN LA CUENTA CORRIENTE	86
4.1.2. LA SOBREVALUACIÓN TÉCNICA DEL PESO	88
4.1.3. LAS TASAS DE INTERÉS INTERNACIONALES	90
4.2. EL ERROR DE DICIEMBRE	92
4.3. PROGRAMA DE EMERGENCIA Y AUSTERIDAD ECONÓMICA	96
4.4. EL PAPEL DEL ESTADO ANTE LA GLOBALIZACIÓN	100
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	106
ANEXOS ESTADÍSTICOS	112

INTRODUCCIÓN

Las constantes transformaciones ocurridas en el ámbito internacional y sus repercusiones, tanto en el plano económico como en el político, tienden a afectar las funciones de la administración pública. Por lo tanto, dichas transformaciones se convierten en objeto de estudio a fin de integrar los actos de la administración pública dentro del proceso de la expansión económica mundial.

En las ciencias sociales, y particularmente en la administración pública, se debe observar la realidad que nos rodea desde los más posibles puntos de vista, manteniendo la objetividad y utilizando el mayor número posible de herramientas tanto técnicas como metodológicas a fin de procurar su entera y fácil comprensión, así como también debemos mantenernos sensibles a las características inertes de una organización social compleja como resulta nuestra sociedad.

Esta investigación es el resultado de un esfuerzo por presentar un enfoque administrativo de las características del desarrollo en nuestro país, de la necesidad de entender el porqué las políticas y modelos económicos destinados a fomentar el crecimiento y desarrollo en nuestro país no han producido el bienestar generalizado de la mayor parte de la población, ha sido la razón principal para la realización de la presente investigación.

El Estado mexicano contemporáneo es producto de un largo proceso histórico, su consolidación e ideales quedan definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con el propósito de alcanzar dichos ideales se han seguido distintos caminos apeándose a ciertos requerimientos específicos determinados por la capacidad productiva, por los recursos con que se ha contado y a los grupos que han detentado el poder político. Estos han sido delineados en las medidas de política económica, de aquí la importancia de su análisis estructural y cuestionamiento para conocer nuestros anteriores aciertos y errores, para comprender nuestra realidad de manera objetiva reafirmando avances y evitando desviaciones.

Esta investigación encuentra que los profundos cambios económicos, políticos y sociales que tuvieron lugar en nuestro país a lo largo de casi tres décadas, de 1955 a 1980, permitieron que se erigieran una serie de instituciones públicas que dieron cauce y estabilidad al desarrollo económico y social del país, a través de un modelo de desarrollo que en general estaba de acuerdo con las concepciones internacionales en boga, el modelo sustitutivo de importaciones. Durante este período de sustitución de importaciones el sustento económico estaba basado en la producción industrial destinada al mercado interno como eje de la acumulación capitalista y en el papel hegemónico asignado al Estado como promotor y rector del desarrollo nacional, gran parte de los flujos de divisas provenientes del extranjero empleados para el

desarrollo provenían de los excedentes obtenidos gracias a las exportaciones de materias primas, particularmente en el sector agrícola.

En nuestro país a mediados de la década de los años setenta este modelo comienza a enfrentar severos problemas para reproducirse, al aparecer en escena nuevos problemas como eran la recesión, el desempleo y la inflación, así pues, se comienza a financiar los gastos gubernamentales mediante la contratación masiva y acelerada de deuda externa. Es entonces cuando la expansión del capital en el ámbito mundial recibió un impulso cualitativo por la interacción de factores como la finalización del proceso de reconstrucción capitalista de la posguerra, sustitución de importaciones, y la revolución de las fuerzas productivas.

Las acciones que llevaron a cabo los responsables de la dirección de la administración pública en nuestro país se traducirían en una serie de medidas de cambio estructural, tendientes a elaborar soluciones que permitieran la adecuación de un modelo de desarrollo impuesto por los acreedores internacionales, el neoliberalismo. Por tal motivo, la hipótesis planteada de la presente investigación es que con la adopción del modelo neoliberal se subordinó el Estado mexicano a los centros de poder económico capitalistas, con esto se ocasionó que se tuviera que redefinir el papel de la administración pública en función de una serie de reformas que habrían de transformar al Estado y a la sociedad misma.

Medidas tales como: la ordenación de las finanzas públicas mediante la racionalización del gasto público, la desincorporación de entidades paraestatales y la modernización de la administración pública federal; la apertura a la competencia de los mercados externos; la liberalización financiera y una contención salarial; permitirían al país, según los teóricos neoliberales, transitar hacia la modernidad. Medidas que conforme transcurra el trabajo, se evidenciará que a través de sus diferentes fases de instrumentación, no presentaron los resultados para los que habían sido planeados, y por el contrario, se traducirían en: una reducción drástica de la participación del Estado en la economía, en una apresurada apertura comercial, en una marcada dependencia por los flujos de capitales extranjeros, en un crecimiento del desempleo y del mercado de trabajo informal, en un tipo de cambio sobrevaluado, en un fuerte deterioro de los salarios reales, en un proceso de concentración de la riqueza en los estratos sociales más altos y en altos niveles de pobreza.

Esto se agravaría en diciembre de 1994, cuando se produjo una salida de capitales extranjeros que provocó una devaluación del 15% de la moneda nacional. Con el objetivo de abatir la inflación desencadenada por la devaluación y asegurar el pago de la deuda, se implementó un programa de emergencia económica que buscaría a través de medidas de orden monetario y de orden fiscal lograr un rápido ajuste en el

déficit de la cuenta corriente, programa que sería corregido y aumentado meses después a raíz de la situación por la que atravesaba el país.

A fin de analizar la inserción de nuestro país en el neoliberalismo, esta investigación se encuentra dividida en cinco apartados; aspectos conceptuales, papel del Estado en el desarrollo estabilizador y compartido, reformas para un cambio estructural, la realidad económica del neoliberalismo y, finalmente, conclusiones. Con la intención de partir de lo general hacia lo particular, en el primer capítulo se definen las características generales de los principales conceptos que serán utilizados a lo largo de la investigación, conceptos tales como Estado, Administración Pública, Neoliberalismo y Globalización, serán analizados con la finalidad de reconocer los elementos que los conforman y comprender la relación que guardan entre sí.

El capítulo dos comprende el análisis del desenvolvimiento de la administración pública dentro del modelo de desarrollo, emprendido desde finales de la década de 1950 hasta 1970, conocido como desarrollo estabilizador, y así mismo, el modelo de desarrollo sostenido en el período de 1971 hasta 1982 conocido como desarrollo compartido. El capítulo tres fundamenta los motivos que originaron la crisis económica de 1982 y que propiciaron la adopción del modelo neoliberal, además, presenta y detalla las principales políticas neoliberales seguidas por los responsables de la administración pública federal durante los sexenios del Presidente De la Madrid y Salinas.

Dentro del capítulo cuatro se identifican cuáles fueron los principales desequilibrios internos y externos que ocasionaron la crisis de diciembre de 1994, así como también se presentan las políticas de austeridad económica de la administración del Presidente Zedillo como respuesta ante dicha crisis. Éste será el capítulo que contenga la mayor cantidad de datos estadísticos a fin de facilitar la comprensión de las relaciones que guardan los diferentes agentes económicos que inciden en la vida económica de nuestro país. Finalmente, se presentan las conclusiones que se desprenden del análisis del proceso de inserción de nuestro país en el modelo neoliberal.

Cabe señalar que las limitaciones de la investigación aquí presentada son grandes, en primer lugar, el período es sumamente largo, los conceptos utilizados son muy generales y se hace uso repetitivo de datos estadísticos. Sin embargo, se ha considerado necesario ya que se trata de un análisis de las características del desarrollo del neoliberalismo dentro de la administración pública en nuestro país.

CAPÍTULO 1. ASPECTOS CONCEPTUALES.

1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

Con el propósito de abordar el tema del proceso de inserción de nuestro país en el neoliberalismo resulta fundamental precisar los conceptos básicos que permitan definirlo de una manera sencilla, y desde una perspectiva que permita establecer su concepción, términos básicos para este trabajo tales como Estado, administración pública, neoliberalismo y globalización se definirán a continuación.

El concepto de Estado dentro de las ciencias sociales es el resultado de un largo proceso histórico, que expresa una relación viva en permanente transformación, es producto de la constante evolución social y del desarrollo de las fuerzas productivas; a fin de entender el Estado y sus rasgos más característicos es indispensable apreciar al Estado a lo largo del tiempo. La sociedad desde sus inicios ha tenido la necesidad de organizarse a fin de resolver sus problemas y necesidades, ha buscado la forma de colectivizar su constante movimiento, ha tratado de conceptualizar sus problemas y ha intentado expandir las relaciones de los individuos; en este contexto surge la figura del Estado. El primer término que se relacionó con el de Estado fue en la antigua Grecia *Polis*, éste término asemeja una comunidad de ciudadanos libres, aunque el concepto tiene un significado más parecido al de *autarquía*.¹

El vocablo *Estado* etimológicamente proviene de la voz latina *status*, la cual significaba situación o en todo caso condición de ser, sin embargo, los romanos al referirse a su comunidad no utilizaban este vocablo, preferían utilizar los términos pueblo romano o *res publica*. Para los romanos el Estado es la *civitas*, la comunidad de todos los ciudadanos, o la *res publica*, la cosa común al pueblo como a la comunidad.²

La primera concepción genérica conocida de Estado la estableció el filósofo Aristóteles, el cual define al Estado como "la asociación de muchos pueblos, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente así mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas. Así, el Estado procede siempre de la naturaleza, lo que la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando han alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia, de donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser

¹ "El término autarquía lleva consigo la idea de la independencia, ya que, quien no es libre, no realiza el ideal de autosuficiencia, y tampoco puede decirse de él que conduzca una vida perfecta, bella y feliz, palabras todas éstas usadas por Aristóteles en su definición de *Polis*." De la Cueva Mario. *La idea de Estado*. Cuarta ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 25-29.

² *Ibidem*, pp. 35-47.

superior a la especie humana...".³ Esta definición se fundamenta en la búsqueda de una organización que pudiera atender las necesidades de una sociedad, derivada de la naturaleza del hombre de formar comunidades para su supervivencia.

Posteriormente el vocablo Estado tomó fuerza particularmente con las ideas innovadoras del escritor Nicolás Maquiavelo, su obra más reconocida "El Príncipe", comienza con la frase: "Todos los estados, todos los gobiernos que han regido y rigen la vida de los hombres, han sido y son repúblicas o principados."⁴ Y continúa más adelante, "la primera tarea de un gobierno es gobernar". Maquiavelo se refirió a lo *stato*, a lo que ha estado: a lo que ha sido y seguirá siendo. Afirma que al Estado no puede enterdérsele como algo estático, por que el movimiento, la evolución y las mutaciones, constituyen su naturaleza. Con esta nueva visión de cambio permanente cabe señalar que la transición del Estado de naturaleza hacia el nacimiento del Estado moderno fue producto del progreso de una sociedad que incurrió en su devenir en constantes movimientos políticos, tecnológicos y sociales, provenientes éstos principalmente, de la expansión del comercio a través de la navegación y, por ende, de la apertura de nuevos mercados, como sería el descubrimiento del continente americano.

Otra visión innovadora de éste concepto la ofrece Federico Engels, según este escritor el Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, "nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de supervivencia interna y externa, (...) el Estado tiene la función esencialmente de mantener el dominio de una clase sobre otra incluso recurriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un Estado de anarquía permanente."⁵ Esta definición explica la función del Estado como forma de dominio sobre una sociedad que ha alcanzado un grado de desarrollo determinado, como un medio para regular la conducta humana, con el propósito de imponer una estabilidad y evitar la autodestrucción social. La estabilidad y el cambio son rasgos fundamentales de un Estado, todo análisis debe de tomar en cuenta ambos puntos, se trata de los dos opuestos que definen la naturaleza de los temas políticos.

En la actualidad para Ricardo Uvalle el Estado es la organización política de la sociedad, pero es el resultado de una colectividad, es decir, sociedades y voluntades se unen a fin de crear políticas públicas que se constituirán en el marco ideológico de sus aspiraciones. "La misión del Estado debe considerarse útil, siempre y cuando complemente el esfuerzo de los particulares; cuando canaliza la participación ciudadana; cuando suma esfuerzos y recursos con organizaciones privadas y

¹ Aristoteles. *Política*. Colección Sepan Cuantos, Porrúa, México, 1985, p. 23

² Maquiavelo Nicolás. *El Príncipe*. Planeta De Agostini ed., España, 1995, p. 35.

³ Bobbio Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 98.

públicas para encarar las carencias sociales; cuando define y garantiza las reglas del mercado sin saturarlo con administración y burocracia; cuando le confiere a los recursos que tiene un sentido público en su asignación, aplicación y aprovechamiento (...) La utilidad del Estado por tanto, alude al nuevo papel que debe asumir para desempeñarse con eficiencia y responsabilidad. La utilidad del Estado lo sitúa como una institución promotora y reguladora de lo que la sociedad necesita".⁶

Por otra parte Hermann Heller afirma que "el Estado es la unidad organizada de decisión y acción, por la cual se mantiene la soberanía y la cooperación de un grupo social, en un territorio y en un tiempo de terminados." Y afirma que "el género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La unidad real del Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de un modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autofirmación del Estado."⁷

Esta definición establece al Estado como una unidad organizada de decisión y acción, determina su conformación como la única entidad detentora del poder soberano por encima de las otras organizaciones, de manera que no se encuentra integrado por hombres sino por actividades humanas, dado que cada individuo pertenece a algún tipo de asociación y la diferencia consiste en que el Estado se encuentra por arriba de los grupos y organizaciones poseyendo la capacidad de decidir y ejecutar las acciones, lo que produce que el Estado constituye un grupo soberano de dominación territorial. Afirma, además, que la función del Estado consiste en la organización y activación autónomas de la "cooperación social territorial fundada en las necesidades históricas de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante."⁸

El Estado como organización política de la sociedad se integra por cuatro elementos principales territorio, población, marco jurídico y gobierno. El territorio consiste en el espacio físico que conforma una nación, donde a través de un orden jurídico-político determinado se encuentra la sociedad. La población es el conjunto de ciudadanos que se rigen bajo el derecho que ellos establecieron mediante la delegación de su voto en un poder soberano; a su vez esta población requiere de un marco jurídico que provea las leyes y normas necesarias para la correcta convivencia, es así como se

⁶ Uvalle Berrones Ricardo. *La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno*. En la revista Estudios Políticos núm. 5, FCPyS-UNAM, México, 1994, pp. 99.

⁷ Heller Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 255.

⁸ *Ibidem*, p. 228

instituye la Constitución", dicho documento constituye la ley fundamental de la organización de un Estado.

Por su parte el gobierno es la forma personalizada en que el Estado conduce a una sociedad por medio de órganos de poder, el poder ejecutivo, legislativo y judicial, y controla el monopolio de la coerción. Esta coacción, legal o física, que se ejerce a nombre de la sociedad, define el poder del Estado. El Estado como una forma de organización de la sociedad, bajo un orden jurídico, social y político establecido en un territorio determinado y que tiene como fin la permanencia de la sociedad, requiere para su conservación de diversos medios como son la legalidad, la legitimidad, la participación, para que de esta manera genere las acciones deseadas y demandadas por la sociedad.

A fin de ejercer su soberanía, el Estado cuenta con dos instrumentos fundamentales: el marco jurídico y el monopolio de la coerción. A través del marco jurídico se toman las decisiones y se ponen en acción las que se definen a través de la cooperación social territorial, en tanto que el monopolio de la coerción es la última instancia de dominación. Por lo tanto, es en el gobierno donde debe ubicarse la tarea de los órganos del Estado, para que su función respalde su propia existencia. Es así como la constante transformación de la sociedad obliga al estado a modificar sus principios y bases políticas, así como a reformular sus estructuras y la organización de su territorio a fin de garantizar la seguridad y el bienestar social.

* "Una constitución puede definirse como el conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las disposiciones que integran el orden jurídico y los contenidos de esas normas". Pichardo Pagaza Ignacio. *Introducción a la administración pública de México. Bases y estructura*. INAP, México, 1984, vol. I, p. 16.

1.1.1. ESTUDIO DEL ESTADO.

Una vez que hemos delineado qué es el Estado a continuación delimitaremos las teorías que pretenden definir las características más sobresalientes de un Estado, estas teorías tienen sus propias visiones y tienden a complementarse entre sí, dichas visiones están divididas en tres teorías:

- A) Teorías organicistas.
- B) Teorías sociológicas.
- C) Teorías jurídicas.¹⁰

A) Teorías organicistas.

Esta teoría se basa en la analogía de comparar a un Estado con un organismo vivo, es decir, con un cuerpo, en donde sus miembros o partes no deben ser separados, dicho cuerpo antecede a las partes, por lo tanto posee dignidad, carácter y unidad propia, de forma que no debe separarse de dicho conjunto. Su desarrollo histórico sería similar al desarrollo biológico de los seres naturales. Esta teoría fue concebida en la antigua Grecia, entre sus teóricos destacan Platón y Aristóteles, para éste último, la teoría de unidad de la sociedad se explica por que: "... la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, por que si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no puedan entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un Dios."¹¹

Por su parte Hegel en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado afirma que el hombre tiene existencia racional solamente en el Estado, puntualiza que todo individuo debe estar subordinado a la finalidad del Estado y es sólo aquí donde obtiene su libertad, sin embargo, esta libertad se encuentra condicionada a los intereses del propio Estado y es aquí donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales ya que todo lo conforma dicha entidad. "El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser de miembros del Estado."¹²

¹⁰ Pichardo Pagaza Ignacio. *Op. cit.*, p. 24.

¹¹ Aristoteles. *Op. cit.*, p. 159.

¹² Hegel, G.W.F. *Filosofía del derecho*. UNAM, México, 1985, pp. 242-243.

B) Teorías sociológicas.

Dentro de esta concepción de Estado la colectividad tiene un lugar preponderante, ya que un grupo de individuos por voluntad propia se integran en comunidad con características especiales a fin de alcanzar un propósito de modo tal que el contenido igual de voluntad de quienes participan en la comunidad llega a obtener realidad por medio de la suma de dichas voluntades. Dentro de estas teorías sociológicas destacan los postulados de Hobbes, Marx y Weber; Tomás Hobbes en su obra clásica *Leviatán* define al Estado como un monstruo omnipresente al cual denomina Dios Mortal, este Estado surge con el fin de formar un poder común entre todos los hombres, para esto, es necesario la asociación de voluntades, sólo así se podría defender a las personas de una sociedad común y a sus propiedades frente a otros hombres, otorgándole todo el poder a un solo hombre o a una asamblea.

Al elegir a un solo hombre o a una asamblea, por acuerdo y voluntad de todos los individuos, se busca obtener esa protección y seguridad contra los demás hombres, y es por medio de la mayoría de votos que se concentran todas las voluntades en una sola voluntad, esta voluntad representa y atiende las cosas comunes, y así, a esa multitud unida en una sola persona se le denomina Estado. "...una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fuerza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano." ¹³

Dentro de estas teorías se puede incluir la teoría marxista, de acuerdo con Marx a partir del análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico definido como capitalismo, se comienza a dar la dicotomía entre Estado y sociedad, y se comienza a comprender el concepto de lucha de clases; el Estado se convierte en un órgano de dominación de clase, en un órgano de presión de una clase hegemónica, la burguesía, sobre otra clase suprimida, la clase obrera; es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión ostentada por la violencia, el Estado procurará amortiguar los choques que entre estas clases existan. El Estado era un instrumento coercitivo para la imposición de la dictadura de clase, que desaparecería una vez que la dictadura del proletariado hubiera abolido las clases y entonces la opresión sería reemplazada por la cooperación " El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados." ¹⁴

Por su parte Weber definió al Estado como la agencia de dominación con carácter institucional que reclama el monopolio de los medios de coerción y su uso dentro de

¹³ Hobbes Tomás. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984, p. 141.

¹⁴ De la Cueva Mario, *Op. cit.*, p. 367.

un territorio soberano, además, sostiene "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima".¹⁵ Weber afirma que el Estado no puede ser entendido por sus fines, sino por su medio, la violencia física.

C) Teorías jurídicas.

Los principales exponentes teóricos de esta corriente como son Hans Kelsen, Carré de Malberg e Ignacio Burgoa afirman que esta teoría parte de un precepto estrictamente jurídico, con normas y valores propios, que pertenece a la esfera de las normas o los valores, desde el punto de vista jurídico el Estado es una cierta forma adoptada por una nación, o, por lo menos, por las poblaciones que han arribado al estadio del parentesco moral nacional en donde se le otorga personalidad jurídica al Estado, manteniendo una estrecha relación con el orden legal a través del Derecho, de tal forma, la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto sin divisiones, así la problemática estatal resulta jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que infieren en su integridad es a través del Derecho, estas situaciones se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos. La forma del Estado se reduce a una centralización política y jurídica, esta centralización se realiza por la doble acción del poder estatal y la idea del Estado mismo, así pues, el Estado es la figura representativa de la proyección en las relaciones que se establecen orgánica y funcionalmente entre una parte gobernante y una sociedad.

Dentro de estas teorías al Estado se le concibe como el orden jurídico o en el mejor de los casos como la unidad de tal orden. "... la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana."¹⁶

¹⁵ Weber Max. *El político y el científico*, Alianza, México, 1992, p. 83-92.

¹⁶ Kelsen Hans. *Compendio de teoría del estado*. Blume ed., España, 1979, p. 118.

1.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El concepto de administración pública se ha venido modificando con el devenir del tiempo, por lo tanto, existen diferentes tipos de posturas en torno al objeto de estudio de la administración pública, de forma tal, que a continuación mencionaremos algunos conceptos reconocidos en la actualidad.

De acuerdo con su acepción etimológica, Administración (del latín *Administratio-onis*) significa administrar. Para la Real Academia Española administración pública se define como "Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función."¹⁷

Para Ricardo Uvalle la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la distribución de sus diferentes organismos públicos otorga un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. "...la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases, (...) es la acción organizada e inmediata que el estado utiliza para dominar (...) el Estado se relaciona con la sociedad a través de la administración pública. Es la administración pública la instancia que concreta de manera individual la universalidad del Estado en el terreno de la sociedad civil y como brazo central del mismo, plasma su acción en la sociedad a través de entes administrativos y políticos que la integran, (...) además de concretar con actos particulares la universalidad del Estado, promueve la actividad económica y social para estimular el avance de las fuerzas productivas y el intercambio mercantil, asegurando de esta manera la acumulación del capital".¹⁸

Desde esta visión se puede entender la responsabilidad de la administración pública como el depositario de la acción y el poder del gobierno con el propósito fundamental de la conservación del interés general, y como puente de enlace entre la sociedad y el Estado. Este escritor afirma que no se puede concebir a la administración pública alejada de la política. Ya que todo plan o programa que surja de la administración pública se encuentra sustentada por una decisión política, es decir, una decisión de gobierno que se manifiesta por la acción de la administración pública.

¹⁷ Diccionario de la Real Academia Española. España, 1984, p. 29.

¹⁸ Uvalle B. Ricardo, *El gobierno en acción*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 27.

Según Omar Guerrero "... la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos".¹⁹ Esta perspectiva sugiere que todas las acciones que ejecuta el gobierno vinculadas con los asuntos que ligan a la sociedad con el Estado, es decir las políticas públicas, se concretan por medio de la administración pública; por lo anterior se concluye que la administración pública es el resultado de la asociación cooperativa de un grupo de individuos por medio de la planeación, organización y la dirección de su conducta a fin de satisfacer las necesidades de una sociedad, por lo tanto cualquier decisión del gobierno se manifestará a través de la acción de la administración pública; de este modo la administración pública es una actividad común a los ciudadanos y ejecuta la voluntad política del Estado.

Según Aguilar Villanueva, el compromiso primordial de la administración pública es coordinar la relación entre el Estado y la sociedad a fin de asegurar la mejor calidad de vida, y se caracteriza por desarrollar procesos continuos que responden a la acción de gobierno con el fin de cumplir los fines del Estado. "El Estado social de derecho, como organización y administración de la sociedad civil es el lugar donde acontece y se constituye el hecho de la administración pública como tal; (...) así como el hecho del desplazamiento de la connotación de <lo público> a <lo social>, en oposición a la connotación, propia del Estado liberal de derecho, de <lo social> como <lo privado>, como relaciones libres e iguales entre privados."²⁰

Por su parte Norberto Bobbio refiere que "Con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad y en un ordenamiento estatal. Ello implica todas las estructuras administrativas, junto con su organización, jerarquización y políticas que ejecutan."²¹ Esta definición delinea la actividad del gobierno, de que forma directa realiza la administración pública mediante una estructura administrativa, formalmente establecida, para servir de enlace entre las decisiones gubernamentales y las demandas sociales.

Pedro Muñoz Amato afirma que la administración pública "es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines

¹⁹ Guerrero O. Omar. *La administración pública en México*, Fontamara, México, 1986, p. 90.

²⁰ Aguilar Villanueva Luis F. *Política y racionalidad administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, p. 39.

²¹ Bobbio Norberto. *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, México, 1981, p.13.

del sistema político.”²² Esta visión establece que la administración pública requiere de un amplio margen de acción, a fin de plantear programas, estrategias y métodos estructuralmente definidos para la consecución de los objetivos primarios para la que fue erigida, esta administración se debe apoyar en la correcta ordenación de las estructuras institucionales con el propósito de seleccionar y capacitar a los administradores que han de participar en la vida activa del gobierno.

Como se puede ver, la administración pública puede conceptualizarse desde distintas ópticas, sin embargo, lo significativo de todas las definiciones es que aportan un ángulo de la administración pública que otras omiten. En suma, es posible entender a la administración pública como el conjunto de actividades del Estado, dedicada a la satisfacción de necesidades públicas, políticamente definidas. Entendiéndose así, no como un puente entre el gobierno y la sociedad, sino como responsable de la cooperación social territorial para una tarea específica y de primordial importancia. Reconociendo además, que legitima la acción política del Estado, con el ejercicio de la dominación y se relaciona con los factores reales de poder. Para efectos del presente trabajo, se tomará este concepto como la interpretación base.

En nuestro país para el correcto cumplimiento de sus atribuciones de gobierno, el Presidente de la República, titular único del Poder Ejecutivo Federal, se apoya de la administración pública, para diseñar y ejecutar las políticas públicas que habrán de regir la actividad estatal, con el propósito fundamental de proporcionar bienestar para la sociedad. Acorde con el Artículo 90 Constitucional, para el ejercicio de sus funciones la administración pública está dividida en dos ámbitos de acción:

a) Administración Centralizada.

Al conjunto de instituciones que forman parte de la administración centralizada se les denominan dependencias, las cuales tienen la finalidad principal de desempeñar funciones que correspondan a las atribuciones propias del Estado. "...como mantener la paz interior, protección frente al exterior, solución de los conflictos entre los estados integrantes del pacto federal, aplicación de las leyes que dicte el Congreso de la unión, recaudación de impuestos, impartición de educación, salud básica, entre otras similares.”²³ Entre estas instituciones se encuentran la oficina de la Presidencia de la República, las 17 Secretarías de Estado, el Gobierno del Distrito Federal y los departamentos administrativos que constituyen conjuntamente la administración pública centralizada.

²² Muñoz Amato Pedro. *Introducción a la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 24.

²³ Pichardo Pagaza Ignacio. *Op. cit.*, p. 348

b) Administración Paraestatal.

Consiste en un recurso del Estado mexicano para intervenir en la economía nacional, al producir los bienes y servicios que la sociedad requiere para vivir de forma digna, mediante la creación de empresas u organismos de los cuales es único propietario o socio mayoritario, la cual se encuentra integrada por los organismos descentralizados, tales como "... las empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria, las sociedades de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, instituciones de seguros y fianzas, así como fideicomisos públicos de fomento...".³⁴

La administración pública como organización administrativa es la que permite entrelazar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, debido a que funciona como gestora de bienes y servicios que demanda la sociedad civil, es decir, es un grado intermedio entre el gobierno y los gobernados. Su responsabilidad consiste en planear, coordinar, evaluar y dirigir todas las acciones que tiendan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lográndose esto, por medio de buscar un aparato administrativo capacitado y eficiente. La función de administrar no es la de gobernar, por que la administración se refiere a cosas, mientras que el gobierno en su labor fundamental de dirección concierne a hombres; el gobierno decide y dirige los mandatos que la administración pública se encarga de convertir en acción, de cumplirlos.

En materia de derecho, la administración pública se identifica como un conjunto de normas sancionadas por el Estado que tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier clase de controversia de acuerdo con lo establecido. La administración pública en nuestro país se caracteriza por ser una organización compleja, dinámica y susceptible de adaptarse al contexto histórico, político, social y económico del Estado moderno.

³⁴ *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*, Ed. Sista, Mexico, 1990, p. 65.

1.3. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA?

El papel que realiza el Estado en la economía de las sociedades modernas se ha convertido en un motor fundamental para la vida económica de cualquier nación, desde finales de la década de 1950, el Estado mexicano ha tenido como propósito fundamental el promover y coordinar a los diversos sectores de la sociedad en la actividad económica nacional. La necesidad de regular el funcionamiento económico en un Estado ante fenómenos dados como son las crisis²⁵, y la necesidad de mantener niveles de estabilidad ante las presiones sobre el sistema político, ha permitido que se instituyan las intervenciones estatales. Para hablar de la actividad económica en el Estado mexicano es necesario conocer las teorías económicas que han servido como fundamentos básicos. A consecuencia de la Gran Depresión económica de 1929 y las crisis recurrentes de la década de 1930, la idea de los teóricos de esa época se basaba en dejar que las fuerzas del mercado por sí solas retornaran al equilibrio automático perdido debido a ciertos problemas de sobreinversión o errores de previsión de los hombres de negocios que habían desestimado el tamaño del mercado. Sin embargo, en 1936 el inglés John Maynard Keynes escribe su "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", en donde por primera vez se cuestionaban seriamente la postura de los neoclásicos, que consideraban al sistema manejado por una mano invisible, por lo que la intervención en la economía por parte del Estado resultaba inoperante.

Según Keynes el capitalismo de libre mercado crea dos grandes problemas: la concentración de la riqueza y el desempleo, Keynes afirmaba que "... estos problemas no se resuelven con simples ajustes de mercado, sino que requieren la participación deliberada del Estado en la economía, lo que trajo como consecuencia el surgimiento del Estado administrador de la demanda (para procurar el pleno empleo) y el Estado benefactor (para redistribuir el ingreso)." ²⁶ A fin de solucionar las deficiencias de los teóricos, Keynes se postulaba por un Estado planificador y promotor del desarrollo.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial las economías de muchos países occidentales se encontraban en un grave aprieto y fue el Estado Bienestar la principal

²⁵ "En otros tiempos, las crisis se entendían como algo irregular e inesperado. Ahora se toma conciencia de que son sucesos regulares y ordinarios. Las crisis son el motor de los cambios y evidencias de que el agotamiento de modos de vida es inherente al desarrollo de la sociedad. Lo importante es que los gobiernos los institucionalicen con medios eficaces y decisiones idóneas." Uvalle B. Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. IAPEM-UAEM, México, 1997, p. 42.

²⁶ Villareal René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Fondo de Cultura Económica, ediciones Océano, México, 1986, p. 14.

fórmula para enfrentar todos los problemas de las economías capitalistas, al sustentar la intervención del Estado en la economía, Keynes sugirió que las contradicciones inherentes al capitalismo podían resolverse por una interferencia estatal estrictamente limitada en el proceso económico, combinándose con medidas presupuestarias destinadas a regular el consumo y la inversión capital.

Mediante esta intervención estatal se permitió la creación de un número considerable de empleos, se pudo acceder en el sector financiero, mejorar el área de servicios públicos y llevar a cabo obras públicas de bienestar social, a fin de incrementar la inversión. En materia de inversión se emprendió una postura de formación de empresas públicas basándose en: la existencia de fallas estructurales en los mercados, la facilidad de los gobiernos para conseguir con mayor probabilidad recursos financieros provenientes del extranjero, la protección de los sectores estratégicos de cada nación, la reactivación de áreas consideradas por los inversionistas como riesgosas permitiría promover nuevas políticas industriales, etc. México tomó mucho del keynesianismo para justificar la intervención estatal en la actividad económica, sin embargo, preocupado por el largo plazo, no consideró la intervención estatal como anticíclica, sino más bien como promotora del desarrollo y el cambio social

En nuestro país la sustentación constitucional que avala la actividad económica del Estado se encuentra en el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: "...El Estado conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación...".²⁷

Esto representa que el Estado es rector y promotor de la economía, y esta función ha de cumplirse a través de la correcta planeación y programación de las estrategias económicas tendientes a dar tratamiento a las demandas y necesidades de la sociedad y sus actores; sin embargo, ésta rectoría ha estado sufriendo de transformaciones en los últimos años, transformaciones que sugieren nuevas relaciones entre la administración pública y la economía.

La concepción actual del Estado permite su intervención directa en la economía, por lo tanto, condiciona los campos de actuación de la administración pública, manifestándose en la existencia de un amplio y complejo número de organismos públicos que contribuyen al desarrollo capitalista del país. Como hemos señalado anteriormente este número de organismos agrupan un conjunto de relaciones económicas que están determinadas por la manera en que el Estado dirige las

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Alco editorial, México, 2001, pp. 20-21.

correspondencias de los diferentes agentes económicos, es aquí donde adquiere presencia la acción de la administración pública al conformar las orientaciones y postulados que el Estado, en su papel de rector económico, logra establecer a fin de sostener la política económica.

La política económica se puede definir como el conjunto de lineamientos y acciones dirigidos a corregir fluctuaciones en el funcionamiento económico, ya sea alterando, conservando o reforzando sus tendencias. Cambia en el transcurso del tiempo y difiere entre países o regiones, estos cambios están íntimamente ligados con elementos de orden económico, que a su vez son necesariamente políticos.²⁸ La instrumentación de la política económica requiere de una forma definida de participación estatal que le permita crear y mantener las condiciones para la reproducción del capital que le son necesarias al patrón de acumulación, y que posibilite instrumentar las medidas de políticas económicas acordes con los objetivos planeados.

Las acciones económicas de la administración pública deben enfocarse en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social que permitan el tratamiento de las demandas y necesidades de la población, buscando el establecimiento de mecanismos necesarios que tiendan a distribuir de una manera más justa el ingreso, protegiendo el mercado interno y apoyando a los sectores sociales y privados. La intervención gubernamental en la economía es regulada por controles, incentivos y directrices de política económica que se materializarán sólo en la medida en que la administración pública logre dar cumplimiento a los fines económicos del Estado, asignándosele de esta forma, los objetivos de promoción y estímulo de la producción en los ámbitos particulares en donde la administración pública participe relevantemente.

Ésta intervención se evidencia ya que: "...la administración, entendida como la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es la encargada de reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista, de fomentar la actividad mercantil, de asegurar el orden público y la seguridad nacional, de conducir las relaciones exteriores, de proteger mediante su política tutelar la fuerza de trabajo, de otorgar estímulos al capital privado, de regular los precios de las mercancías, en fin, de asegurar la expansión de la economía capitalista y garantizar la estabilidad política."²⁹

²⁸ Lichtensztein Samuel. Enfoques y categorías de la política económica en: Rosa María magaña, Jose M. Martinelli y Germán Vargas; *Antología de política económica*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 1997, p. 33.

²⁹ Uvalle B. Ricardo, *Op. cit.*, p. 157.

1.4. ¿QUÉ ES EL NEOLIBERALISMO?

Hacia finales de la década de los años setenta la economía mundial había recorrido una larga fase de expansión desde la terminación de la segunda guerra mundial, a lo largo de casi tres décadas crecieron rápidamente el comercio internacional, la inversión, la producción y el empleo en los países industrializados y en buena parte de los subdesarrollados; por lo tanto, con el desarrollo de las tecnologías de comunicación y transportes se facilitó a los procesos de producción una movilidad y flexibilidad geográfica nunca antes vista en la historia. Sin embargo, la combinación de estancamiento e inflación en el ámbito internacional presentada desde mediados de la década, significaba un replanteamiento de las políticas económicas keynesianas que se venían instituyendo tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

"El período 1973-1983 fue una etapa de crisis en que se frenó marcadamente el crecimiento económico mundial y hubo necesidad de ajustarse a profundos reveses del sistema, a saber: el derrumbe del orden monetario Bretton Woods, dos violentos incrementos de los precios de los energéticos y el abrupto ascenso de las expectativas inflacionarias. Estas circunstancias nuevas implicaron grandes cambios estructurales de los precios, los términos de intercambio, los mercados financieros internacionales y las balanzas de pagos." ³⁰

Hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, el mercado internacional de divisas se vio presionado por el intenso movimiento de recursos originados por la crisis del petróleo de 1977, esto representaba un gran flujo de divisas que se canalizaron a través del sistema monetario internacional hacia economías subdesarrolladas como la nuestra, todo esto alentó un elevado nivel de inflación. Se suscitó entonces, un generalizado movimiento al alza de las tasas de interés internacionales con el propósito de frenar la inflación, sobreviniendo una aguda crisis financiera para la mayoría de los países, lo que llevó a los organismos financieros a ajustar sus posturas y a los países a replantear sus políticas económicas.

"En 1982, al concluir el gobierno de José López Portillo, también llegó a un abrupto final el sueño de muchos mexicanos de dejar atrás el subdesarrollo apoyándose en la palanca de la exportación petrolera. Fue entonces, a raíz de la agudización de una crisis económica que venía de atrás, cuando un pequeño grupo de tecnócratas se propuso, desde la presidencia, reformular el modelo económico que acababa de

³⁰ Angus Madisson. *Dos Crisis: América y Asia 1929-1938 y 1973 1983*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 13.

fracasar, y afianzar su poder más allá del límite sexenal, más allá del final de siglo, si tenían éxito." ³¹

Usando como excusas la creciente deuda externa y la condicionalidad de futuros préstamos, se forzó a nuestro país por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a partir de la administración de Miguel De la Madrid, a establecer una serie de políticas destinadas a integrarnos dentro del escenario de la globalización económica mundial, el neoliberalismo. El neoliberalismo fue formado a partir de la década de los años treinta, cuando economistas de la Escuela de Viena, destacando Ludwig Von Hayek, difunden sus ideas liberales en contraposición a la teoría keynesiana de pleno empleo. Surge como una corriente de pensamiento económico heredada del liberalismo tradicional, y por consiguiente, se declara a favor de la mínima intervención posible del Estado en la economía y por la máxima libertad para los agentes económicos. Su análisis se centraba en la conducta del consumidor, es decir, en el subjetivismo radical y el individualismo. Sus teóricos estimaban que el máximo bienestar social se deriva de la libre competencia y de la persecución del interés individual, dejando actuar libremente a las leyes económicas naturales, lo cual permitirá, posteriormente, la consecución automática del equilibrio en la economía.

El modelo neoliberal proporcionaba una explicación de la crisis y, al mismo tiempo, ofrecía una propuesta para solucionarla; su discurso partía del postulado neoclásico de que el mercado es el óptimo mecanismo para la asignación de los recursos económicos y para la satisfacción de las necesidades de los individuos, de tal manera que la solución de la crisis consistía en impulsar el mercado, la competencia y el individualismo, es decir, el libre juego de la oferta y la demanda.

Las políticas neoliberales se caracterizarían principalmente por: buscar un adelgazamiento del Estado, reducción drástica del gasto público, supresión de subsidios a la población, aumentos de precios a los bienes y servicios otorgados por el Estado, restricciones y contenciones salariales, liquidación de sindicatos y contratos colectivos de trabajo, políticas de devaluaciones constantes o deslices, desincorporación y privatización de empresas propiedad del Estado, apertura apresurada a la inversión extranjera libre y a las importaciones, aumento en el gasto destinado a fortalecer la industria de exportación y al capital financiero, fuerte impulso a la Bolsa de Valores y la bienvenida a los capitales internacionales especulativos; en síntesis, eliminar todos los obstáculos que pudieran encontrar los flujos de mercancías y de dinero.

René Villareal afirma que "El neoliberalismo, más que una <revolución conservadora>, es una <contrarrevolución científica e ideológica>. Es el retorno al

³¹ Meyer Lorenzo, *Liberalismo Autoritario*, Océano, México, 1997, p. 28

viejo liberalismo clásico de la mano invisible del libre mercado, vestido con el nuevo ropaje del monetarismo de expectativas racionales (llamada por sus seguidores nueva macroeconomía clásica) y de la economía de la oferta".³²

El neoliberalismo considera que el Estado benefactor es el principal responsable de la crisis fiscal (crecimiento de los déficits públicos, de la deuda externa y de la inflación), y que por ello, debe de retirarse de su papel interventor en la economía y dejar libre de obstáculos la acción de las fuerzas del mercado; se proyecta por la disminución del Estado argumentando que resulta excesivo su volumen y dimensión; retoma la idea de la superioridad del mercado para asignar recursos y compensaciones a los más eficientes; concibe a la sociedad como la suma de las acciones individuales, mismas que, reguladas por el mercado en términos de eficiencia, conducirían al bienestar de la sociedad en su conjunto.

"El esquema neoliberal opera una brutal fechtización del mercado y los precios relativos como mecanismo de asignación de los recursos económicos. En el nivel doctrinario se supone con bastante soltura de cuerpo, que en la economía predomina la libre competencia y que la asignación resultante implica plena utilización de los recursos económicos, que tal utilización es óptima y que, por lo tanto, maximiza el producto. Además, se dice que bajo tales condiciones el sendero del crecimiento será estable y si surgen desequilibrios y crisis relevantes, se deberán a la intervención estatal."³³

Los tres enemigos de la corriente neoliberal son la inflación, la intervención estatal y los salarios; por lo tanto de acuerdo con el discurso neoliberal la inflación sólo se combate restituyendo los equilibrios básicos entre la oferta y la demanda que el Estado y la indisciplina laboral han determinado, se promueve así, una política de austeridad fiscal y salarial. Para contener la inflación primero hay que detener el crecimiento del salario, con la reducción salarial podría alcanzarse un equilibrio entre la oferta y la demanda, pero también se produciría desempleo, sin embargo, según el discurso neoliberal se trata de algo temporal que luego de incrementarse las ganancias y reestructurarse de forma adecuada, se daría lugar a nuevas inversiones, más producción y por lo tanto, mayor empleo.

Ricardo Uvalle afirma que el neoliberalismo "... es una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado a toda costa (...) los países son vistos como

³² Villareal René. *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 18.

³³ Valenzuela Feijó José. El estilo neoliberal y el caso mexicano en: Laurell Asa Cristina (coordinadora); *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. Fundación Ebert, México, 1992, p. 20

unidades económicas donde deben florecer, sin importar los costos sociales, la vigencia a ultranza de los derechos del hombre, pero del hombre burgués."³⁴

El enfoque neoliberal admite que sus propuestas imponen inicialmente fuertes costos sociales, pero que una vez recuperado el dinamismo y establecidas las bases de una economía sana, el crecimiento guiado por las fuerzas del mercado, conduciría a la redistribución y al mejoramiento de los niveles de vida de toda la población.

Se afirma, entonces, que el neoliberalismo es un modelo político con repercusiones económicas, sociales y culturales que se ha implantado de manera fragmentada especialmente en los países subdesarrollados o en vías de serlo, como nuestro país, aumentando con ello las asimetrías no sólo internacionales sino dentro de cada país, a fin de garantizar las condiciones idóneas de lo que se ha llamado globalización.³⁵

³⁴ Uvalle Bretones Ricardo. *La nueva racionalidad del Estado mexicano*. Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública núm. 3, julio de 1990, p. 70.

³⁵ Rodríguez Araujo Octavio. Política y Neoliberalismo en: *Globalización: crítica a un paradigma*. Saxe-Fernández John (coordinador). Ed. Plaza Janés, México, 1999, pp. 349.

1.5. ¿QUÉ SE DEBE DE ENTENDER POR GLOBALIZACIÓN?

Las transformaciones que se habían venido estructurando en el ámbito mundial desde finales de la década de 1970 se identificarían con un conjunto de procesos y ajustes que dirigirían a nuestro país por novedosos espacios de acción y respuesta, todo esto enfocado a permanecer al corriente con las exigencias de una globalización cada vez más demandante. Este proceso de globalización es resultado de la influencia histórica del capitalismo, impulsado vertiginosamente a raíz del derrumbamiento del sistema socialista de producción y de la caída de la Unión Soviética como potencia de primer mundo.

Se reconoce como un proceso evolutivo de amplia duración que comprende internacionalización e integración económicas, lo que se refleja en un mayor volumen de actividad económica en todo el mundo, y también en una mayor interdependencia económica y política entre todas las naciones, con ciclos de expansión y retracción, ruptura y ordenación. Se caracteriza por el libre comercio de bienes y servicios, y por la libre circulación de capitales. Está respaldado por una ideología arraigada en la teoría de la competencia perfecta, según esta teoría los mercados tienden al equilibrio y la posición de equilibrio representa la asignación de recursos más eficientes. Toda limitación a esta libre competencia interfiere con la eficiencia del mecanismo de mercado, por lo tanto se le debe oponer resistencia.

Este proceso es establecido por los países desarrollados y por sus organismos financieros con el propósito de proteger sus mercados de productos que consideran sensibles, como los agrícolas, textiles y el acero, al mismo tiempo que imponen severas restricciones a las migraciones internacionales de personas, por lo tanto es una globalización selectiva que abarca las esferas en donde predominan los intereses de los más poderosos. La globalización convierte al mundo en una sociedad inmensa en la cual los países están estrechamente relacionados, pero no están exentos de imponderables en su cada vez mayor articulación, las alteraciones que sufren en el orden económico repercuten en el resto de las economías, sobre todo si quien padece dificultades es una nación líder. Asimismo, refleja el impacto del cambio técnico, la acumulación del capital y las transformaciones en la producción y el comercio mundial, y es un proceso político, económico y social dentro de la esfera de decisión de los estados nacionales más poderosos y de las organizaciones financieras internacionales multilaterales (FMI, BM, etc.).

“La llamada globalización sólo es mundial en un sentido: como *poder económico dominante* en una nueva división internacional del trabajo, diferente en muchos

aspectos a cualquiera que se haya dado anteriormente, y reforzado por las grandes transformaciones tecnológicas y políticas neoliberales de las dos últimas décadas".³⁶

Se reconoce también como un proceso de dominación y apropiación del mundo; la dominación de Estados y mercados, de sociedades y pueblos, se ejerce en términos políticos-militares, financieros-tecnológicos y socioculturales, permitiendo así, la marginación de las corrientes comerciales y de capital a los países en vías de desarrollo. Significa además, la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la política, la información, la ecología, los conflictos transculturales y la sociedad civil. El dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las intoxicaciones traspasan las fronteras, como si éstas no existieran.

La apropiación de los recursos naturales, la apropiación de las riquezas y la apropiación del excedente producido se realizan -desde la segunda mitad del siglo XX- de una manera especial, en que el desarrollo tecnológico y científico más avanzado se conforma con formas muy antiguas, incluso animal, de depredación, reparto y parasitismo, que hoy aparecen como fenómenos de privatización, desnacionalización, desregulación, con transferencias, subsidios, exenciones, concesiones, y su revés, hecho de privaciones, marginaciones y exclusiones que facilitan procesos macrosociales de explotación de los trabajadores. La globalización se entiende de una manera superficial, es decir, engañosa, sino se vincula a los procesos de dominación y apropiación.³⁷

"El Estado moderno, sólo puede cumplir su destino de desenvolver a la sociedad y a sus individuos, si reproduce las relaciones políticas, aún a costa de las relaciones de mercado. Una sociedad es políticamente más desarrollada, políticamente más moderna, en la medida en que las relaciones de poder incluyen a más personas, en el grado en que hay más ciudadanos activos participando directamente en los destinos de un país. En este sentido, la degradación de las relaciones políticas como expresión del nivel más elevado de comunidad, significa la degeneración de las relaciones sociales, la pérdida de responsabilidad social del Estado y un incentivo al recrudecimiento de los conflictos sociales".³⁸

La globalización significa también, acercamiento y mutuo encuentro de los Estados locales, los cuales se deben definir de nuevo en el marco de integración; la globalización produce ataduras, ya que cuando surgen crisis nacionales tiene repercusión en un mismo marco geográfico, e inclusive trasciende continentalmente,

³⁶ *Ibidem*, p. 350.

³⁷ González Casanova, Pablo, *Los indios de México hacia el nuevo milenio*, en La Jornada, 9 de Septiembre de 1998, p. 12.

³⁸ Guerrero Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdés editores, Mexico, 1992, p. 134.

la globalización es un proceso de concentración y centralización en el ámbito del capital, el poder, la información, el saber, la riqueza y la toma de decisiones, George Soros afirma que la característica principal de la economía global no es sólo el libre tránsito de mercancías y servicios, sino principalmente el libre tránsito del capital, siendo precisamente esta globalización de los mercados financieros la que genera una de las deficiencias del sistema capitalista global: la inestabilidad del sistema financiero.³⁹

³⁹ Soros George, *Hacia una Sociedad Global Abierta*, Nexos, México, 1998, p. 47.

CAPITULO 2. PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y COMPARTIDO.

2.1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO ESTABILIZADOR?

Al término de la Segunda Guerra Mundial surgió la intención de construir una corriente de pensamiento auténticamente latinoamericana por parte de una serie de economistas latinoamericanos, con el propósito de que, sin cambiar las bases mismas del capitalismo, los países latinoamericanos pudieran obtener niveles de vida y autosuficiencia nacional comparables con los países avanzados, como resultado de esta iniciativa se creó la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), organismo impulsado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año de 1948, situando su sede en Santiago de Chile; teóricos con diferentes propuestas como eran Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Celso Furtado, Francisco Noyola, entre otros, contribuyeron a crear la teoría del subdesarrollo de la CEPAL.

Su plataforma de inicio consistía en crear organismos regionales que se especializaran en el estudio y diagnóstico de los problemas de carácter económico y social que aquejaban a Latinoamérica, además, mediante una estrecha participación con los gobiernos Latinoamericanos y las instituciones internacionales de crédito se propondrían soluciones a los problemas que aquejaban a cada región, y en ciertos casos particulares, se asesoraría y se colaboraría en la aplicación de las soluciones recomendadas, buscando siempre la integración latinoamericana, la cual estaría sustentada en la cooperación de cada uno de los países Latinoamericanos.

La teoría del subdesarrollo propuesta por los teóricos de la CEPAL³⁶ sirvió de sustento ideológico para los economistas latinoamericanos, entre sus principales ideas recomendaba el establecimiento de un modelo de desarrollo, con carácter nacionalista, de sustitución de importaciones, que permitiera importar tecnología y maquinaria capaz de reproducir los productos elaborados en el extranjero, ahorrando de esta forma una importante cantidad de divisas y alentando la posición de la creciente burguesía nacional, lo que a su vez traería oportunidades de trabajo para la mano de obra nacional. La importancia de las teorías cepalinas recae principalmente en ser la primera corriente surgida de las necesidades de los países latinoamericanos y que sus enfoques hayan servido para redefinir las relaciones centro-periferia.³⁷

³⁶ Entre las contribuciones teóricas de la CEPAL destacan la concepción del sistema centro-periferia (1949-1950); la interpretación del proceso de industrialización (1949-1955) y de sus obstáculos (1960-1963); la teoría de la inflación (1953-1964), así como la teoría del deterioro de los términos de intercambio, en sus tres versiones (contable 1949-1950, ciclos 1949-1950, industrialización 1959). Guillén Romo Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*, Era, México, 1997, p. 75.

³⁷ Bernal Sahagún Víctor y De la Peña Sergio. *Pensamiento Latinoamericano: Cepal, R. Prebisch y A. Pinto*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1980, p. 84.

Con el fin de conocer de una manera más amplia cuáles habían sido los principales motivos para el atraso de la región de Latinoamérica, la CEPAL realizó una interpretación histórica de su desarrollo con el propósito de conocer e investigar sus características, lo cual tuvo como resultado la incorporación de nuevas hipótesis y esto a su vez promovió el surgimiento de la propuesta de "crecimiento orientado hacia el interior". La propuesta cepalina enfatizaba el establecimiento de un modelo de desarrollo "orientado hacia el interior", es decir, la prioridad sería el diseño e implantación de una serie de políticas que tuvieran como propósito fundamental el desarrollo de la producción interna, teniendo como eje principal la industrialización pero sin descuidar el crecimiento agropecuario y minero, buscando producir dentro de nuestro país los bienes y productos que se importaban de los países industrializados, impulsándose así, la sustitución de importaciones.

"Mediante la combinación de <crecimiento hacia dentro> y del impulso de las exportaciones se creía posible llegar a un crecimiento equilibrado. Esto se interpretaba como el logro de una ocupación más intensa de la mano de obra, cierta estabilidad de precios (o sea una tendencia a la convergencia entre oferta y demanda) y de expansión simultánea de todos los sectores productivos."³⁸

La CEPAL no se oponía a la intervención del Estado, por el contrario, estaba a favor siempre y cuando alentara el proceso de industrialización, además el Estado debería planificar la distribución de los recursos e imponer los criterios para su asignación entre la producción que sería de consumo nacional y la producción que serviría para la exportación; la protección del mercado interno mediante el modelo de sustitución de importaciones traería como consecuencia el ahorro de divisas producto de la reducción en el número de importaciones requeridas dentro del país, la disponibilidad de maquinaria y tecnología de punta, el fortalecimiento de la creciente burguesía nacional, y por ende, un incremento en la cantidad de empleos y en su remuneración.

Para el funcionamiento de dicho modelo se aconsejaba atraer inversiones extranjeras para ciertas ramas específicas y recurrir al financiamiento externo para acelerar este desarrollo, por medio de créditos públicos, con la recomendación de mantener su control en manos de nacionales.³⁹ Sin embargo, uno de los principales teóricos de la corriente cepalina Aníbal Pinto, se percató de una variable de suma importancia que repercutiría significativamente con el transcurrir del tiempo, la dependencia de los países Latinoamericanos por los flujos de capital, insistió en difundir que las economías en desarrollo sufrían un proceso de extranjerización y de subordinación tecnológica, que aunado al proceso constante de endeudamiento externo

³⁸ *Ibidem*, p. 16.

³⁹ Rodríguez Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*, 5ª edición, siglo veintiuno editores, México, 1986, pp. 276-279.

incrementaban la dependencia de los países periféricos hacia los centros industriales.⁴⁰

En nuestro país durante el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortines se comenzaron a presentar las condiciones idóneas para un nuevo desarrollo económico, esto en gran parte se debía a que en el plano internacional el desarrollo del capital monopolista apuntaba hacia la configuración de una división del trabajo donde la inversión extranjera se orientaba hacia los mercados internos de los países receptores y éstos destinaban sus divisas a la obtención de maquinaria y materias primas elaboradas en los centros industrializados; con ello se produjo no sólo un proceso de sustitución de importaciones dentro de las zonas dependientes sino también la sustitución de exportaciones de los países capitalistas desarrollados.⁴¹

El modelo económico adoptado por el gobierno mexicano a partir del sexenio del Presidente Ruiz Cortines estaba basado en una serie de medidas recomendadas por los teóricos cepalinos y se conoció como el programa del Desarrollo Estabilizador, dicho programa estaba creado específicamente para apoyar a la industrialización del país por medio de una política de sustitución de importaciones, partiendo del principio de incrementar de forma decidida la participación del Estado en la economía.

Este programa consistía principalmente en dos objetivos: 1) combatir la inflación por medio de la estabilidad de los precios nacionales, y 2) lograr el crecimiento de la economía nacional tomando como eje principal la industrialización a través de producir nacionalmente los bienes y productos que regularmente se importaban de las naciones desarrolladas, creando las bases necesarias para lograr una industria sana en calidad y precio.

El primer objetivo que se propuso el gobierno mexicano para mantener una estabilidad de precios consistió en evitar al máximo el financiamiento del déficit público a través de la emisión de papel moneda por parte de Banco de México, así es que se optó por el financiamiento del exterior para tratar de conservar el mismo nivel de inversiones y de gasto. Mediante la adquisición de nuevos créditos externos, la estabilidad del tipo de cambio, la implantación de subsidios y exenciones de impuestos para reinversión de beneficios empresariales se logró una tasa de crecimiento promedio anual del 6.5% durante el periodo comprendido entre 1954 y 1970.

⁴⁰ Ortiz Wadgymar Arturo. *La nueva economía mundial, actualidad de las teorías del comercio internacional en un mundo globalizado*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999, pp. 80-82.

⁴¹ González Marín María y Álvarez Mosso Lucía. *La Economía Mexicana en el Umbral del Siglo XXI*, Quinto Sol, México, 1990, p. 161.

El financiamiento de las importaciones requeridas para comenzar el crecimiento rápido de la industria dependía de tres factores, 1) la inversión directa, 2) los préstamos a largo y mediano plazo y 3) las exportaciones de bienes y servicios. Para corregir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en lugar de modificar el tipo de cambio del peso con respecto al dólar, que siempre se mantuvo en 12.50 pesos, se incentivó la entrada a las inversiones externas y se adquirieron nuevos créditos, produciendo de esta manera un importante papel de la política fiscal.

Ésta se destacó por incentivar el ahorro y las inversiones a través de subsidios y exoneraciones, y a su vez promoviendo los precios bajos en bienes y servicios públicos. Lo que trajo como consecuencia que se recurriera cada vez más al endeudamiento externo, ya que al no querer incrementar las tasas impositivas, ni modificar los precios de los bienes y servicios públicos el gobierno no contaba con los suficientes instrumentos de captación de ingresos. La decisión de no modificar el tipo de cambio con respecto al dólar respondía a la necesidad de proporcionar una base sólida para permitir el desenvolvimiento de las operaciones financieras y comerciales con los socios extranjeros, principalmente Estados Unidos.⁴²

Con el propósito de fortalecer la estructura de la administración pública se incorporaron una serie de reformas con el objetivo de elaborar planes y programas a partir de las metas requeridas para el gasto y la inversión, con la aparición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia la cual tenía a su cargo elaborar el plan de desarrollo económico y social, se incorporó la Secretaría del Patrimonio Nacional a fin de llevar un control del creciente sector paraestatal, se creó la Comisión Intersecretarial a fin de impulsar las reformas a la estructura administrativa, esta comisión coordinaría los esfuerzos en el renglón de inversiones de cada una de las secretarías existentes, esta comisión preparó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 que resultaría en un esfuerzo de programación y coordinación de la acción pública.

En 1965 durante la administración del Presidente Díaz Ordaz se instituyó la Comisión de Administración Pública (CAP) dentro de la Secretaría de la Presidencia, a fin de aglutinar y coordinar las acciones públicas dentro de las numerosas dependencias, entidades y organismos públicos, como respuesta a la evaluación llevada a cabo por esta Comisión en 1966 se publicó la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con el propósito de determinar cuáles eran las instituciones que formaban parte del sector paraestatal y presentar las leyes y normas a seguir.⁴³

⁴² Guillén Romo Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940/1982*. Era, México, 1984, pp. 35-37.

⁴³ Guerrero C. Eduardo, *Administración Pública: concepto y disciplina*, dentro de *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, coordinadora María del Carmen Pardo, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1992, pp. 84-88.

En materia de política industrial el Estado creó una serie de instrumentos de protección tales como la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias, promulgada en 1955, que consistía básicamente en permitir la entrada de industrias o productos extranjeros que no se desarrollaban con anterioridad en nuestro país y que vendrían a innovar el mercado mexicano. La producción exclusiva de insumos estratégicos por parte del gobierno federal, imposibilitando de esta forma la participación del sector privado en las áreas imperativas de la producción nacional.

Proporcionó la protección inicial a las plantas nacionales para que pudieran competir con las extranjeras facilitando la importación de equipo y materias primas para la fabricación de los productos a imitar mediante tasas arancelarias muy bajas. Creó el Comité Interministerial de Importaciones del Sector Público para racionalizar las importaciones del sector público y coadyuvar en la sustitución de importaciones por medio de realizar las compras meramente necesarias dentro del mercado nacional. Además instituyó un sistema de controles directos para supervisar el nivel recaudatorio de impuestos a través de licencias o permisos para importar o exportar. Este sistema pretendía optimizar la entrada y salida de los bienes y productos al país.⁴⁴

Mediante la implantación de subsidios y exoneraciones fiscales la nueva política fiscal del gobierno mexicano intentaba incrementar la acumulación de capital y la reinversión de utilidades, ya que se invitaba a los inversionistas a participar en el desarrollo del país y además, se les aseguraba que no se crearían nuevos gravámenes y ni tampoco se alterarían las tasas impositivas; esto resultaba totalmente nuevo para los inversionistas, ya que en el pasado nunca se había visto tal entusiasmo por un cambio de fondo; estos subsidios y exoneraciones se observaron principalmente, en las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ya que entre sus cambios promovía el eximir a los grupos de bajos ingresos del pago de este impuesto.

También incluyó la propuesta de que las personas que percibieran un sueldo menor o igual a 300 pesos quedarían libres del pago de impuestos, todo esto con el propósito de fortalecer la capacidad de ingreso y ahorro de los habitantes más necesitados; por su parte, las exenciones fiscales dirigidas al sector industrial y comercial consistían entre otras cosas, el exentar del pago del impuesto de la renta a toda aquella industria o comercio que demostrara 100,000 pesos anuales como ingreso, y en el caso de que perteneciera al sector exportador agrícola esta suma se incrementaba en lo doble, es decir 200,000 pesos.⁴⁵

⁴⁴ Bruce Wallace Robert y Waarts Antonie. *La política de protección en el desarrollo económico de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 38-39.

⁴⁵ Campos Ricardo. *El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana*, Plaza y Valdes, México, 1993, pp. 152-156.

Para mantener este proceso de industrialización se requirió de una mayor participación por parte del Estado en las principales actividades productivas, lo que significó la expansión de la administración pública y particularmente del sector paraestatal, el cual creció de forma tal que en 1970 existían casi 250 organismos paraestatales. Esta participación fortaleció el desarrollo de la industria básica comprendida por el petróleo, la petroquímica, la siderúrgica y la electricidad. A fin de solventar los gastos producidos por esta industria se recurrió a la obtención de nuevos créditos externos como factor clave para financiar dichos proyectos, ya que al mantener una carga fiscal notoriamente baja sólo este recurso permitía la continuación de las obras. Cabe resaltar que la existencia de un ambiente internacional favorable facilitó la obtención de los créditos externos para financiar la actividad económico-estatal.

Conforme avanzaba el proceso de industrialización se dependía cada vez más de las actividades vinculadas con los procesos productivos más internacionalizados de esa época como eran la química, la petroquímica y la metalmecánica, esto significó que para continuar la dinámica de la producción interna se necesitaban mayores importaciones tecnológicas debido a la interrelación existente entre los procesos productivos y a la incapacidad de elaborarlos internamente. Lo cual significaba un interminable proceso de importaciones tecnológicas, evidenciando de esta forma lo inagotable de este proceso de sustitución de importaciones.

Guillén Romo afirma "Si se juzga el modelo de desarrollo estabilizador con respecto a sus objetivos, se puede pensar que este tuvo éxito ya que hubo un importante crecimiento económico con estabilidad de precios y constancia del tipo de cambio. Sin embargo, a nivel financiero se podían constatar ya dos importantes desequilibrios: el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit del sector público. Estos desequilibrios sólo eran la manifestación a nivel financiero de importantes desequilibrios que estaban acentuándose a nivel del sector real de la economía. El análisis posterior de estos desequilibrios nos mostrará que el desarrollo estabilizador fue más bien un fracaso, ya que no fue capaz de lograr el desarrollo y fue la causa de profundos desequilibrios que llevaron a la desestabilización del sistema económico."⁴⁶

A pesar de todo el auge, el desarrollo estabilizador desatendió varios problemas fundamentales dentro de la vida nacional, como fue la incapacidad de equilibrar el presupuesto del sector público ya que como parte de las estrategias se decidió no gravar progresivamente los altos ingresos y se optó por un sistema impositivo de carácter regresivo, el cual incrementó los déficits, y que a su vez se proyectaron como una de las principales causas del desequilibrio, tanto en el presupuesto del sector público, como en la cuenta corriente de la balanza de pagos, esto trajo como

⁴⁶ Guillén Romo, *Op. cit.*, p. 39-40.

consecuencia que el gobierno descuidara la profunda dependencia económica del exterior que se incrementaba de forma constante.

Otro descuido consistió en permitir que la distribución del ingreso y de la riqueza se realizara de manera desigual, ya que al dejar a las libres fuerzas del monopolio determinar la composición de los productos, los capitalistas decidían la composición y distribución de los mismos; esto se manifestó en el menor aumento de la productividad y en la continua retracción del sector agrícola. Adicionalmente se ocasionaron grandes desequilibrios al exagerar en el empleo del proteccionismo y de la intervención estatal como instrumento de apoyo al desarrollo industrial, esto permitió a las estructuras industriales nacionales desarrollar poca eficiencia y mantener altos costos.

El mantenimiento de este modelo de desarrollo consistió en un continuo desequilibrio externo financiado con capital extranjero, y además, con un creciente déficit del sector público financiado con endeudamiento interno y externo ante la debilidad de la carga impositiva. Los créditos del exterior comenzaron a perder su eficacia como mecanismo ajustador, ya que debido a las cantidades crecientes de amortizaciones, remesas por inversiones extranjeras directas e intereses sobre deudas oficiales y servicios financieros resultaba casi imposible pagar las deudas contraídas.⁴⁷

El establecimiento del programa del Desarrollo Estabilizador no surtió el resultado esperado ya que a finales de la década de los años sesenta el déficit comercial de la balanza de pagos era considerable, se había incrementado el desempleo y el subempleo, se acentuó la concentración del ingreso en unas cuantas manos dada la desigual correlación de fuerzas entre los diversos sectores sociales, lo que repercutió en fuertes presiones políticas y movimientos sociales a finales de los años sesenta.

⁴⁷ Torres Gaytán Ricardo. *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, 2da. edición, siglo veintiuno editores, México, 1980, pp. 332-334.

2.2. ¿CUÁL FUE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO COMPARTIDO?

El desenvolvimiento de la administración pública en la década de los años setenta estuvo inmerso en una crisis económica mundial, que no sólo afectaba a los países con un atraso dentro del desarrollo capitalista, sino además, a los países que contaban con el capital, los motivos que suscitaron esta crisis internacional fueron de muy diversa índole, entre los cuales se destacan las dificultades en las relaciones financieras internacionales provocando cambios en los mecanismos de pago y contribuyendo a la inestabilidad cambiaria, ya que debido a la presión por parte de los países europeos, en agosto de 1971, se logró suprimir la libre convertibilidad de dólares a oro, anulando el sistema impuesto varios lustros atrás conocido como el sistema Bretton Woods y se decretó la flotación de las principales monedas, lo que a lo largo se convirtió en una crisis monetaria que afectó tanto al costo del dinero, como a los precios y, por supuesto, al comercio internacional. Aunado a esto, se presentó la baja capacidad de producción de insumos y productos en el mercado mundial, resultado esto, de un deficiente rendimiento agrícola mundial y a una alza de los precios de los productos e insumos industriales que repercutiría en consecuencias económicas para todos los países, en especial los que estaban en vías de desarrollo.⁴⁸

Mientras tanto en nuestro país el modelo de acumulación mostraba dificultades para proseguir, "el llamado modelo de sustitución de importaciones había ampliado el déficit comercial de la balanza de pagos, generado un creciente desempleo y subempleo, aumentado la concentración del ingreso y propiciado un crecimiento del aparato económico fuertemente sesgado hacia ciertos sectores y ramas de la producción, lo que provocaba desproporciones sectoriales y marcaba los límites del proceso sustitutivo."⁴⁹

Tras el período del desarrollo estabilizador seguiría una administración que habría de caracterizarse por sus políticas un tanto populistas y ortodoxas, la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), quien estableció como estrategia primordial obtener mayores niveles de crecimiento para de esta forma incrementar el empleo, mejorar la distribución del ingreso y de la calidad de vida de los grupos más desprotegidos, enfatizar la soberanía nacional, aprovechar al máximo los recursos naturales disponibles, y reducir gradualmente la dependencia con el exterior.

⁴⁸ Angeles Luis. *Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana*, El Caballito, México, 1990, pp. 49-52.

⁴⁹ Cardero María Elena. *Patrón monetario y acumulación en México*, siglo veintiuno editores, México, 1990, p. 152.

La administración del Presidente Echeverría tendría que enfrentarse a una seria oposición por parte del sector privado que desde un principio incomodaría el quehacer político y económico del proyecto, esta lucha de poder marcaría severos conflictos durante todo el sexenio que afectarían de manera sustancial el desarrollo de México. Desde su mensaje de toma de posesión el presidente Echeverría estimó importante modificar el modelo de desarrollo que se había estado llevando a la práctica en los tres últimos sexenios, con el puro propósito de encaminar los beneficios del crecimiento económico a todos los estratos sociales del país y no sólo a algunos estratos que durante este tiempo fueron privilegiados.

Estas políticas de espíritu nacionalista se iban a caracterizar por concurrir en gastos excesivos, financiados con déficit y expansión monetaria, con el estratégico propósito de obtener legitimidad, ya que la imagen de la figura presidencial se encontraba bastante deteriorada a raíz de los movimientos sociales de finales de la década pasada. Estas políticas buscaban una expansión rápida de la administración pública y una fuerte ampliación de su papel en el proceso de decisiones económicas, lo que a la larga trajo consigo una aceleración en la inflación, un aumento del déficit exterior corriente y la devaluación del peso.

La política gubernamental se orientó a incrementar el gasto público con el propósito de fomentar el crecimiento económico, transformándose esto, en la creación de nuevas entidades del sector paraestatal y por lo tanto la administración pública adquirió importante participación en el capital social de empresas de muy diversos campos de la actividad económica que atendían operaciones de coordinación, de producción, de financiamiento y de distribución; con este esfuerzo del gobierno se incrementó la plataforma productiva del sector paraestatal en un 860%, es decir, se pasó de 86 organismos públicos registrados en 1970 a la cantidad de 740 a finales de 1976, y se incrementó los activos del gobierno al pasar de 123 millones de pesos en 1970 a la suma de 462 mil millones de pesos. Esta expansión gubernamental trajo como consecuencia un aumento considerable en el número de personas al servicio de la administración pública, por lo cual el aparato burocrático contribuyó a la creación de alrededor de 250,000 empleos dentro de la administración echeverrista.⁵⁰

Producto de la eminente participación gubernamental en la economía resultaba necesario adecuar el aparato administrativo, de tal manera para sustituir la Comisión de Administración Pública en 1971 se creó la Dirección de Estudios Administrativos en la Secretaría de la Presidencia, que se encargaría de coordinar los trabajos de reforma administrativa, ésta a su vez elaboró el documento llamado Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976, en el cual se

⁵⁰ Flores Caballero Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 269.

integraban subprogramas conteniendo reformas administrativas para las áreas más importantes.⁵¹

Los graves desequilibrios regionales que existían a lo largo de nuestro territorio resultaban un problema serio que requería acción pronta por parte de la administración echeverrista, debido a la centralización y concentración de recursos y decisiones en el nivel federal de gobierno, estos desequilibrios cada vez eran mayores. Dentro de los esfuerzos programadores a fin de organizar la administración pública se empezó a incorporar a los gobiernos estatales y municipales y se establecieron mecanismos de coordinación para los tres ámbitos de gobierno, se crearon para este propósito los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES).

La participación del Estado en la economía fue necesaria para darle una nueva orientación a la actividad económica ya que por ese tiempo resultaba insuficiente la oferta de ciertas mercancías básicas en diferentes regiones del país; estas regiones habían resultado desatendidas durante años y no contaban con los recursos suficientes para ofrecer una calidad de vida igual a la que se otorgaba en las grandes ciudades, por eso resultaba de suma importancia atender las zonas de menor desarrollo relativo y proteger a los pequeños productores.

Con el propósito de proteger un salario monetario que se deterioraba, el gobierno promovió numerosos cambios en la legislación social y del trabajo que desde un principio no contaron con la anuencia de la iniciativa privada y sus organismos; entre este número de medidas se encontraban las modificaciones al Artículo 123 Constitucional con el propósito de mejorar las condiciones de la revisión de los salarios nominales, las modificaciones a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo con el fin de aumentar los beneficios en materia de seguridad social para un creciente sector laboral, la imposición de 40 horas como turno para una jornada de trabajo semanal y la aprobación de una iniciativa de ley para la revisión anual de los salarios mínimos contractuales.

El Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y del Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) surgieron como medios para facilitar el acceso de los trabajadores al mercado de la vivienda y los bienes de consumo duradero; la ampliación del campo de trabajo para la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la implantación de un sistema de control

⁵¹ Guerrero G. Eduardo, *Op. cit.*, pp. 87-90.

de precios que no permitiría ningún incremento a los precios que no estuviera justificado en un aumento de los costos reales de producción.⁵²

Al mantener durante años una política de exención y bajos impuestos, así como de precios bajos en los servicios públicos, el gobierno estaba sujeto al crédito interno para llevar año con año su programa de gasto presupuestal, pero como resultaba insuficiente este tipo de financiamiento se determinó recurrir al endeudamiento externo que habría de crecer en una tasa anual promedio de 29.8% al pasar de 4,545 millones de dólares en 1971 a la cantidad de 19,600 millones de dólares en el año de 1976.

Debido a la baja estructura impositiva la administración echeverrista promovió un conjunto de reformas tributarias o adecuaciones fiscales como en ese entonces se les llamó, que le permitieron incrementar levemente la carga fiscal ya que no había habido ningún importante incremento por más de dos decenios, en especial las modificaciones a la Ley Sobre el Impuesto de la Renta que repercutieron en las empresas presentaron cambios tendientes a mejorar la integración de la base del impuesto y además tratar de evitar a lo máximo la evasión de impuestos vía deducciones.

Los objetivos estabilizadores, el trato benigno para los sectores de mayor capacidad contributiva y la existencia de estímulos fiscales conformaron un aparato fiscal incapaz de cumplir con su función de promover el desarrollo, aunado a esto, las considerables disminuciones en las inversiones públicas y las políticas de congelación de precios y tarifas de bienes y servicios de las empresas públicas llevaron a los sectores estratégicos como el petróleo, la petroquímica base, la electricidad, la pesca, la minería, la siderúrgica, los servicios portuarios y ferrocarrileros, al rezago, al atraso y a la escasez de materias primas e insumos.

El sector agrícola era sin duda uno de los sectores con mas atraso ya que la reforma agraria no había cumplido con el compromiso de repartir las tierras, brindar apoyo a los pequeños agricultores y modernizar la comercialización de los productos agrícolas, por esta razón el gobierno emprendió una serie de acciones buscando enfrentar el enorme deterioro que afectaba al campo, al ampliar la superficie de cultivo, modificar ciertos fundamentos legales como fue la elaboración de la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual impulsaría la organización del ejido y la propiedad comercial, la Ley Federal de Aguas, la creación de la Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, el Comité para la regulación de la Tenencia de la Tierra, se ampliaron las funciones del Departamento Agrario y se creó el Plan Nacional Agrícola.

⁵² Tello Carlos. *La política económica en México 1970-1976*, 11ª ed., siglo veintiuno editores, México, 1993, p. 186.

La Ley de Crédito Rural pretendió integrar a la banca oficial agropecuaria, además se instituyó el Banco Nacional de Crédito Rural el cual intentó reducir las tasas de interés para las inversiones agrícolas e incrementar los créditos para el financiamiento rural y se intentó regular los mercados de subsistencia por medio de CONASUPO, sin embargo, estos esfuerzos fueron incapaces de vencer al monstruo al que se enfrentaba, por un lado las ineficiencias administrativas internas y los enfrentamientos con el aparato privado de comercialización gastaron la imagen del gobierno, y por el otro lado la corrupción y los intereses políticos limitaron la transformación del campo.⁵³

Con el propósito de mostrar ante la opinión mundial el crecimiento que obtendría México se comenzaron a fraguar una serie de acciones tendientes a consolidar la banca mexicana en el plano internacional, a partir de 1971 la banca comienza a perder su carácter de banca especializada y se transforma en una banca múltiple, todo esto marcaba los claros propósitos de contribuir a la desconcentración financiera buscando una mayor captación de recursos, al abaratar los costos de los servicios financieros eliminando a los pequeños bancos que operaban a reducidas escalas y por lo tanto encarecían los servicios, pero paradójicamente empezando a instalar sucursales de bancos mexicanos en el extranjero con el propósito de consolidar la presencia de la banca mexicana, adicionalmente se comenzó a incrementar el número de instrumentos de captación de dólares de los circuitos financieros locales.

Con el fin de evitar el predominio de los grandes capitales tanto nacionales como extranjeros se delinearón cuatro líneas a seguir, la primera línea consistió en que el Estado dictaminaría las áreas en las cuales las inversiones extranjeras tendrían oportunidad de accionar a través de la aprobación por parte de un cuerpo de secretarios de Estado, como segunda línea a seguir se regularía la participación extranjera en empresas mexicanas alcanzando como grado mayor una participación del 49%, la tercera línea consistió en evitar la compra de empresas mexicanas por extranjeros a través de prestanombres y, por último, incentivando a los pequeños y medianos empresarios se ampliaría su participación en el crecimiento de la economía otorgándoles facilidades de inversión.⁵⁴

Las presiones inflacionarias que durante el sexenio habían sido reprimidas por medio de subsidios transferidos a diferentes sectores productivos comenzaban a manifestarse de formas cada vez más complejas, en especial la incapacidad del sector agrícola para crecer a la misma tasa de crecimiento que el resto de la economía, impidieron un aumento de las exportaciones a un nivel comparable al aumento de las importaciones.

⁵³ Flores Caballero, *Op. cit.*, pp. 270-271.

⁵⁴ Green Rosario. *Estado y banca transnacional en México*, Nueva Imagen, Mexico, 1984, pp. 87-88.

Como resultado de la acentuación de la inflación, del déficit en la balanza comercial que era de 3,500 millones de dólares, de la vulnerabilidad del gobierno frente a la salida de divisas calculada en 4,000 millones de dólares, del creciente endeudamiento de alrededor de 19, 600 millones de dólares, y de la falta de competitividad en costos y precios en los mercados internacionales el 31 de Agosto de 1976 el secretario de Hacienda, Mario Ramón Beteta anunciaba una devaluación del orden del 58%, es decir, México abandonada el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar, sostenido por 22 años, para entrar en un período de flotación, en donde el dólar se cotizaba en 19.70 pesos a la compra y a 19.90 a la venta, inaugurándose así el sistema de ganancia por medio de la compra-venta de dólares.⁵⁵

La devaluación tenía el propósito de mejorar la posición de la balanza comercial al abaratar las exportaciones y encarecer las importaciones, pero sus consecuencias no tuvieron los efectos deseados ya que afectaron los ingresos reales de la clase trabajadora e incentivaron la incertidumbre ante la iniciativa privada que como primera respuesta práctica optó por sacar del país sus capitales para después comenzar una elevación gradual de precios. En sí, el modelo mismo del gobierno no había dado los resultados esperados ya que la decrecer la tasa de crecimiento de la economía, el gobierno respondió con una expansión del gasto público, sin que este incremento viniera acompañado de una mayor recaudación fiscal, por lo que se aumentó el déficit fiscal y por lo tanto la inflación.

A juzgar por los resultados de los objetivos planteados, el modelo en sí, no fue compartido ya que no mejoró la distribución del ingreso; más bien la inflación que se produjo en esos años deterioro el salario real, por lo que tampoco realizó otro de sus propósitos: mejorar la calidad de vida para las mayorías, y con el descenso de la tasa de crecimiento del ingreso y el aumento del desempleo, se produjeron efectos negativos contrarios a los pretendidos.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 103-106

2.3. ¿POR QUÉ SE DICE QUE EN MÉXICO EXISTE UNA ADMINISTRACIÓN DE LA ABUNDANCIA?

Desde su toma de posesión el presidente José López Portillo propuso el desarrollo del país en tres etapas, la primera consistiría en restaurar la economía del país durante el primer bienio, la segunda consistiría en consolidarla durante el segundo bienio y por último crecer aceleradamente durante 1981 y 1982. El nuevo gobierno dentro de su política económica tenía los objetivos fundamentales de alentar la inversión, impulsar la modernización del aparato productivo, atenuar la inflación e incrementar el empleo; con la concertación de las clases sociales a través de la Alianza para la Producción.⁵⁶ Subrayó como prioridades la inversión en la producción petrolera y la autosuficiencia alimentaria; el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en la zona Tabasco-Chiapas constituiría la plataforma de crecimiento, pues el auge de mercado de productores generaría excedentes que impulsarían las inversiones en los diferentes sectores de la economía. No obstante la abundancia de yacimientos petroleros el gobierno no contaba con la infraestructura necesaria para su correcto aprovechamiento, por lo que se decidió contratar créditos externos que permitieran contar con los recursos necesarios para instalar plataformas de producción y exportación de crudo.

Al inicio del sexenio del presidente López Portillo el Estado se encontraba en una situación de extrema debilidad para solventar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con recursos internos, sin embargo, debido a los tratos promovidos durante los últimos meses de la administración anterior el Fondo Monetario Internacional se otorgaron recursos externos para cubrir el déficit en la balanza de pagos a través de los Derechos Especiales de Giro, la moneda internacional del FMI.

Estos convenios están contenidos en la Carta de Intención de 1976 y conjuntan una serie de recomendaciones mediante las cuales el gobierno mexicano se compromete a que el déficit global del sector público debería representar en 1977 menos de 90,000 millones de pesos; a disminuir el endeudamiento externo del sector público a 3,000 millones de dólares para el 31 de diciembre de 1977; reducir la tasa de aumento nominal de los salarios; a eliminar progresivamente las barreras no arancelarias a la importación así como los estímulos artificiales e incentivos a la exportación; a incrementar las obligaciones en billetes del Banco de México en la medida en que se eleven sus reservas internacionales netas; a liberar de cualquier tipo de restricción a los pagos internacionales; a respetar como límite para el financiamiento neto del Banco de México al sector público; a aceptar el establecimiento de directrices sobre el funcionamiento del sector paraestatal; abandonar tácitamente la agresividad de la

⁵⁶ Flores Caballero, *Op. cit.*, pp. 280-281

anterior política internacional, el tercermundismo, la diversificación de contactos económicos externos y la formación de bloques para el mercado, volviendo la cara para Norteamérica y crecientemente a sus necesidades internas.⁵⁷ Estas medidas impuestas por el FMI no eran otra cosa que las típicas medidas propuestas por los monetaristas con el propósito de superar las crisis y la inflación.

En Febrero de 1977 el Presidente López Portillo reafirmó este convenio, sin embargo, debido a los importantes descubrimientos petroleros la política económica comenzó a ignorar las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, y en lugar de tener una política de estancamiento y de liberación del comercio exterior, se optó por una política de aceleración del crecimiento y continuación del proteccionismo, especialmente desde mediados de 1977, momento en el cual los recursos petroleros se volvieron el principal instrumento para tratar de corregir el desequilibrio externo, las expectativas que se generaron en torno al petróleo llevaron a pensar que el país se hallaba en el camino del autosoñamiento financiero.

El aprovechamiento de los recursos petroleros se convirtió en un sustituto de una reforma fiscal inminente que resultaba tema de enfrentamiento entre el gobierno y la iniciativa privada, las relaciones entre la administración pública y la iniciativa privada se fortalecieron sustancialmente a medida que aumentaban las exportaciones petroleras, sin embargo, el desequilibrio externo no desaparecía sino, muy al contrario, se agravaba.⁵⁸

El endeudamiento externo sirvió para importar insumos destinados especialmente a la extracción de petróleo, sin embargo, se cimentaba en la creencia de que el alto precio que se pagaba por este recurso natural mantendría una tendencia alta y como resultado de sus excedentes existirían los ingresos necesarios para solventar los gastos provenientes de la deuda. Pero la situación comenzó a cambiar a raíz de las nuevas presiones internacionales producto del ascenso de los nuevos dirigentes de los países más industrializados, los cuales cambiarán el Estado benefactor por un Estado promotor del libre mercado y adversario de la inflación, teniendo como arma las tasas de interés.

Con la convicción de organizar adecuadamente la administración pública en diciembre de 1976 se elaboró la Ley Orgánica de la Administración Pública, dicha ley pretendía programar las acciones públicas y coordinar los esfuerzos a fin de evitar duplicidades de organización, dentro de dicha ley se requirió una importante reasignación de funciones entre las secretarías y departamentos, a fin de evitar conflictos de interés. Otro cambio importante lo constituyó la especificación de responsabilidades que atañían a la administración paraestatal y su organización

⁵⁷ Velasco Armando. *Contradicciones y desventuras de las políticas económicas*, Aguilar, México, 1989, pp. 134-139.

⁵⁸ Guillén Romo, *Op. cit.*, p. 56.

sectorial. "El dividir las paraestatales y los organismos descentralizados tomando como criterio la naturaleza de sus funciones y responsabilizar a una dependencia central (secretaría de Estado) del funcionamiento y resultados de los sectores, constituyó el eje de las decisiones en materia de reforma a la administración." ⁹⁴

A fin de organizar conjuntamente el esfuerzo nacional se propusieron cambios importantes para la estructura administrativa, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, organismo responsable de las funciones de programación, presupuestación, evaluación, y control de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social a través de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), además con el objetivo de adecuar el control presupuestario se le otorgó la responsabilidad de preparar la cuenta de la Hacienda Pública y el Sistema Nacional de Estadística.

Se modificaron ciertas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y fueron reasignadas a otras secretarías debido a la importancia creciente del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional. Dentro de la reforma administrativa se replantearon las bases regulativas de los COPRODES, en consecuencia se creó el acuerdo de coordinación entre el Ejecutivo federal y los Ejecutivos estatales, que establecía los compromisos adquiridos por ambos órdenes de gobierno para la creación de Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADES), organismos responsables de la supervisión y coordinación de la programación y ejecución de las acciones públicas. ⁹⁵

A partir de 1980 entró en vigor una serie de acciones que serían creadas con el fin de seguir por el sendero del crecimiento y la abundancia, pero que no serían bien instrumentadas y por lo tanto no obtendrían los resultados tan esperados; la primera acción consistió en la aplicación del impuesto al valor agregado IVA, el cual suplía al impuesto de ingresos mercantiles, estableciendo su tasa en 10%, y que tenía el claro objetivo de abatir la inflación, desgraciadamente sólo sirvió para la especulación y para el aumento de precios.

Desde el inicio de su administración el Presidente López Portillo había enfatizado en su deseo de contar con una autosuficiencia alimentaria, por lo cual en marzo de ese mismo año se dio a conocer el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un plan creado para desarrollar el campo que resguardaría la soberanía nacional a través de la autosuficiencia en granos básicos, principalmente maíz y frijol, incrementaría los ingresos de los campesinos, evitaría las terribles importaciones, compensaría el desequilibrio de la balanza de pagos y elevaría el nivel de vida de toda la población.

⁹⁴ Guerrero G. Eduardo, *Op. cit.*, pp. 91-93

⁹⁵ Flores Caballero, *Op. cit.*, pp. 289-300

Junto a la implementación del SAM se creó la Ley de Fomento Agrario que apoyaría la asociación de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios para la producción y prestación de servicios, sin embargo, el gran negocio fue propiedad de los intermediarios, ya que debido a las condiciones existentes en la distribución de los productos, compraban los productos de los campesinos a precios bajos y los revendían en los centros urbanos a precios altos, obteniendo así una ganancia exagerada.⁶¹

El presidente presentó en 1980 su Plan Global de Desarrollo (PGD) que corregiría los problemas nacionales de empleo, inflación, salarios y el fisco; pero a partir del año siguiente su viabilidad se vio truncada de manera frustrante al caer los precios internacionales del petróleo, comenzaron las fugas de divisas, las exportaciones eran mayormente puro petróleo al descender de manera considerable el resto del sector exportador, las importaciones de bienes de consumo y capital crecieron sin control, y el déficit comercial fue de más de 6,000 millones de dólares, la inflación siguió creciendo, el peso estaba sobrevaluado y los salarios no aumentaban. Por si fuera poco a finales de ese mismo año tuvo a lugar un fenómeno internacional que vendría a afectar severamente la economía mexicana, las tasas bancarias internacionales de interés subirían de un 6% a un 20%, por lo que se acrecentaría la deuda externa de manera considerable.

La administración de la abundancia que el gobierno había proclamado fue interrumpida repentinamente, contra todas las expectativas a mediados de 1981 el precio del petróleo ligero comenzó a descender, por lo que el entonces director de Pemex Jorge Díaz Serrano anunció la disminución de 4 dólares en el precio del barril de crudo quedando el tipo ligero Istmo en 34.50 dólares y el pesado Maya en 28 dólares, lo cual presagiaba el fin del gran sueño del petróleo. A finales de Junio de 1981 el gobierno mexicano decidió subir 2 dólares el precio del petróleo mexicano, lo cual no fue bien recibido por sus clientes y decidieron reducir e inclusive cancelar sus pedidos, por lo cual se redujeron drásticamente las exportaciones por este concepto al pasar de 1.43 millones de barriles diarios en mayo de ese año a 0.7 millones en Julio.⁶²

Esta reducción de ingresos gubernamentales sobrepasó sólo en un mes los 700 millones de dólares lo que provocó el anuncio del secretario de Programación y Presupuesto, Miguel De la Madrid, respecto a un paquete de medidas contraccionistas que contemplaba una reducción del gasto público en un 4%, equivalente a 90,000 millones de pesos, el restablecimiento de los controles a la importación, el incremento a los subsidios a las exportaciones, el deslizamiento más acelerado del tipo de cambio, el mantenimiento de la libre convertibilidad del peso y

⁶¹ Ángeles Luis, *Op. cit.*, pp. 65-76.

⁶² Anda Gutiérrez Cuauhtémoc. *México y su desarrollo socioeconómico*, Noriega Limusa, México, 2000, p. 207.

la continuación de la política de altas tasas de interés; dándose así inicio al estallamiento de la crisis financiera generalizada.

La relación que a un principio era cordial entre la presidencia y el sector privado tuvo grandes alteraciones con el transcurrir de la administración, por un lado estaba la presión de los banqueros para integrar al país dentro de los circuitos financieros internacionales, el gobierno cedió ante las presiones al aceptar la dolarización como sistema de captación de recursos y al abandonar la política de tasas fijas por períodos largos por un sistema de regulación semanal de tasas de interés, además de introducir el deslizamiento o microdevaluación del peso, con el supuesto propósito de que los dólares que se convertían a pesos no recibieran un interés relativamente alto al completarse la transacción y reconvertirse en dólares.

Para el año de 1981 la fuga de divisas era incontenible por lo cual el gobierno decidió la creación de los mexdólares, que consistía en una operación bancaria para captar ingresos monetarios en pesos pero el banco documentaba los depósitos en dólares, por lo que los retiros se pagaban a la paridad del momento, no obstante estas acciones, la fuga de capitales seguía en aumento. En consecuencia el 17 de Enero de 1982 el gobierno anunciaba una devaluación, que resultaría insuficiente, y el 18 de febrero suspendía el deslizamiento del tipo de cambio para dejar flotar el peso, lo que implicaría al final de mes una modificación al tipo de cambio al pasar de 28.50 pesos a 45 pesos por dólar, es decir se había devaluado el peso en un 67%.⁶³

Para el mes de agosto la fuga de divisas y la conversión de pesos a dólares alcanzaron niveles altísimos por lo cual el día 6 de ese mes el Banco de México se retiró del mercado cambiario, el gobierno tomó la decisión de introducir el mercado dual de divisas, por un lado el tipo de cambio "preferencial" se estableció en 50 pesos, que se aplicaría a las deudas públicas e importaciones, y por otro lado la tasa de cambio "general" fue fijada por los bancos en 70 pesos y que se aplicaría para todo lo demás, el día 13 del mismo mes se decretó la congelación de los depósitos en dólares en bancos mexicanos y sólo podían ser retirados en pesos al tipo de cambio preferencial, cerrándose temporalmente el mercado cambiario.

Faltaba una última acción de la administración de López Portillo, el día 1º de septiembre de 1982, durante su último informe de gobierno, el presidente anunciaba haber expedido dos decretos, el primero consistía en la nacionalización de la banca, que implicaría entre otras cosas el retiro de la concesión estatal a los banqueros con su correspondiente indemnización, la conversión de los bancos privados a instituciones nacionales de crédito y la expropiación de los bienes propiedad de los bancos, y el segundo decreto implicaría el control generalizado del tipo de cambio

⁶³ Huerta Gonzalez Arturo. *Economía mexicana más allá del milagro*, Diana, México, 1991, pp. 111-11b.

dual, eliminando así la flotación del peso, buscando sobre todo controlar la salida de divisas y proteger el patrimonio de la sociedad corrigiendo la dólarización.⁶⁴

La aplicación de dichos decretos originó múltiples efectos como fueron la crisis de confianza por parte de gran parte de la sociedad respecto a las políticas del Estado, la fuga de capitales principalmente hacia los Estados Unidos, el florecimiento del mercado negro, la aparición de tipos de cambio desproporcionados principalmente en el norte del país, y un gran escepticismo por parte de la opinión mundial. Según el presidente, estas medidas se debían a la fuga de capitales, a la caída de los precios de los productos de exportación, a la depresión económica internacional, al creciente proteccionismo por parte de los países industrializados, a la fijación de las tasas de interés más altas de la historia, a la severa restricción del crédito, la ineficacia de la captación de ingresos nacionales y al manejo de una banca concesionada altamente especulativa.

A finales de 1982 el país se enfrentó a una crisis de liquidez, difíciles relaciones entre los sectores público y privado como consecuencia de la nacionalización bancaria, inestabilidad en el mercado financiero, presiones inflacionarias producto de devaluaciones y un déficit fiscal que correspondía al 16.9% del PIB. "Con la nacionalización bancaria se llegaba al punto más alto del camino que el Estado mexicano había tomado en 1970 en el esfuerzo para promover una transformación en clave redistributiva de la economía del país. El punto más alto, pero también el más débil: era evidente, al final del gobierno de López Portillo, que el Estado no tenía ni la fuerza ni las ideas para construir un modelo de crecimiento que pudiera encauzar los grandes intereses económicos establecidos dentro de una política de cambios estructurales. El Estado había tenido su oportunidad y la había desperdiciado."⁶⁵

⁶⁴ Flores Caballero, *Op. cit.*, pp. 306-309.

⁶⁵ Pipitone Ugo. *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 418.

CAPITULO 3. REFORMAS PARA UN CAMBIO ESTRUCTURAL.

3.1. ARTICULACIÓN DE LOS IMPULSOS MODERNIZADORES.

La situación de la economía mexicana a mediados del año de 1982 suscitó grandes temores no sólo al interior, sino también en el exterior del país, esta crisis fue considerada por los países acreedores como el principio de la amenaza a la estabilidad financiera internacional, la amenaza de insolvencia y el riesgo de una suspensión de los pagos al exterior, lo que revivió los temores de un colapso financiero internacional. Los principales organismos internacionales de crédito comprometieron al gobierno mexicano a la aplicación de un severo programa de austeridad basado en una serie de políticas ortodoxas sugeridas por parte de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos y de Inglaterra, quienes desde 1981 respondían a la crisis internacional promoviendo una política monetaria restrictiva que beneficia al capital financiero más que al productivo, reduce la intervención del Estado en la economía y retoma la antigua ideología del mercado libre, el neoliberalismo.

Los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron los llamados "programas de ajuste estructural" destinados principalmente a que las deudas externas de los países subdesarrollados se solventen a la brevedad posible, así fuera a costa de destinar para ello la transferencia de enormes sumas de divisas a las poderosas naciones acreedoras que bien se podrían aprovechar para el desarrollo de esos países. Dada la situación crítica del gobierno mexicano en septiembre de ese año comenzaron las pláticas entre el gobierno mexicano y el FMI con el propósito de solicitar un crédito urgente que viniera a revitalizar la economía desgastada del país, y no fue sino hasta el 10 de noviembre que debido al acuerdo sustraído por el gobierno y el FMI se firmó la Carta de Intención con la cual el gobierno se comprometía a presentar un riguroso programa de ajuste económico aceptable para la institución a cambio de un Crédito de Facilidad Ampliada por un monto de alrededor de 23,000 millones de dólares.

"Cuando un país acude al FMI a solicitar asistencia financiera, se dice que realiza un giro contra los recursos financieros del fondo. El giro consiste en comprar con su propia moneda las monedas de otros países miembros; por consiguiente, el giro da a lugar a que aumenten las tendencias del Fondo de la moneda del país comprador y a que disminuyan sus tendencias de las monedas objeto de compra. Al mismo tiempo el país se compromete a una recompra de su moneda en un plazo de 3 a 5 años. Antes de presentar una solicitud de compra, el país miembro analiza con el personal del Fondo su programa de ajuste financiero, exponiendo por lo común las políticas

fiscal, monetaria, cambiaria, comercial y de pagos que se propone seguir en el futuro. A este documento se le denomina Carta de Intenciones.”⁶⁶

Después de una larga negociación, en diciembre de 1982, se firmó un acuerdo mediante el cual todos los vencimientos de capital entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, correspondientes al sector público con los bancos comerciales se reestructurarían por un monto de 23 mil millones de dólares. De no haberse presentado esta reestructuración, entre 1982 y 1985 se hubieran que tenido que pagar más de 32 mil millones de dólares sólo por concepto del principal, pero en su lugar se acordó reducir los montos y pagar sólo 13 mil millones de dólares en el mismo período.⁶⁷

Sobre la base del acuerdo convenido entre las dos partes, el programa de austeridad se extendería hasta el año de 1985 y planteaba 5 propuestas de ampliación inmediata, las cuales serían supervisadas por el FMI a fin de llevarse a cabo correctamente, las cuales eran:

1. Mejorar las finanzas públicas del Estado.
 - a) Reducción gradual del déficit fiscal.
 - b) Combate a la evasión fiscal.
 - c) Racionalizar el gasto público.
 - d) Reducir los subsidios.
 - e) Revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado.
2. El control de la inflación.
 - a) Mediante una disciplina estricta en la emisión monetaria.
 - b) El establecimiento de topes salariales con el fin de contener la expansión de la demanda.
3. Estimulación del ahorro.
 - a) Alentar al ahorrador manteniendo las tasas de interés bancarias en niveles satisfactorios
 - b) Fomentar el mercado de valores.
4. Fijación de tipos de cambio realistas.

Que reflejen la escasez relativa de divisas y las condiciones reales de competitividad con el exterior.

⁶⁶ Villareal René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Edic. Oceano, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1986, p. 196.

⁶⁷ Moreno U. María De los Angeles y Flores Caballero Romeo. *Evolución de la deuda pública externa de México 1950-1993*. Castillo, México, 1995, p. 216.

5. Eliminación de subsidios en los bienes y servicios producidos por el sector público y la liberación general de precios.⁶⁸

Con el cambio del modelo de crecimiento, causado por la crisis de 1982, y usando como excusa la creciente deuda externa, se forzó a nuestro país, a partir de la administración de Miguel De la Madrid, a establecer una serie de políticas neoliberales destinadas a integrarnos dentro del escenario de la globalización económica mundial: adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público, restricciones salariales, políticas monetarias restrictivas, políticas de devaluaciones constantes o deslices, ajustes de precios a la alza, supresión de subsidios a la población, privatización de empresas del Estado, libre apertura de las fronteras a las importaciones, apertura apresurada a la inversión extranjera, fuerte impulso a la Bolsa de Valores y la bienvenida a los capitales internacionales especulativos, en síntesis, eliminar todos los obstáculos que pudieran encontrar los flujos de mercancías y de dinero.

Estas políticas neoliberales estaban basadas en las recetas del FMI, las cuales han sido denominadas "El Decálogo del Consenso de Washington", a partir de que el economista John Williamson la acuñara en marzo de 1990,⁶⁹ y dieron cuerpo a este programa de austeridad gubernamental a cuyos requisitos se debía apegar el gobierno mexicano a cambio de recibir apoyo financiero. De esto se puede decir que el gobierno mexicano buscaba, más que la contratación de nuevos préstamos, una renegociación de lo endeudado, de esta forma y a partir de este año 1982, el país comenzó un proceso de crisis de transición prolongada. El Decálogo del Consenso de Washington plantea dos paquetes de políticas para una transición económica, un paquete de políticas de estabilización macroeconómica y un paquete de reformas estructurales establecidos de la siguiente manera:

Programa de Estabilización Macroeconómica.

1. Reforma Tributaria.
2. Disciplina Fiscal.
3. Disciplina Monetaria.
4. Política Cambiaria de Tipo de Cambio Real Competitivo.

⁶⁸ Ortiz Wadgyrmar Arturo. *El fracaso neoliberal en México. Seis años de Fondo Monetarismo (1982-1988)*, Nuestro Tiempo, México, 1988, pp. 53-54.

⁶⁹ Williamson John. *The Progress of policy reform in Latin America*, Universidad de Maryland, Estados Unidos de América, 1990, pp. 95-96.

Programa de Reformas para un Cambio Estructural

5. Liberalización Comercial.
6. Liberalización Financiera.
7. Liberalización de la Inversión Extranjera Directa.
8. Liberalización de los Mercados Internos y Derechos de Propiedad.
9. Privatización de Empresas Públicas.
10. Reducción del Tamaño del Estado.⁷⁰

Hasta la crisis financiera de 1982 el país había dependido básicamente de contrataciones de crédito externo, principalmente de los Estados Unidos, para financiar su déficit externo, sin embargo, a partir de ese año se comenzaron a tomar otras opciones para corregir dicho déficit. Con el propósito de captar capitales del exterior el gobierno mexicano promovió temporalmente una serie de políticas de recesión y devaluaciones, para seguir con lo que sería su inserción en el capitalismo global, al abrirse la economía nacional a los movimientos internacionales de dinero y capital, reducirse las trabas a las inversiones extranjeras directas e indirectas, simplificarse las condiciones para la participación de capitalistas extranjeros en las inversiones en nuestro país, privatizarse un número importante de empresas estatales y expandirse las operaciones bursátiles de empresas radicadas en el país.

“Para superar la crisis, sin embargo, se realizaron reformas y adiciones a la Constitución Política, a fin de llevar a cabo acciones que logran el cambio estructural y el desarrollo del país. Las más importantes fueron el desarrollo económico y social: rectoría del Estado, economía mixta y planeación nacional, desarrollo rural integral, derecho a la salud y responsabilidad de los servidores públicos. Junto con ello, se instrumentaron tres medidas fundamentales: el Programa Inmediato de Reordenación Económica, la reestructuración de la banca y la elaboración e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo”⁷¹

⁷⁰ Villareal René, *Hacia una nueva economía de mercado*, *Op. cit.*, p. 111.

⁷¹ Flores Caballero, *Op. cit.*, p. 315.

3.2. ORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

El gobierno mexicano, encabezado por un grupo selecto de economistas preparados en las mejores universidades extranjeras, compartía la convicción del FMI de que las políticas expansionistas de gasto público de las previas administraciones habían sido en gran medida responsables por el alto endeudamiento y la consecuente crisis económica, por lo que su principal objetivo en el corto plazo radicó en la reducción del déficit del sector público. El déficit del sector público era en buena medida provocado por el pago de intereses de la deuda pública interna y externa. La disminución en el déficit fiscal, el cual en términos nominales de 16.9% del PIB en 1982 pasó a 9.6% en 1985, se logró por medio del incremento de los ingresos públicos y la reducción del gasto público.⁷²

Las razones principales del incremento en el ingreso público consistieron en el aumento en los precios de los bienes y servicios proveídos por el sector público y el ajuste en la base impositiva. Con el pretexto de incrementar el ingreso público, el gobierno decidió aumentar los precios de la gasolina, electricidad, teléfono, agua y por si no fuera poco, el Ejecutivo mando una iniciativa de ley que promovía el incremento del 50% del impuesto al valor agregado (IVA), la cual fue aceptada y por lo tanto el IVA pasaría a una tasa del 15%. Lo cual trajo, como era de esperarse, una cascada de aumento de precios en casi todos los productos y servicios. Aunado a estas políticas el gobierno, ahora dueño de los bancos, incrementó en más de un 100% las tasas de interés que los bancos cobraban a sus deudores.

Como una respuesta de los diversos sectores de la sociedad a la persistencia del fenómeno inflacionario que durante 1987 se había disparado a una tasa de 159.20% (véase Cuadro No. 2), se suscribió el 14 de diciembre de 1987 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en donde se reconocía en primer lugar la necesidad crucial de profundizar en el saneamiento de las finanzas públicas, incrementándose sustancialmente los ingresos mediante ajustes en los precios y tarifas del sector público, la remoción de ciertos subsidios en la utilización de energéticos por la industria y en ajustes en los derechos y aprovechamientos.

El Pacto en su primera etapa tendría como primera finalidad generar una baja drástica en la tasa de inflación, para lograr este objetivo, los principales precios de la economía debían de permanecer fijos después de los importantes incrementos acordados en diciembre. En su segunda etapa la contención salarial, combinada con una política de estabilidad cambiaria apoyada tanto en la restricción crediticia y

⁷² Guillén Romo Héctor. *El sexenio del crecimiento cero*, Era, México, 1990, p. 79.

fiscal, como en las elevadas reservas del banco central, con la disciplina ejercida sobre los precios internos por una mayor competencia externa y con una estructura apropiada de precios relativos, propiciaría que los diversos sectores de la economía fijaran sus precios en un contexto de expectativas inflacionarias crecientes. ⁷³

El 28 de marzo de 1988 las autoridades, representantes obreros, campesinos y empresarios refrendaron el PSE, sin embargo, durante todo ese tiempo la parte que más resintió los efectos del Pacto fueron los salarios. "En efecto, una de las mayores mentiras del PSE, fue la referida a la revisión mensual de los salarios - como dice el texto original - a fin de evitar el deterioro de poder de compra; en la práctica se hizo lo contrario y por consecuencia no se cumplió una meta esencial del Pacto." ⁷⁴

La administración del presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la continuidad de las políticas de ajuste del PSE, sólo que ahora corregido y aumentado, y que se llevarían a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), el cual proponía los siguientes puntos:

- Ajuste diario de un peso en el tipo de cambio a partir de enero y hasta junio de 1989.
- Aumento en los precios de productos y servicios del sector público, sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario como gasolina y otros derivados del petróleo.
- Modificar la estructura de aranceles a la importación a fin de racionalizar la apertura comercial.
- Impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño-invierno.
- Revisión de precios privados que presten rezagos externos.
- Eliminación de medidas de regulación a los particulares en materia de trámites e inversión.
- Renegociación de la deuda para reducir el peso de ésta.
- No se fijan topes salariales y establece que los incrementos contractuales se registrarán por las revisiones normales. ⁷⁵

Los ingresos de la administración federal durante los años 1989 y 1990 se beneficiaron a través del repunte de la actividad económica producto del establecimiento del PECE, de un elevado precio internacional del petróleo, el cual se situaba en 19.12 dólares por barril en 1989, además de diversas medidas adoptadas para ampliar la base gravable por impuestos, como fueron el incremento en el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el cual pasó de 5.1 a 5.5%, el establecimiento del

⁷³ *Ibidem*, p. 109.

⁷⁴ Ortiz, *Op. cit.*, p. 104.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 114-115.

impuesto al activo de las empresas y la eliminación del periodo de transición para el nuevo régimen del impuesto sobre la renta a las empresas.

Sin embargo, una modificación en el régimen fiscal de PEMEX tendiente a apoyar las finanzas de la paraestatal, un mayor nivel promedio de las tasas de interés externas, la escasez de crédito neto del exterior y la imposibilidad de contar con los recursos directos de la renegociación de la deuda tuvieron efectos adversos en las finanzas públicas.

Durante los años de 1991 y 1992 por primera vez desde que se tenía registro se logró un resultado financiero superavitario del sector público, este aumento del ahorro público se explica principalmente por los ingresos provenientes de las ventas de empresas propiedad del gobierno federal, destacando entre éstas las de Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, y de las 18 instituciones bancarias, este logro constituye un elemento fundamental en la explicación del descenso de las tasas de interés y de la contracción del servicio de la deuda pública interna.

Aunado a esto, los acuerdos logrados con la renegociación de la deuda a mediados de julio de 1989 comenzaban a reflejar una disminución de las erogaciones federales por el servicio de la deuda, y en consecuencia durante este periodo se contó con un margen de maniobra adicional para consolidar el proceso de cambio en la estructura del gasto público, así fue posible canalizar una mayor cuantía de recursos al apoyo de los siguientes sectores: salud, vivienda, educación, agua potable, desarrollo rural y urbano, ecología, solidaridad social y abasto.

3.2.1. REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

Las políticas de austeridad que se aplicó por parte de las autoridades económicas dieron forma al Programa Nacional de Desarrollo (PND) el cual se dio a conocer el 30 de mayo de 1983, dicho programa se enfocó de lleno a conservar y fortalecer la administración pública; recuperar la capacidad de crecimiento; abatir la crisis y a iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Es decir, reducir de manera gradual el déficit financiero del sector público mediante un ordenamiento de las finanzas públicas y la racionalización y el redimensionamiento de la participación del Estado en la economía, incentivar la apertura comercial y financiera a través de la modificación de las reglamentaciones que inhiben la participación de las inversiones en los diferentes sectores productivos del país y abatir la inflación por medio de la contención de los salarios, los precios y las tarifas.⁷⁶

La reducción del gasto público se logró principalmente a través de fuertes reducciones en todas las categorías del gasto afectando principalmente, al sector salud mediante reducciones en los recursos asignados a los organismos de seguridad social como son el IMSS y ISSSTE, y los trabajadores vieron sus salarios reales reducirse; en el sector de la educación disminuyeron considerablemente las inversiones en la construcción de nuevas escuelas y los gastos de mantenimiento, así como se afectó el salario promedio de los maestros en más de 33% en términos reales.

El mantenimiento de las inversiones en las vías de comunicación como son las carreteras, vías férreas y los aeropuertos se vieron severamente afectadas, el abasto de agua, principalmente en el norte del país, se vio muy descuidado; la liquidación de alrededor de 300,000 empleados federales contribuyó al saneamiento de las finanzas; de hecho el gasto público decreció constantemente, de 41.4% del PIB en 1983 a sólo 25.6% en 1994, lo que se tradujo en una inadecuada satisfacción de las necesidades básicas de la población.⁷⁷

Con el fin de reducir gastos el gobierno adoptó una posición rígida con respecto a los subsidios, en materia de alimentos, los subsidios totales distribuidos a través de CONASUPO cayeron en términos reales en más de 40% a partir de 1982. Esta caída fue ocasionada por el cambio del sistema generalizado de subsidios, en el cual todos los consumidores tenían igual acceso a los productos subsidiados, por uno más dirigido, en el cual sólo un número selecto de consumidores podía resultar beneficiado, procurando siempre que los estratos más necesitados fueran los beneficiados. Dicho sistema obstaculizó a amplios sectores de la población al acceso a

⁷⁶ Flores Caballero, *Op. cit.*, p. 333.

⁷⁷ Guillén Romo Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*, Era, México, 1997, pp. 101-102.

bienes de consumo básico a precios subsidiados, por lo que tuvieron que hacerle frente a los incrementos de precios en productos como son la tortilla, la leche, arroz, frijol y maíz.

La abrupta disminución de precios del petróleo en 1986 ocasionó la pérdida de la tercera parte de las divisas obtenidas por concepto de exportaciones, lo que a su vez se tradujo en una reducción del gasto público, recortes presupuestarios a ciertos programas de subsidios, la desaparición de 15 subsecretarías y 50 direcciones generales, la desincorporación de 236 organismos, empresas paraestatales o fideicomisos, la cancelación de programas y proyectos de inversión no prioritarios, la cancelación de plazas de confianza dentro de planta burocrática federal y la prohibición de contratación por honorarios en el gobierno hasta el término de esa administración.

3.2.2. DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La empresa pública tuvo un papel esencial durante la rectoría económica del Estado, sin embargo, ante la ausencia de recursos económicos, ante el incumplimiento de los objetivos que justificaban su administración, y ante la presión por parte de los acreedores internacionales se procedió a desincorporar de la administración pública federal a aquellas empresas que su función no resultara prioritaria para su óptimo funcionamiento; el gobierno planteó la necesidad de modernizar sus instituciones a fin de lograr el cambio estructural y la privatización resultaba una piedra angular dentro del nuevo proyecto, significaría por un lado adelgazar al Estado, por otro lado obtener numerosos ingresos provenientes de dichas ventas y, por último, deshacerse de los gastos de mantenimiento de las numerosas empresas con que el Estado contaba.

Este proceso perseguía "... dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica concentrando los objetivos de su administración y fortalecer las finanzas públicas a través de los recursos que se obtienen de su venta o eliminación de subsidios que se le otorgaban con anterioridad. En términos generales, la política de privatización de empresas públicas fomenta la participación de la sociedad en su conjunto, deshinbe sus fuerzas creativas, elimina una causa que distrae la atención política del gobierno y hace a un lado posibles fricciones de éste con la sociedad, resultantes de la baja calidad de los bienes y servicios que se producen y se prestan."⁷⁸

Para tal caso se determinó conocer a fondo cuáles eran las áreas que se determinarían como prioritarias, y a partir de ahí, racionalizar el presupuesto dirigido hacia dichas áreas, seleccionar dichas áreas facilitaría la descartación de aquellas empresas que resultarían como no prioritarias y por lo tanto determinar su estadia dentro del aparato gubernamental. Durante la campaña electoral de Miguel De la Madrid se realizaron una serie de estudios a fin de conocer la eficiencia de la administración pública y se decidió crear la Comisión de Empresa Pública, cuyo objetivo principal sería presentar un análisis de la cantidad y calidad de las instituciones gubernamentales que existían en ese entonces.

⁷⁸ Córdoba José. *Diez lecciones de la reforma económica en México*. En Revista Nexos, No. 158, México, 1991, p. 43.

De dicha comisión se conoció la suma de empresas estatales, en su mayoría adquiridas o establecidas durante los dos sexenios anteriores, y que daban el total de 1,115 empresas en 1982. Por tal motivo se delinearón criterios relativos a la adquisición, fusión, liquidación o venta de las empresas públicas con la intención de lograr una mejoría en la administración de las mismas a partir de mayo de 1983.⁷⁹

A partir de ese año y hasta 1985 se dio la primera etapa del proceso de privatización de las empresas públicas pertenecientes a diferentes rubros, en su mayoría empresas pequeñas que fueron cerradas o fusionadas reduciéndose a un número de 941. La segunda etapa, de 1986 a 1988, dio como resultado la venta de más de 529 empresas medianas de diferentes ramas como son la automotriz, electrodomésticos, petroquímica secundaria, farmacéutica y otras manufactureras, como son los textiles y refrescos embotellados. Para llegar a esta tercera etapa el gobierno había planeado poner en venta a las empresas más rentables con que contaba, pero con el fin de obtener mejores ingresos, adapta su marco regulador y se dedicó a sanear sus finanzas, con el propósito de hacerlas más atractivas para los potenciales compradores, además de preparar paulatinamente a la sociedad con el hecho de la privatización de dichas empresas.

La tercera etapa comienza a partir del año de 1988 con la venta de empresas grandes con poder monopólico como eran Teléfonos de México, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, las Minas de Cananea y Real del Monte, algunos ingenios azucareros, las siderúrgicas AHMSA y SICARTSA, Altos Hornos de México, Dina, Miconsa, Fertilizantes Mexicanos, Química Flúor, Estructuras de Acero y un paquete de medios de comunicación estatal entre los que sobresalía Imevisión. Al nacionalizarse la banca privada se previó que las acciones de las empresas propiedad de los bancos comerciales que no fueran necesarias para el servicio público de la banca y crédito serían enajenadas. Durante los meses de octubre de 1984 y junio de 1985 el gobierno realizó la enajenación del 34 % de las acciones no servibles para el servicio público.⁸⁰

A 18 años de la nacionalización de la banca, en 1990 se decidió privatizar 18 bancos múltiples, no sin antes sanear sus finanzas para hacerlos más atractivos para los potenciales clientes, para esto se creó el Comité de Desincorporación Bancaria dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual decidió vender los bancos en 5 grandes paquetes entre junio de 1991 y marzo de 1992. Los ingresos provenientes de la privatización de las instituciones bancarias comerciales fueron de alrededor de 39,336 millones de pesos.⁸¹ Como resultado de la aprobación en 1990 de la Ley de Grupos Financieros la reprivatización de la banca favoreció a poderosos grupos financieros compuestos por sociedades de inversión, aseguradoras, empresas de factoraje y arrendadoras; quienes se dedicaron a recuperar su inversión en el corto

⁷⁹ Flores, *Op. cit.*, p. 352.

⁸⁰ Chavez, *Op. cit.*, pp. 152-156.

⁸¹ Mansells C. Catherine. *Las finanzas populares en México*. Milenio, México, 1995, pp. 19-22.

plazo mediante la imposición de altas tasas de interés, cobro por servicios de intermediación, reducción del personal y contención de los salarios.

Como parte de estas privatizaciones se otorgaron concesiones para la construcción de más de 6 mil kilómetros en autopistas, la iniciativa privada se mostraba renuente ante tal proyecto, por lo cual el gobierno decidió otorgar facilidades de modo tal que resultaran atractivas para la inversión. Mediante los ingresos obtenidos por la venta de las empresas públicas, el gobierno decidió instituir un Fondo de Contingencia, el cual tenía como objetivo primordial canalizar dichos ingresos para amortizar los pagos por concepto de deuda interna y externa, y además, destinó parte de estos ingresos a programas sociales.

El proceso de privatización de las empresas públicas, sin embargo, se vio envuelto en una serie de deficiencias al carecer de transparencia en la forma y procedimientos mediante los cuales se fue dando dicha desincorporación, además la discrecionalidad con la cual se resolvieron los otorgamientos de prioridad a las empresas, la desinformación por parte del gobierno hacia la opinión pública respecto a la suma exacta ingresada por la venta de varias empresas y la inexplicable desincorporación de empresas sanas que no representaban algún tipo de carga y que por el contrario, proporcionaban ingresos considerables.

3.2.3. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El impacto de la crisis económica de 1982 puso al descubierto los problemas económicos que el país enfrentaba, evidenció la inoperatividad con que habían funcionado ciertas estructuras administrativas y marcó el agotamiento de una estrategia económica que caracterizó el desarrollo de nuestro país desde la Segunda Guerra Mundial, el patrón de sustitución de importaciones; esta crisis mostró los desequilibrios estructurales sobre los cuales se había edificado la economía, déficit en las finanzas públicas, desequilibrio fiscal, déficit externo, etc. Por esta razón el país necesitaba sustentar su desarrollo económico sobre las bases de un nuevo modelo de desarrollo apoyado por una redefinición de las áreas económicas estratégicas a cargo de la administración pública. De tal manera, el Estado iniciaría una reestructuración de sus principales órganos administrativos centrales y paraestatales, y por consiguiente, una redefinición de sus ámbitos económicos de acción.

Con la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento de la administración pública a partir de la administración del Presidente De la Madrid se pusieron en marcha una serie de reformas tendientes a mejorar los rendimientos de la gestión pública. En diciembre de 1982 se presentó ante el H. Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de implantar cambios de fondo en el aparato administrativo, estas reformas servirían como plataforma de impulso para el desarrollo y como medio para recuperar la credibilidad en la eficiencia de los funcionarios burocráticos.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), cuya responsabilidad constituiría la evaluación y coordinación del aparato administrativo en materia de control, se proponía iniciar la transformación de la administración pública, asimismo, se creó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos como instrumento normativo de control de los servidores públicos. Como resultado de la creación de la SECOGEF se instituyó dentro de ésta secretaria el Programa General de Simplificación Administrativa, mediante este acuerdo las dependencias y entidades de la administración pública tendrían la posibilidad de proponer las simplificaciones de procesos y sistemas susceptibles a simplificarse.⁸²

La tendencia al redimensionamiento del aparato gubernamental anunciaba el cambio hacia una novedosa estrategia económica, en la cual la presencia del Estado en la economía se orientaba hacia un nuevo esquema de crecimiento sustentado en la

⁸² Vázquez Cano Luis Ignacio. La simplificación Administrativa. En *La Administración pública contemporánea en México*. SECOGEF, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 209.

racionalidad económica, es decir, se orientaba únicamente hacia aquellas áreas que se definían como prioritarias o estratégicas.

Este reordenamiento estatal seguiría durante el sexenio Salinista a través de una serie de acciones, como sería la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); a partir de febrero de 1992 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) absorbió las atribuciones de la SPP, convirtiéndose así en la dependencia rectora, no sólo de la política de ingreso, sino además de la política de gasto, es decir, en la rectora de las finanzas nacionales y de su asignación en el gasto público. De esta manera, la absorción de las atribuciones de la SPP por parte de la SHCP significó una reestructuración institucional que se tradujo en una redefinición de funcionamiento y en una simplificación de procedimientos, convirtiendo a la SHCP en una dependencia con amplias facultades y atribuciones que la convirtieron en principal actor de la política económica del Estado mexicano.

Con la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en mayo de 1992, la nueva Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) adquirió todas las atribuciones que directa o indirectamente tuvieran injerencia con el desarrollo social y adquirió, además, las atribuciones en materia de apoyos para la creación de empresas de interés social antes encomendadas a la SPP y después a la SHCP. Por otro lado, se promovió una redefinición estructural en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) tendiente a promover la apertura comercial que tanto la apuraba a la administración salinista, acompañada de una reestructuración de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) con motivo de la desincorporación de entidades públicas.⁸³

De esta forma el Estado mexicano continuaba un intenso proceso de ajuste y reforma administrativa a fin de alcanzar la estabilidad económica y, al mismo tiempo, elevar la eficiencia de su, cada vez más reducido, aparato productivo.

⁸³ Sacristan Ruiz Carlos. La reestructuración del sistema burocrático. En *La Administración pública contemporánea en México*. SECOGEF, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 236-239.

3.2. APERTURA COMERCIAL.

El crecimiento económico de nuestro país durante las décadas pasadas se había cimentado en el abastecimiento de un mercado interno protegido con altas tasas arancelarias y con restricciones que no permitían la introducción al mercado doméstico de los productos extranjeros, por consiguiente permitieron desarrollar la industria nacional e impidieron la entrada de productos extranjeros que competirían por el mercado nacional. Además de la aplicación de medidas convencionales de ajuste externo, caracterizadas por la devaluación del tipo de cambio, acompañada de medidas de contención de la demanda agregada y promoción de las exportaciones para generar excedentes comerciales que permitieron sostener el servicio de la deuda externa, a partir de 1984 se pone en marcha un proceso de apertura comercial denominado racionalización de la protección. Como resultado de presiones por parte de los organismos internacionales, nuestro país tuvo que abrir gradualmente sus fronteras a los mercados internacionales, lo que se convertiría más adelante, en una frágil desventaja respecto a cualquier tipo de desequilibrio internacional.

Según las recetas del FMI un elemento clave para la promoción del crecimiento y la modernización económica era la apertura comercial, la cual busca propiciar una mayor eficiencia productiva y estimular la competencia, ya que en opinión de este organismo, el uso excesivo de controles a la importación tiene efectos adversos sobre la inflación y la recuperación de la actividad económica. Esta apertura se constituiría en un mecanismo estratégico fundamental para el cambio estructural bajo el argumento de que productor nacional al confrontarse en el mercado con un productor extranjero, tendría que incrementar su eficiencia y competitividad, realizando la reconversión tecnológica de sus empresas, y contaría para ello con una apertura necesaria para acceder a menor costo, tanto a los bienes de capital como a los mismos productos producidos en el exterior. Al mismo tiempo, se aseguraba que ésta funcionaría como mecanismo antiinflacionario, ya que combinada con la relativa fijación del tipo de cambio, obligaría al productor nacional a modelar el incremento de sus precios por la competencia abierta del productor extranjero, al tiempo que el acceso más barato a los insumos y equipos procedentes del exterior incidirían en una baja de los precios.

La balanza comercial durante 1983, es decir, la diferencia entre las exportaciones y las importaciones arrojaba un superávit por 13,461.12 millones de dólares (véase Cuadro No. 4), sin embargo, a partir de ese año el gobierno comenzó una revisión comercial completa con el propósito de racionalizar la estructura de protección efectiva, reducir la dispersión sectorial y el sesgo antiexportador, de tal manera que el eje principal de las reformas fue la sustitución de permisos de importación por aranceles, que serían el principal instrumento de política comercial, y su vez reducir gradualmente estos aranceles. A partir de julio de 1985 se aceleró de forma sustancial el proceso de

liberación comercial al implementar una serie de acciones como la eliminación del permiso previo de importación de 3,604 fracciones arancelarias y la reducción en más de un 50% de los bienes sujetos a impuestos.

El gobierno mexicano decide como parte fundamental del inicio de una nueva estrategia de integración económica promover las negociaciones necesarias a fin de ingresar al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) las cuales dieron como resultado la formal incorporación de México al GATT en agosto de 1986.⁸⁴ Como requisito para pertenecer al GATT se requería de un proceso de reducción de aranceles y la eliminación de permisos previos de importación, lo cual estuvo acompañado de la eliminación de los precios de referencia oficiales usados por las tarifas aduaneras, por lo que el arancel promedio pasó de 16.4% en 1982 a 5.6% en 1993, y el arancel máximo cayó de 100% a sólo 20% durante ese mismo periodo, esto permitió que las importaciones sujetas a permiso de importación, como porcentaje total, pasaron de 100% en 1982 hasta situarse a finales de 1994 en menos del 5%. Aunado a esto, a partir de 1989 se estableció un deslizamiento del peso frente al dólar estadounidense a un ritmo menor que el diferencial inflacionario entre nuestro país y los Estados Unidos, lo que a la postre significaría una creciente sobrevaluación de nuestra moneda.⁸⁵

Con el éxito de la renegociación de la deuda externa en 1989 se permitió incrementar la capacidad de importación del país, principalmente en la adquisición de bienes de consumo intermedio que tiene escasa posibilidad de generar valor agregado o divisas, sin embargo, para diciembre de 1994 se constataba el impacto de la abrupta apertura, ya que se tenía un registro deficitario en la balanza comercial de 18,463.90 millones de dólares (véase Cuadro No.4). De acuerdo con el gobierno, los estragos causados en la balanza comercial por la excesiva apertura comercial serían compensados con una creciente inversión extranjera tanto directa como especulativa, ya que ésta ampliaría la disponibilidad de divisas y sería un instrumento clave para el crecimiento económico a través de la creación de enclaves extranjeros con competitividad internacional. El capital extranjero efectivamente comenzó a fluir al país, correlativamente el ahorro interno se desplomó y la economía pasó a depender desde sus cimientos en la inversión extranjera.

México se convirtió en unos cuantos años en una de las economías más abiertas del mundo, "... en un lapso relativamente corto, hemos pasado de una economía cerrada a una economía abierta. Hemos cambiado también de un Estado protagónico de la vida económica a un Estado solidario que asume un claro compromiso con la justicia social, fortalece la infraestructura y la producción, y apoya y regula de manera clara la iniciativa de los particulares para promover el crecimiento y la competitividad."⁸⁶

⁸⁴ Cavarozzi Marcelo. *México en el destiladero. Los años de Salinas*, Océano, México, 1995, p.161.

⁸⁵ Chávez, *Op. cit.*, p. 148.

⁸⁶ 5º Informe de Gobierno, Carlos Salinas De Gortari, México, 1993.

3.3.1. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

A partir del año de 1990 la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari influenciada por una serie de acontecimientos internacionales, como era el derrumbamiento del sistema socialista de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín, la integración europea y la alianza de los países sudasiáticos, decide acelerar la apertura comercial e inicia negociaciones con su principal socio comercial, Estados Unidos, y con Canadá a fin de suscribir un tratado de libre comercio que serviría para una integración regional de Norteamérica.

Hasta agosto de 1993 la negociación se había centrado en seis puntos de discusión:

1. Se refería a aspectos de acceso al mercado, incluyendo barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de origen, compras de gobierno, agricultura, industria automotriz y otras industrias.
2. Se refería a la regulación comercial como normas, subsidios y prácticas antidumping.
3. Se relacionaba con los servicios financieros y de seguros, transportación terrestre, telecomunicaciones y otros.
4. Se refería a la inversión.
5. Se relacionaba con las patentes y propiedad intelectual.
6. Se refería a la solución de controversias.⁸⁷

El éxito de unas largas y complicadas negociaciones dio como resultado la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el 17 de diciembre de 1992, por parte de los tres jefes de gobierno, restando solamente su ratificación por parte de sus órganos legislativos correspondientes, en México se ratificó el 22 de noviembre de 1993. El TLCAN entró en vigor el 1º de enero de 1994, dentro del cual se contemplaban ciertas ventajas para nuestro país como sería la entrada de flujos de ahorro externo que permitirían equilibrar en el corto plazo la balanza de pagos y sostener de este modo los precarios equilibrios macroeconómicos, en particular el tipo de cambio y el abatimiento de los índices inflacionarios, promover la inversión directa e indirecta, en especial en la zona norte de nuestro país a través del desarrollo de la industria maquiladora, la eliminación gradual de aranceles para la introducción de los productos mexicanos en los mercados norteamericanos y canadienses, se abriría un mercado de 300 millones de potenciales consumidores.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 149.

Por razones de mercado se disminuirían los costos de producción al aumentar la demanda, se tendría un incremento en la calidad de los productos por razones de competencia, se concretarían alianzas con nuevos socios comerciales; con este nuevo esquema se trataba de competir, de ganar mercados, de crear empleos y de fortalecer nuestra economía. Como un esfuerzo adicional para adecuar la normatividad respectiva al nuevo contexto de apertura, durante 1993 fue aprobada por el H. Congreso de la Unión, la Ley de Comercio Exterior con el propósito de regular las transacciones de mercancías con el exterior, actualizar las restricciones arancelarias, promover y asesorar a los exportadores mexicanos, imponer sanciones a las prácticas desleales y conferir garantías y seguridad jurídica a los agentes económicos.

La estrategia económica apoyada en la apertura externa remató con la suscripción del TLCAN, al respecto cabe señalar que dadas "las profundas asimetrías estructurales entre México y los países del Norte (tanto en agricultura, como en industria y servicios) y la prisa del gobierno mexicano por suscribir el TLCAN con el fin de atraer los flujos de ahorro externo que permitan equilibrar en el corto plazo la balanza de pagos y sostener de este modo los precarios equilibrios macroeconómicos (en particular el tipo de cambio y el abatimiento de los índices inflacionarios), los resultados de la negociación resultaron adversos para México, presionado por hacer enormes concesiones en agricultura, industria e inversión extranjera, para establecer una igualdad comercial y de inversión entre naciones estructuralmente desiguales."⁸⁸

A fin de crear mejores condiciones para favorecer el libre cambio de mercancías, servicios y capitales, las autoridades económicas en noviembre de 1993 deciden ingresar a nuestro país en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), este organismo internacional contiene a los 24 países capitalistas mejor desarrollados, lo cual promovería sustancialmente las exportaciones mexicanas. Con el objeto de proceder a buscar una integración regional, nuestras autoridades económicas se dieron a la tarea de suscribir acuerdos de libre comercio con países como Chile, Costa Rica, Bolivia, Venezuela, Colombia, entre otros.

Mientras que en la década de los años 80 y 90 la economía mexicana se liberalizaba ampliamente, los Estados Unidos de América, su principal socio comercial, y los principales países industrializados, asumían una postura contradictoria entre el discurso y la acción, ya que mientras presumían las bondades del sistema de libre comercio en la economía mundial, por otro lado adoptaban prácticas unilaterales comercialmente muy cuestionables, el dumping en los precios de algunos cereales, o medidas de protección no arancelarias que afectaban gravemente a otros países, entre ellos México, quien por estos conceptos se calcula dejó de percibir cerca de 2,680 millones de dólares, perjudicando las exportaciones mexicanas de acero, hierro, hilados y textiles, producto químicos, tomate, atún, aguacate, entre otras.

⁸⁸ Calva José Luis. *El modelo neoliberal mexicano*. Juan Pablos editor, México, 1999, p. 30.

Esta apertura comercial se llevó a cabo de forma unilateral y apresurada, lo que originó un desmantelamiento de la industria, pues sólo de 1985 a 1990 cerraron casi 5,000 empresas como resultado de la astringencia crediticia y la eliminación de barreras comerciales, en consecuencia la apertura originó la ruptura de cadenas productivas, por lo que la industria mexicana se segmentó, produciendo una integración subordinada con cadenas productivas cuyo desenvolvimiento y dirección lo tienen el capital transnacional.

3.2.2. RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA.

El sobreendeudamiento público externo incurrido durante las administraciones de los presidentes Echeverría Álvarez y López Portillo representaba una serie de obligaciones difíciles de cumplir, ya que el saldo de la deuda externa total de México se incrementó en un 1433%, al pasar de 6 mil millones de dólares en 1970 a la cantidad de 93,107 millones de dólares para enero de 1983 (véase Cuadro No. 6). El monto de la deuda externa total obligaba, sólo por concepto de intereses y compromisos de amortizaciones, a pagar una cifra de 12,300 millones de dólares anuales sobre las tasas de interés prevalecientes en los mercados internacionales, lo cual colocó al país en una situación crítica de pagos. Por lo tanto, el 20 de agosto de 1982 el gobierno declaró su incapacidad de pago, acción que llevo a un largo e intenso esfuerzo de negociaciones entre México y sus acreedores.

Como resultado de un intenso análisis y negociación de diversas alternativas de reestructuración, en diciembre el gobierno mexicano llegó a un convenio mediante el cual todos los vencimientos de capital entre el 23 de Agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, correspondientes al sector público con los bancos comerciales se otorgaría un préstamo por un monto de 23 mil millones de dólares reestructurados en un plazo de 8 años con 4 de gracia, además se pidió prestados 5,000 millones de dólares a los bancos comerciales, y se solicitaron 2,000 millones de dólares al Club de París; por paradójico que resulte, los nuevos prestamos del exterior fueron usados para el pago de los intereses de la deuda anterior.⁸⁹

Con la firma de este convenio el gobierno contaba con suficientes recursos para poner en marcha su programa económico y además restablecía la confianza con sus acreedores, los cuales serían continuos visores de la continuidad de las imposiciones a seguir. Con el establecimiento de un registro que permitiera al gobierno mexicano el conocimiento exacto de los montos por los cuales el sector privado se endeudaba, el gobierno inició su programa de reestructuración de la deuda. Este registro se conoció como el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios FICORCA, y operaba bajo los principios de los mercados internacionales de futuros de divisas. Como resultado de una fuerte devaluación del peso y del alza continua en las tasas de interés internacionales, la proporción del gasto público asignada al servicio de la deuda externa se incrementó del 25% en 1981 a cerca del 40% para 1985.

⁸⁹ Moreno U. María De Los Angeles y Flores Caballero Romeo. *Evolución de la deuda pública externa de México 1950-1993*, Castillo, México, 1995, p. 216.

Con el propósito de hacer frente a los requerimientos de divisas para 1984, el gobierno suscribió un crédito con 500 instituciones bancarias para dotar al país de 3.8 mil millones de dólares; además durante el año de 1985 se logró una reestructuración del total de los vencimientos de la deuda externa del sector público, a través de un acuerdo con los bancos miembros del Grupo Asesor, por un monto de 48, 700 mil millones de dólares, con un plazo de 10 años con 5 años y 6 meses de gracia, lo que permitiría un ahorro por concepto de intereses de alrededor de 5 mil millones de dólares, dicha operación constituía la reestructuración de deuda bancaria comercial más importante de la historia financiera internacional, tanto por su cantidad como por su trascendencia.⁹⁰

El desenvolvimiento de la economía predecía un futuro alentador dado que se lograba solventar los gastos por servicio de la deuda, sin embargo, dos acontecimientos actuaron de forma negativa durante el otoño de 1985 y vinieron a desajustar los planes establecidos, por un lado el choque petrolero debido a la caída de precios de los hidrocarburos, el barril de petróleo se establecía en la cantidad de 9 dólares, tuvo un impacto de proporciones enormes al reducir en 8.5 mil millones de dólares el ingreso gubernamental, lo cual conllevó a un aumento de la inflación y repercutió en la actividad económica general al sufrir un sensible descenso. Por otro lado, los sismos sufridos durante los días 19 y 20 de septiembre de 1985 en la Ciudad de México representaron un problema adicional para los planes económicos del gobierno al tener que gastar más de 2 billones de pesos para la reconstrucción de viviendas, ayuda alimenticia y medicinas para los damnificados.

La vulnerabilidad externa de nuestro país y su dependencia de los ingresos petroleros, así como el elevado servicio de la deuda externa fue más evidente a partir de 1986, condujeron al gobierno a un nuevo esquema de negociación de su deuda al solicitar un crédito contingente para solventar los gastos de los años 1986, 1987 y 1988 (éste último año resultaba fundamental dado que se presentarían elecciones federales y el gobierno necesitaba recursos financieros), mediante el cual se otorgaron 13,300 mil millones de dólares con el FMI, el Banco Mundial, la banca comercial, Japón y el Club de París.

Este crédito se respaldaba en el Plan Baker, el cual había sido planteado por el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, este plan propugnaba una serie de ajustes que permitiera el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo y favorecía el otorgamiento de nuevos préstamos a los países deudores de ingreso medio, que mostraban voluntad y capacidad de pago, a cambio de que los mismos instrumentaran reformas encaminadas a la apertura económica con los compromisos forzosos de ampliar la base tributaria, ajustar los precios y tarifas del sector público, reducir el gasto público en materia de bienes y servicios, continuar y ampliar la

⁹⁰ *Ibidem*, p. 220.

desincorporación de empresas públicas. Este Plan constituyó el pleno alineamiento de México con el Consenso de Washington, o lo que es lo mismo, al modelo económico neoliberal.⁹¹

Con base en esta reestructuración de la deuda, la cual permitió reducir considerablemente las transferencias de recursos al exterior, el gobierno creó dos métodos que permitieron disminuir aún más la carga de la deuda, el Programa de Conversión de Deuda por Capital (SWAPS) que pretendía aprovechar la compra con descuento del papel de deuda mexicana en los mercados secundarios internacionales por parte de los inversionistas, esta medida tuvo al principio un desenvolvimiento satisfactorio al permitir cancelar durante noviembre de 1987 una deuda de 2,448 millones de dólares. No obstante el programa presentó ciertas deficiencias toda vez que ejercía presiones inflacionarias sobre el mercado financiero, derivadas del uso de pesos para financiar la recompra de deuda externa.⁹²

Y segundo, a fin de garantizar el pago del principal de los nuevos bancos, el gobierno adquirió bonos cupón cero⁹³ de la Tesorería de los Estados Unidos a 20 años, con lo cual se hizo más atractiva la operación para la banca extranjera, se redujo 1,108 millones de dólares del monto de la deuda externa del sector público mediante la captura del descuento que existe sobre la misma en el mercado internacional, se consiguió una reducción consecuente del servicio de la deuda por intereses a razón de 1,537 millones de dólares para los próximos 20 años y mediante la inversión de 492 millones de dólares de las reservas mexicanas en Bonos cupón cero del Tesoro norteamericano quedó asegurado el pago del principal al vencimiento de la nueva emisión de bonos que se utilizaron para documentar esta operación.

La reestructuración más importante de la deuda se dio a partir de que el secretario del Tesoro de Estados Unidos Nicholas Brady pronunciara un discurso el 10 de marzo de 1989, en el cual promovía la participación conjunta de los bancos comerciales y los países endeudados a fin de negociar reducciones tanto de la deuda como del servicio de la deuda, sin dejar de otorgar nuevos préstamos. Como resultado de esta serie de acciones se dio lugar al Plan Brady, gracias al cual el gobierno suscribe un acuerdo con el Comité Asesor de Bancos, representante legal de más de 500 bancos internacionales acreedores, el 23 de julio de 1989, este acuerdo, conocido como el Paquete Financiero, cubre la deuda externa pública a mediano

⁹¹ Anguiano R. Eugenio. *México y la globalización financiera*, dentro de Foro Internacional, vol. XL, núm. 2, abril-junio 2000, México, p. 236.

⁹² Guillén, *El sexenio del crecimiento cero*. *Op. cit.*, p. 158.

⁹³ Los bonos "cupón cero" del Tesoro norteamericano son obligaciones del gobierno de los Estados Unidos cuyo rendimiento de interés no se paga anualmente, sino se reinvierte automáticamente, capitalizándose a la tasa de interés pactada originalmente. Véase más en Banco de México. *Informe Anual 1987*, p. 48.

plazo con la banca comercial, cuyo monto ascendía a 52,436 millones de dólares, y permite a los bancos la posibilidad de escoger entre tres opciones de negociación.

1. Reducción del monto del principal.

Con la incorporación de un nuevo bono mexicano de valor nominal equivalente al 65% del valor nominal de la deuda vieja, el gobierno reduce el monto de su deuda con los bancos en un 35%.

2. Reducción de la tasa de interés.

Con la emisión de nuevos bonos mexicanos que tiene el mismo valor nominal pero una tasa de interés fija de 6.25%, se logra una reducción de alrededor de 40% en el servicio de la deuda con respecto a la tasa de mercado en vigor.

3. Suministro de recursos frescos para financiar el desarrollo.

Se otorgan recursos frescos equivalentes al 25% del valor nominal de la deuda contratada, en dos formas, 7% en 1989 y 6% durante los tres próximos años, con una amortización de 15 años y 7 de gracia.⁴⁴

Finalmente los bancos comerciales optaron mayormente por las dos primeras opciones, el 41% de la deuda fue objeto de una reducción del principal, el 47% fue objeto de una disminución de la tasa de interés y sólo el 12% contribuyó para la aportación de dinero fresco. Lo que se tradujo en una reducción del monto de la deuda pública externa en 1990 por 7,190.3 millones de dólares, recursos frescos por un monto de 598 millones de dólares, la reducción de pago de intereses por 481.1 millones de dólares, recibir el reembolso de los intereses pagados durante el período de julio de 1989 a marzo de 1990 por la cantidad de 1,127.5 millones de dólares y el ahorro por concepto de amortizaciones a la banca comercial internacional por la suma de 2,545 millones de dólares.

Con este acuerdo la transferencia neta de recursos al exterior pudo reducirse a cerca del 2% del PIB para el año de 1993, el saldo de la deuda externa del sector público pasó de 75,755 millones de dólares al 31 de diciembre de 1992 a 78,747 millones de dólares al cierre de diciembre de 1993, a pesar del aumento en este saldo, su importancia respecto al PIB disminuyó en ese lapso de 23.5 a 21.5 %, de esta forma se presentaba un aliciente para el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos que para 1993 presentaba un déficit de 23,399.20 millones de dólares (véase Cuadro No. 4).

⁴⁴ Guillén, *El sexenio del crecimiento cero*, Op. cit., pp. 176-177.

3.3.3. POLÍTICA CAMBIARIA.

Ante el panorama internacional de desconfianza que se presentaba a raíz de la nacionalización de la banca, la escasez de divisas se hizo más drástica, se necesitaban divisas extranjeras para pagar la amortización por el concepto de deuda externa, para importar insumos y materias primas indispensables para la planta productiva y para satisfacer al mercado nacional. Con el propósito de recuperar la confianza en el mercado internacional, fomentar las exportaciones, alentar la repatriación de capitales y promover el turismo el gobierno decidió el 13 de diciembre de 1982 implantar una devaluación de la moneda nacional, o como se le pretendió llamar un nuevo control de cambios, esta devaluación fue de más del 110% al pasar de 70 pesos a 150 pesos por dólar (véase Cuadro No. 3).

La moneda nacional fue objeto de una serie de microdevaluaciones o deslizamientos en el tipo de cambio de 13 centavos diarios del 16 de febrero al 1° de marzo de 1983, para después subir a 17 centavos diarios a partir del 6 de diciembre de 1984 y de 21 centavos diarios desde el 6 de marzo de 1985, con el objetivo de impulsar las exportaciones, la entrada de recursos vía turismo, fomentar la actividad productiva en la zona fronteriza norte del país y disminuir la fuga de capitales. El sistema de deslizamiento diario en el mercado libre fue suprimido el 1° de julio de 1985 y a partir del 5 de agosto de ese mismo año, se adoptó el régimen de flotación regulada del tipo de cambio controlado para dar mayor flexibilidad a las transacciones internacionales, en especial las relativas a las exportaciones no petroleras.⁹⁵

Con la reducción de las barreras al comercio exterior, la adopción de una fórmula de deslizamiento moderado del tipo de cambio se convirtió a partir de 1988 en un instrumento fundamental para tratar de combatir el proceso inflacionario. En apoyo a las medidas de estabilización sustentadas en las diversas etapas del Pacto de Solidaridad Económica, a partir de marzo y durante el resto de 1988, los tipos de cambio controlado de equilibrio permanecieron sin variación para situarse en 2,281 pesos por dólar, el tipo de cambio controlado de ventanilla permaneció en 2,273 pesos y el tipo de cambio libre bancario se situó en 2,330 pesos.

En apoyo de las metas contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), en enero del 1989 se determinó que el tipo de cambio del dólar respecto al peso mantendría un deslizamiento de un peso diario, lo que significó que el tipo de cambio controlado de equilibrio llegará en diciembre a 2,646 pesos, mientras que el tipo de cambio controlado de ventanilla llegó a 2,647 pesos, el tipo de cambio libre bancario alcanzó los 2,692 pesos. Durante noviembre de 1990 el gobierno federal acordó disminuir a 40 centavos el deslizamiento diario, por lo que el tipo de

⁹⁵ Flores, *Op. cit.*, pp. 324-325.

cambio controlado de equilibrio se cotizó en 2,947.4 pesos, el tipo de cambio controlado de ventanilla llegó a 2,949.4 pesos y el tipo de cambio libre bancario se situó en 2,959.4 pesos.

En noviembre de 1991 se expidió un decreto por el cual quedó abrogado el sistema de control de cambios vigente desde 1982 desapareciendo así, el tipo de cambio controlado, por el cual se venían solventando las obligaciones en moneda extranjera, a partir de ahora estas obligaciones se regirían conforme a un tipo de cambio representativo del mercado revisado por el Banco de México, el nuevo esquema consistía en dejar que el tipo de cambio flotara dentro de una banda que se ensanchaba diariamente; esta medida fue en respuesta a la situación positiva de la balanza de pagos y como estímulo para el sector exportador y las empresas maquiladoras. Además, se acordó la reducción en el desliz diario, por lo cual el deslizamiento se estableció en 20 centavos diarios, así el tipo de cambio establecido por la banca central alcanzó los 3,071 pesos, en tanto que el tipo de cambio libre bancario se cotizó en 3,096.2 pesos a la venta.⁴⁶

Durante 1992 en el marco del PECE se anunció la ampliación de la banda de flotación del tipo de cambio para las transacciones que lleven a cabo los bancos con el público en operaciones al menudeo, esta medida permite fluctuaciones más grandes del tipo de cambio dentro de la misma, lo que tiene efectos desestimulantes sobre la especulación y aleja la contingencia de que el Banco de México tenga que vender moneda extranjera en el mercado. A partir de septiembre el Banco de México permitió a las instituciones de crédito y casas de bolsa celebrar operaciones de cobertura cambiaria con personas físicas y morales extranjeras, con el fin de que dichas personas tengan la posibilidad de cubrir los riesgos cambiarios en que incurran por las inversiones que efectúen en el mercado de dinero de nuestro país. Así el tipo de cambio establecido por la banca central alcanzó los 3.115 nuevos pesos y el tipo de cambio libre bancario se situó en 3.183 pesos.

El régimen cambiario adoptado en noviembre de 1991 se sostuvo hasta el 19 de diciembre de 1994, un día después al ver que las reservas disminuían a un ritmo muy peligroso se amplió el techo de la banda permitiendo que el peso devaluara en 15.3%, esta medida sacudió la confianza de los mercados, en lugar de tranquilizarlos produjo un efecto inverso, las acciones de la Bolsa de Valores cayeron de manera drástica y el mercado de capitales sufrió importantes salidas de capital, así que ante la persistencia de los ataques especulativos el esquema de banda se abandonó y se estableció un régimen de flotación libre a partir del día 22 de ese mes.⁴⁷

⁴⁶ Banco de México, *Informe Anual 1991*, pp. 186-187.

⁴⁷ Anguiano, *Op. cit.*, p. 241.

3.4. LIBERALIZACIÓN FINANCIERA.

A fin de sustituir el sistema basado en la combinación de restricciones cuantitativas al crédito y tasas de interés reguladas, a partir del año de 1983 el sistema monetario y financiero se modificó profundamente, en primer término se presentó la nacionalización bancaria, para después reagrupar los bancos otorgándoles una dimensión competitiva frente a las funciones de la banca moderna, se eliminaron las cuotas crediticias, todo tipo de préstamos obligatorios, los coeficientes de liquidez, se permitió a la banca comercial competir por los fondos de crédito y se amplió el régimen de crédito al sector privado con fines de inversión o de consumo. Sin embargo, es hasta principios de diciembre de 1988, con la nueva administración federal que se instrumentó una profunda liberalización financiera en respuesta a la necesidad de modificar la normatividad que distorsionaba la eficiencia de los mercados financieros, esta liberalización tuvo como objetivo primordial la transformación del sistema financiero mexicano en un sistema pleno de mercado.

Mediante un proceso de reforma al marco institucional se buscaba alentar un mejor funcionamiento de los mercados de dinero y capital, induciendo a un aumento de su competitividad y eficiencia, así como promover su integración a los mercados internacionales. Este proceso se manifiesta inicialmente con la eliminación gradual de los controles del crédito y de las restricciones impuestas al sector financiero, para dar un ejemplo de estas acciones, se facultó a los bancos la fijación de sus tasas pasivas⁹⁸, en lugar que la fijación de las tasas de interés fuera responsabilidad directa de la banca central, y se eliminó el encaje legal, sustituyéndose por la obligación de mantener un coeficiente de liquidez equivalente a un 30%. Además, se alentó la desregulación del mercado de valores, creando nuevos intermediarios financieros, promoviendo la innovación financiera y la apertura a la inversión extranjera de portafolio. Estas medidas adoptadas representaban un enorme avance en la flexibilización de la operación bancaria al dotar a la banca de instrumentos competitivos de captación.

Una de las innovaciones a la legislación financiera más importante fue la aprobación, a mediados de 1990 por el H. Congreso de la Unión, de la Ley de Instituciones de Crédito, dicha ley regula a la banca lo mismo que las actividades del resto de los intermediarios financieros y establece los términos en que el gobierno ejerce control sobre el sistema bancario. Con estas nuevas imposiciones se permite la participación extranjera en la banca nacional de hasta un máximo de 30% del capital y se permite la

⁹⁸ *las tasas de interés se determinan semanalmente al ofrecerse subastas de CETES y otros instrumentos de deuda pública. Los CETES son el principal instrumento de deuda a corto plazo del gobierno federal y por consiguiente, es la tasa líder sobre la cual se determinan todas las demás.

inversión extranjera hasta un 49% del capital de las compañías de seguros, afianzadoras, almacenes de depósito y arrendadoras.⁹⁹

Adicionalmente se anunció el 25 de septiembre de 1990, en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para la desincorporación de la banca múltiple, dicho proceso podría llevarse a cabo en tres etapas, una de valuación de las instituciones; otra de registro y autorización de posibles compradores y, por último, una de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en dichas instituciones. Estos procesos de liberación financiera eran acompañados de simplificaciones administrativas de procedimientos y del ofrecimiento de un escenario de garantías y protección para el inversionista extranjero, dentro de estas simplificaciones se necesitaba profundizar en la integración de los denominados grupos financieros, como resultado se promulgo en julio de 1990 la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. En esta ley se establecen las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con dichos grupos financieros.¹⁰⁰

A fin de expandir la inversión era necesario incrementar el ahorro interno a largo plazo para hacer posible un financiamiento a plazos mayores, por lo que se modificaron las leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, el 24 de febrero de 1992, con el objetivo de crear el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El SAR era un mecanismo de ahorro que permitía a los trabajadores canalizar sus ahorros a instrumentos financieros que ofrecían una mezcla de riesgo y rendimiento, esta prestación de seguridad social estaba a cargo de los patrones quienes estarían obligados a cubrir cuotas del 2% sobre el salario base del trabajador, dichas cuotas se entregaban a instituciones de crédito para su abono en cuentas individuales a favor de los trabajadores. Los trabajadores, además, podrían hacer aportaciones voluntarias adicionales a su cuenta individual, lo que les permitiría contar con mayores recursos para su retiro.¹⁰¹

Con el fin de consolidar la lucha contra la inflación en agosto de 1993 se aprobó la iniciativa del Presidente de la República para modificar la Constitución a fin de otorgar autonomía al Banco de México, el cual tendría como principal objetivo la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda a fin de evitar una espiral inflacionaria. A finales de ese año el H. Congreso de la Unión aprobó la Nueva Ley del Banco de México, en la cual se le dotaba de todas las facultades necesarias para controlar el crecimiento de su crédito y así procurar la estabilidad de precios. El sistema de control bancario supeditado al Banco de México cambió considerablemente, se logró la reducción del encaje legal, el gobierno canalizaba para

⁹⁹ Banco de México. *Informe Anual 1990*, pp. 62-65.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 66-70.

¹⁰¹ Banco de México, *Informe Anual 1992*, pp. 66-68.

si la mayoría de los recursos captados por la banca comercial lo que impedía el margen de maniobra de la banca, esto a su vez se convertía en la imposibilidad de otorgar créditos al sector privado y socavaba los ahorros de los particulares, además el gobierno tenía al facultad de imponer cuotas de crédito a varios sectores prioritarios y fijaba las tasas de interés sobre los activos y pasivos de la banca.¹⁰²

La desregulación del sistema financiero mexicano fue aplicada sin una adecuada planeación sobre los pasos y tiempos a seguirse, inicialmente se obtuvieron resultados favorables pero no pudieron ser sostenidos, tampoco este proceso de liberalización se acompañó de reformas radicales en función de un crecimiento interno equilibrado con alcances sociales, por su excesiva confianza en el mercado resultó ser una estrategia limitada, fragmentada, y distorsionada en sus alcances sociales.

¹⁰² Banco de México, *Informe Anual 1993*, p. 5.

3.4.1. ENTRADA DE INVERSIONES Y CAPITAL.

La administración federal agilizó los trámites y simplificó los procedimientos y requisitos para que la inversión extranjera contribuyera al proceso de modernización del país, con la aprobación en mayo de 1989 del Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, mediante el cual los inversionistas extranjeros podían invertir hasta en un 90% del capital en determinadas ramas de la actividad económica. Se permitió al capital extranjero el acceso al mercado de valores mediante el capital neutro, es decir, se permitía participar en los rendimientos de las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, pero no podían ingerir de ninguna forma en su control ni en la administración de las mismas.

Dentro de este proceso de liberalización se destacó el objetivo de fomentar el desarrollo de un mercado de valores más eficiente, con el propósito de no depender exclusivamente del financiamiento bancario para la inversión y el desarrollo nacional. Por medio del impulso a otros intermediarios financieros no-bancarios, en este caso la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), se reconoció que existía un gran potencial para el desarrollo de nuevos productos y operaciones. El fomento del desarrollo del mercado de valores se centró en la apertura a la inversión externa y en la creación de nuevos instrumentos que se sumen a la intermediación bancaria para apoyar el crecimiento del ahorro y la inversión productiva, previendo una alta participación de los grupos privados como emisores de instrumentos financieros para la captación de la inversión extranjera.

Se permitió al capital extranjero invertir en diferentes ramas como son las actividades turísticas, industriales, de agricultura, ganadería, pesca, en los transportes terrestres y aéreos, extracción de madera, edición de revistas, servicios privados de educación a todos los niveles y mediante fideicomisos temporales se permitió las inversiones extranjeras en compañías establecidas con fuerte potencial exportador o que adolecían de dificultades financieras. Mediante una serie de modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera en diciembre de 1993 se pretendía impulsar de lleno a la inversión, dentro de éstas modificaciones destacaban: el establecimiento de un marco normativo que fomente la competitividad internacional del aparato productivo nacional, proporcionar seguridad jurídica a la inversión, y otorgar mayores facilidades a la inversión extranjera. Con el establecimiento de dicha ley y con la previa aprobación por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), se permitió la participación extranjera en el capital social de sociedades mexicanas hasta en un 100%, excepto en las actividades exclusivas del Estado como son el petróleo, electricidad y telégrafos; se permitió participar hasta con un 10% en

sociedades cooperativas de producción, hasta en un 25% en transporte aéreo nacional y aéreo especializado.¹⁰³

La CNIE dicta la política de inversión extranjera, resuelve sobre los términos y condiciones de participación extranjera, establece los criterios para la aplicación de las disposiciones legales en la materia y esta constituida por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Minas e Industrias Pararaestatal, Desarrollo Social Trabajo y Previsión Social y Energía. Con el propósito de atraer capital extranjero, el gobierno mexicano exageró en el uso de las tasas internas de interés, "en vez de lograrse la elevación del ahorro interno se ha pasado precisamente a depender del ahorro externo en forma excesiva, sobre todo a partir del PSE de 1987, cuando la política cambiaria se subordina a la estabilización de los precios y la racionalización de la protección se precipita en una apertura comercial unilateral y abrupta."¹⁰⁴

Como resultado de las mayores facilidades otorgadas al capital extranjero con esta nueva ley, las inversiones extranjeras directas en 1994 fueron de 7,980 millones de dólares. A partir de 1990 la inversión extranjera total creció en forma considerable, no sólo por los cambios en materia de inversión extranjera antes señalados sino también por la política de privatización.¹⁰⁵ La liberalización acelerada de la inversión extranjera se convirtió en un instrumento complementario esencial para contrarrestar el déficit de cuenta corriente, que resulta de la política comercial y cambiaria, sin embargo, también ha servido para endeudar más al país y para enajenar activos nacionales al adquirir mercancías extranjeras que en realidad no necesitamos y que compiten con las nacionales.

¹⁰³ Chávez, *Op. cit.*, pp. 144-146.

¹⁰⁴ Calva José Luis. *Op. cit.*, p. 32.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 147.

3.4.2. CONTENCIÓN SALARIAL.

A partir de 1982 las negociaciones de incrementos salariales sufrirían un cambio radical, ya que en lugar de tomar como referencia la inflación del año pasado, ahora se tomaría como referencia la inflación calculada para el siguiente año, lo que a la postre significaría la caída anual del salario real, por que la mayoría de las inflaciones calculadas eran rebasadas por las inflaciones efectivas por un margen mayúsculo. A pesar del frecuente incremento en las revisiones salariales y de sus ajustes efectivos el salario real de la clase trabajadora nunca pudo alcanzar los incrementos de los precios de los bienes y servicios, por lo que su capacidad de compra y su calidad de vida se vieron cada vez más mermados.

Entre 1983 y 1985 se negociaron los incrementos a los salarios mínimos en 6 ocasiones, la primera fue durante enero de 1983 en que se logró un aumento de 25.1% quedando en 398.09 pesos, el segundo ajuste se dio en junio del 83 con un incremento del 15.3%, es decir, una variación acumulada respecto al periodo anterior de 40.40%, mientras que la inflación fue de 80.80%; los 2 siguientes ajustes tuvieron lugar en enero y junio de 1984 con un incremento del 30.4% y del 20.1% respectivamente llegando a 719.02 pesos, sin embargo, la inflación fue de 59.2%, y por último en 1985 se ajustaron en enero con un aumento de 30.6% y en junio de 18% alcanzando 1,107.64 pesos, pero fueron inútiles ya que la inflación se disparó a un 159.20% (véase Cuadro No. 7).

Aunado a esto, la gravedad de la crisis ocasionada por los imponderables ocurridos durante 1985 y 1986, condujeron al gobierno a revisar la estrategia económica, y de ahí surgió el Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC), con los objetivos de sentar las bases de la recuperación sostenida, controlar la inflación y mantener la austeridad en el gasto público. Estos objetivos serían alcanzados a través de la generación de empleos y la defensa de la producción, revisión de los precios y tarifas de los bienes y servicios gubernamentales, la creación de nuevas fuentes de ingresos, estabilidad financiera y saneamiento de las finanzas. En lo referente a la política laboral el PAC pretendía la generación de empleos y la protección de la empresa productiva, pero con el fin de atacar a la inflación se buscó recargar en los salarios el costo de la reducción de la inflación y se desataron los precios. El valor real del salario se redujo sustancialmente, sin embargo, conforme los salarios se reducían, lo mismo sucedía con los ingresos gubernamentales.¹⁰⁶

Los salarios mínimos reales se incrementaron en 1986 en un 79.80% para quedarse en 2,243.77 pesos, pero su valor promedio real disminuyó en 7.9%; en 1987 los salarios fueron ajustados en 5 ocasiones para un incremento de 106.2% al situarse en 5,867.24

¹⁰⁶ Flores, *Op. cit.*, p. 531.

pesos, sin embargo, en términos reales y utilizando como deflactor el índice nacional de precios al consumidor, esta variación se tradujo en una caída de 6.3%. Con la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se comprometió a los obreros a moderar severamente sus pretensiones de aumento salarial, los patrones se comprometieron a ser más competitivos mediante el incremento en la productividad resultante de la apertura comercial y al gobierno a disminuir su gasto y a racionalizar sus estructuras administrativas.

Su primera etapa constaría de un esfuerzo por corregir los desequilibrios existentes entre los distintos precios, deseando alcanzar un nivel de equilibrio, y una vez alcanzado dicho equilibrio, al término de cada mes las partes involucradas en la firma del Pacto acordarían la proporción en que se ajustarían los precios y tarifas del sector público, los salarios y los tipos de cambio existentes. La estrategia del Pacto afectó sensiblemente los bolsillos de los trabajadores al acordar un incremento de sólo 15 % en los salarios mínimos vigentes, con un incremento durante enero de 1988 del 20% y otro aumento en marzo del 3% para quedar en 7,252.92 pesos, en tanto que los bienes y servicios gubernamentales aumentaron en un 80%, y los precios de la canasta básica subieron en un 100%, por lo que el salario había perdido un elevado porcentaje de su capacidad de compra.¹⁰⁷

Muchas de estas medidas no fueron bien recibidas por la mayoría de la población, la cual veía perder su capacidad de compra y fue entonces cuando comenzaron las manifestaciones de protestas por parte de los trabajadores sindicalizados, sin embargo la postura del gobierno fue que no se tolerarían las inconformidades obreras, por lo cual si se optaba por la implementación de las huelgas, el gobierno no dudaría en aprovechar la oportunidad para requisar y privatizar las empresas. En estas condiciones no era extraño que cada vez fuera mayor el porcentaje de la población que no satisfacía adecuadamente sus necesidades esenciales en materia de alimentación, educación, vivienda y salud, y por lo tanto buscara una nueva forma de sobrevivencia, como es la migración hacia nuestro vecino del norte. El atractivo del mercado de trabajo estadounidense, aunado al desempleo y a los factores de rechazo laboral existentes, proporcionan las condiciones propicias para la corriente migratoria.

Con la nueva administración 1988-1994 se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) que en sí representaba la continuidad de su antecesor el PSE, en materia salarial no fijaba topes, y establecía que los incrementos contractuales se regirían por las revisiones que se venían haciendo, durante 1989 hubo tres negociaciones que significaron un incremento del 24% al llegar a 9,138.89 pesos. Un año después el salario mínimo aumentó en un 18% registrando la cantidad de 10,786.58 pesos, a partir de diciembre de 1991 y hasta diciembre de 1992 se mantuvo

¹⁰⁷ Guillén, *El sexenio del crecimiento cero*, Op. cit., p. 109.

en 12,084.02 pesos, es decir tuvo un ajuste del 12%. En 1993 se creó una nueva unidad monetaria equivalente a mil pesos anteriores y se denominó "nuevos pesos", por lo que a partir de entonces el salario mínimo ya no sería de miles de pesos, sino de nuevos pesos. Durante ese año sólo se permitió un incremento del 8.1% alcanzando los 13.06 nuevos pesos, para finalmente en 1994 registrar un incremento de 7% y llegar a la cifra de 13.97 nuevos pesos (véase Cuadro No. 7).

CAPITULO 4. LA REALIDAD ECONÓMICA DEL NEOLIBERALISMO.

4.1. LOS DESEQUILIBRIOS DOMÉSTICOS.

Como hemos visto durante la década de los ochenta y principios de la década de los noventa el desarrollo económico de nuestro país se comenzó a reformar y ajustar a fin de replantear la actividad económica del Estado mexicano en términos de la lógica del mercado; dentro del proceso de modernización económica del gobierno federal, fue sin duda la administración pública el principal promotor de dicha modernización; los objetivos planteados al inicio de la administración del Presidente Salinas, en términos generales, habían sido alcanzados: considerable disminución de los índices inflacionarios y estabilidad del tipo de cambio, crecimiento de las exportaciones, fortalecimiento del sistema financiero y apertura de los mercados al capital internacional.

El saldo positivo en la cuenta de capital¹⁰⁶ había compensado con creces el gran déficit en cuenta corriente¹⁰⁷ de nuestro país entre 1989 y 1993, es decir, el ingreso de divisas era considerablemente mayor al egreso, y esto se reflejó en la mayor acumulación de reservas monetarias por el Banco de México; el volumen de éstas creció más de 150% entre 1990 y 1993, es decir, pasó de 29,605 millones de pesos a 76,211 millones de pesos (véase Cuadro No. 5). Lográndose así una cobertura de casi 13 meses de déficit en cuenta corriente, un indicador muy positivo y de buena señal para los mercados.

El elevado índice de volumen de reservas federales era un factor de certidumbre sobre la solidez de la economía mexicana para los inversionistas, por lo tanto, cualquier disminución en las reservas representaría una pérdida de liquidez, una amenaza real para la estabilidad del peso y una posibilidad clara de que el país quedara incapacitado para financiar su abultado déficit comercial, que durante 1993 había alcanzado los 13,480 millones de dólares (véase Cuadro No. 4), así como para cubrir sus obligaciones de pago por el servicio de la deuda externa, que para diciembre de 1993 sumaban 17,095 millones de dólares (véase Cuadro No. 6).

Una drástica disminución en el volumen de las reservas federales se consideraba como una señal de alarma acerca de la viabilidad de un país, sin embargo, el Banco de México registraba durante el mes de febrero de 1994 se había alcanzado la cifra récord de 93,515 millones de pesos en materia de reservas federales (véase Cuadro No. 5), una suma que, desde luego, brindaba confianza tanto al interior como al exterior del país.

¹⁰⁶ Es una cuenta donde se registran las transacciones internas en activos efectuados por personas físicas o morales mexicanos, o efectuadas por extranjeros con activos mexicanos.

¹⁰⁷ Es una cuenta donde se registran las entradas y salidas de divisas por concepto de compras o ventas de mercancías y servicios al exterior.

La situación cambió drásticamente durante el transcurso de ese año, año de elecciones federales, y normalmente en ese contexto existe una gran cautela en los mercados internacionales, sin embargo, con el asesinato del candidato priísta a la presidencia Luis Donald Colosio en el mes de marzo se suscitó una situación de inestabilidad política por lo que el flujo de divisas comenzó a reducirse considerablemente y, por ende, se comenzó a presionar a la baja el tipo de cambio; resultaba claro que el tipo de cambio no era el adecuado sino que se encontraba sobrevaluado, los inversionistas de cartera o golondrinos, como también se les conoció, comenzaron a dejar de suscribir títulos de deuda mexicana.

Estas dos vías de presión contra el flujo de divisas se combinaron con una situación de crecimiento interno de la economía mexicana que significaba aceleración de la demanda agregada en sus componentes de inversión y consumo, es decir, mayor número de importaciones, en consecuencia la demanda interna de divisas extranjeras también creció. Aunado a esto, la administración federal durante 1994 no incrementó considerablemente la depreciación del tipo de cambio dentro de la banda de flotación, por lo que el Banco de México y el gobierno debían de garantizar la demanda interna y externa de divisas con un peso tremendamente subsidiado, entonces el gobierno tuvo que acudir a las reservas federales y sacar al mercado un monto considerable de dólares, a fin de satisfacer la utilización intensiva de estas divisas en los mercados y las diferentes actividades productivas.

El resultado obvio de la utilización intensiva de las reservas del Banco de México para mantener la liquidez de la economía fue una caída substancial en su nivel, en el lapso de 11 meses, nuestro país perdió el 78.6% de sus reservas federales al caer de 93,515 a sólo 19,837 millones de pesos de febrero de 1994 a enero de 1995, lo que aunado a la reducción en el superávit de la cuenta de capital y el acentuado déficit de cuenta corriente, derivó en una virtual ausencia de liquidez internacional, y sobre todo, en la devaluación del peso mexicano.

4.1.1. EL ACENTUADO DÉFICIT EN LA CUENTA CORRIENTE.

La acelerada apertura comercial se convirtió en una pieza fundamental en la modernización económica del país, esto se convirtió en un creciente déficit de cuenta corriente, así como el pago de intereses de la deuda, debido a que la economía nacional no pudo igualar el ritmo de su dinamismo con el de la apresurada apertura; las exportaciones crecieron a una tasa considerable de 11.7% de promedio anual entre 1990 y 1994, las importaciones registraron una tasa mayor de 21% de promedio anual en el mismo período.

Prácticamente todos los rubros de la cuenta corriente registraron un desequilibrio negativo, los intereses por servicio de la deuda siguieron creciendo, así como los gastos de viajeros al exterior. De esta manera, el saldo negativo de la cuenta corriente pasó de -2,442.6 en 1988 a -29,662.0 millones de dólares en 1994, es decir, tuvo un incremento de poco más de 1,200% en sólo seis años. Mientras el déficit en cuenta corriente creció 12 veces, el PIB creció en promedio 3.0% en esos seis años, es decir, el país consumió mucho más de lo que produjo y exportó.

“El creciente déficit en la balanza de cuenta corriente y el aumento en la necesidad de capital extranjero, generaron el fenómeno de capital yatrogénico, es decir, la entrada de capitales no destinados a la inversión productiva ni al desarrollo tecnológico, sino al pago de intereses y dividendos. El capital externo inicialmente financia el déficit de la balanza de la cuenta corriente, pero posteriormente lo acentúa al tener que pagar los intereses y dividendos de dicho capital, del cual casi dos terceras partes eran de corto plazo, y dejaba abierta la vulnerabilidad de la economía por la volatilidad del capital. En ese contexto, entraron al país 100,000 millones de dólares de capital externo para financiar el déficit de la balanza de la cuenta corriente, pero 66,000 millones de dólares retornaron para el pago de intereses y dividendos. El costo alternativo de la entrada de capitales por destinarse al consumo y no a la inversión, fue el freno del modelo de crecimiento, por que no se promovió al aparato productivo, lo cual culminó en el paro de la economía en 1995. El capital extranjero es útil para complementar la necesidad de ahorro externo de la economía para financiar la inversión, pero cuando éste se torna especulativo, el perjuicio supera los beneficios momentáneos que genera.”¹⁰⁸

La estrategia de estabilización del tipo de cambio se ligó perniciosamente con la apertura comercial para sentar las bases del crecimiento del déficit en cuenta corriente, sencillamente un déficit de casi 9% del PIB era insostenible para una

¹⁰⁸ Villareal, René. *Hacia una nueva economía de mercado*, Castillo, México, 1998, p. 135.

economía como la nuestra; entre 1989 y 1993 se había podido financiar el déficit gracias al ingreso vía la desincorporación de entidades paraestatales de la administración pública federal, a la posibilidad de relocalizar industrias extranjeras en un país de bajos salarios, pero sobre todo, por el fuerte ingreso de inversión especulativa foránea, convirtiéndose esto, en un saldo ampliamente positivo en la cuenta de capital. Esto había permitido equilibrar la balanza de pagos y mantener estable el tipo de cambio nominal, sin embargo, era claro que cualquier interrupción en el ingreso de capital foráneo a nuestro país resultaría desastrosa.

El nivel del saldo negativo de la cuenta corriente indicaba que nuestro país se mantenía por encima de sus posibilidades, financiado por un flujo de inversión foránea demasiado volátil, lo que incrementó la dependencia del país con respecto a las variaciones en los factores externos, de cualquier forma en 1994 el déficit corriente era demasiado grande como para ser financiado en medio de un escenario con interrupción en el influjo de inversión foránea.

“Como vemos, México logró, durante mucho tiempo, financiar su déficit en cuenta corriente gracias a la entrada de capital extranjero, sobre todo de portafolio. Por desgracia, estos capitales son especulativos y volátiles por lo que no pueden representar una fuente de financiamiento estable. Se trata, como dicen los economistas mexicanos, de capitales ‘golondrina’ que dependen tanto de la evolución de los ‘fundamentales’, de los rumores, de lo que acontece en otros mercados emergentes y, sobre todo, de la credibilidad del tipo de cambio. Es por ello que la estabilidad del tipo de cambio sobrevaluado constituyó una pieza central de la estrategia económica que se puso en marcha desde 1988.”¹⁰⁹

¹⁰⁹ Guillén Romo Héctor, *Op. cit.*, p. 184.

4.1.2. LA SOBREVALUACIÓN TÉCNICA DEL PESO.

El abatimiento de la inflación, la captación de enormes volúmenes de inversión extranjera directa y de cartera, así como el prestigio y credibilidad interna y externa acerca del buen ritmo del proceso de reforma estructural, descansaron en gran medida sobre la política del tipo de cambio estable. Parecía evidente que la economía mexicana comenzaba a crecer después de una larga recesión y comenzaría a importar productos consecuentemente en un mayor grado, pero resulta más correcto afirmar que el mencionado déficit corriente obedecía a un tipo de cambio sobrevaluado que equivalía a un peso caro que abarataba las importaciones y encarecía las exportaciones, generando una tendencia a importar en mayor medida que a exportar, situación que desquiciaba al mercado interno.

Pese a los grandes avances en su control y abatimiento, la inflación era todavía alta (véase Cuadro No. 2), el diferencial inflacionario debió haber indicado, en rigor técnico, el nivel de la depreciación del peso para que no perdiese competitividad la economía mexicana, pero ese criterio racional se supeditó a la prioridad de la estrategia estabilizadora. La mayor inflación mexicana tenía que reflejarse en el valor del peso que para finales de diciembre de 1993 era de 3.251 pesos por dólar, pero al no depreciar correspondientemente el tipo de cambio (es decir, si en 1991 la inflación fue de 18.79%, el peso tuvo que depreciarse un poco más que eso para mantenerse competitivo, pero la depreciación fue de sólo 12%), resultó que nuestro país tenía una moneda nacional cuyo valor nominal con respecto al dólar estadounidense estaba inflado, hecho negativo que habría de revertirse con una gran devaluación.

La sobrevaluación del peso, dada por el diferencial inflacionario y el déficit comercial, fue destacada anticipadamente por varios analistas, uno de ellos, el prestigiado economista Rudiger Dornbush del Massachusetts Institute of Technology (MIT), quien señalaba en noviembre de 1992 que el peso estaba sobrevaluado y que se tenía que devaluar a fin de corregir el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, "dicha estrategia contó con el aval del FMI como explícitamente lo reconoce su director Michel Camdessus, quien sostiene que: 'De 1988 a 1993, con el apoyo activo del FMI, México reforzó el proceso de estabilización macroeconómica y de transformación estructural emprendido inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982. Esta estrategia apuntaba a realizar la viabilidad externa y a crear las bases de un crecimiento jalado por el sector privado.' Para el director del FMI, la estrategia se apoyaba en los siguientes elementos: mantenimiento del rigor financiero, utilización del tipo de cambio como ancla, aplicación de un amplio programa de reformas estructurales (privatización y

liberación del comercio y de los cambios) y reestructuración fundamental de la deuda externa."¹¹⁰

La administración salinista consideraba que una devaluación drástica se podría evitar con sólo acelerar el deslizamiento controlado del peso frente al dólar que se tenía desde 1991 y con un mayor ingreso de inversión extranjera de cartera, la cual había descendido sensiblemente durante 1993, pero que recuperaría su ritmo en el año siguiente. Por su parte, al inicio de 1994 el tipo de cambio interbancario experimentó una revaluación real, es decir, se redujo su cotización respecto al cierre de 1993 a pesar de que desde el primer día de ese año había comenzado el conflicto chiapaneco, incluso durante el primer trimestre del 1994 las entradas de capital totales fueron las más altas desde el inicio del programa de ajuste económico.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 185.

4.1.3. LAS TASAS DE INTERÉS INTERNACIONALES.

Durante 1994 se suscitó un fenómeno propio de la inestabilidad del Sistema Monetario Internacional (SMI) que habría de perjudicar sensiblemente a nuestro país, resulta que al observarse una expansión considerable de la economía estadounidense, la Reserva Federal de los Estados Unidos creyó que un crecimiento fuerte desataría presiones inflacionarias dentro del contexto internacional. Para contrarrestar dichas presiones, el camino fue una elevación en los niveles de las tasas de interés en Estados Unidos, lo que influyó en un aumento de su tasa de interés líder (LIBOR) y esto repercutió finalmente en todos los mercados de dinero y de capital.

Aquí conviene precisar el por qué de la trascendencia de las tasas de interés internacionales. Existen empresas calificadoras de la calidad de riesgo que tiene un título, papel o valor emitido por algún país, sea gobierno o empresa, basándose en elementos como la salud de las variables macroeconómicas, las dimensiones de una economía determinada o el sentido y ritmo de un proceso de reforma económica. Los países desarrollados obtienen "grado óptimo de inversión" o "investment grade", lo cual significa una elevada calificación de cero riesgo para los valores que emita ese país en los mercados internacionales, dicha calificación permite que el emisor pague un menor premio o rendimiento al tenedor de sus valores.

Nuestro país en 1994 aun estaba en camino a lograr esa alta calificación que le permitiría reducir sus tasas de rendimiento pasivas y optimizar el costo de su fondeo; pero, en este proceso el país quedó expuesto a que cualquier incremento en las tasas de interés estadounidenses e internacionales presionarían sus propias tasas; durante febrero de 1994 se observaron importantes alzas en los U.S. "Treasury Bonds" o bonos del Tesoro de los Estados Unidos, especialmente en los de menores plazos, que son los que influyen con mayor fuerza sobre el resto de los mercados internacionales de capital. Las alzas en el mercado de capital estadounidense habrían de interrumpir los flujos de inversión a los mercados emergentes como nuestro país, el cual no corrigió eficazmente el nivel de sus tasas de interés.

Pero como nuestro país se encontraba dentro de una estrategia estabilizadora que perseguía abatir la inflación y estimular la demanda agregada, la administración salinista adoptó una estrategia de defensa del tipo de cambio a fin de que no rebasara el techo de la banda de flotación. Dicha estrategia consistió en: 1) un aumento de las tasas de interés nominales a corto plazo (Cetes a 28 días) de alrededor de 8 puntos para alcanzar un nivel promedio de entre 16 y 19% anual tras los acontecimientos políticos del mes de marzo, 2) una depreciación del peso en el interior de su banda de fluctuación con intervenciones masivas a fin de impedir que nuestra moneda descendiera por debajo del piso de la banda y, por último, 3) el reemplazamiento de

un volumen considerable de títulos públicos a corto plazo, como los Cetes por Tesobonos indexados al dólar, con el objetivo de retener los capitales que se sentían amenazados por una devaluación.¹¹¹

Esta estrategia costó la pérdida de competitividad de los títulos mexicanos de deuda y una substancial disminución del atractivo de los mercados de dinero y de capital; es decir, los inversionistas nacionales y extranjeros habían abandonado los activos denominados en pesos durante 1994, esto impactó negativamente a los flujos de inversión de cartera que México requería para compensar el creciente déficit de cuenta corriente. De este modo, el incremento en las tasas de interés internacionales se convirtió en uno de los más influyentes factores para el estallido de la crisis financiera mexicana por su ausencia de liquidez y de solvencia.

¹¹¹ Manrique Campos Irma. *Arquitectura de la Crisis Financiera*. Editorial Porrúa, México, 1999, p. 71.

4.2. EL ERROR DE DICIEMBRE.

Como ya mencionamos, desde 1987 y hasta 1994 el gobierno mexicano sostuvo un tipo de cambio nominal semifijo en un esfuerzo por bajar la inflación e incrementar la productividad, mientras que la inflación bajó en este período de 159.2% a 7.05% las compañías mexicanas fueron perdiendo progresivamente su competitividad mientras el tipo de cambio se apreciaba en cerca del 40%. Además, como resultado de la apresurada apertura comercial puesta en marcha desde 1985, las barreras de entrada al mercado mexicano fueron reducidas drásticamente dando mayor impulso a las importaciones.

El resultado de la apreciación en el tipo de cambio y de la gradual apertura comercial fue un fuerte incremento en las importaciones y un desmesurado crecimiento en el déficit de la balanza comercial y en la cuenta corriente, para 1994 el déficit comercial alcanzó los 18,463.9 millones de dólares, mientras que el de la cuenta corriente se elevó a 29,662 millones de dólares (véase Cuadro No. 4), lo que equivalía al 7.8% del PIB; hasta diciembre de 1993 el déficit en la cuenta corriente fue financiado por los enormes flujos de entrada de capitales extranjeros, sin embargo, a principios de 1994, estos flujos comenzaron a ser menores después del conocimiento mundial del levantamiento insurgente militar de un grupo de indígenas en la Sierra de Chiapas conocido como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de los fenómenos políticos ocurridos en nuestro país.

Aunado a este movimiento militar insurgente, la salida de capitales siguió durante el mes de febrero, más específicamente después del día 4 de febrero, día en el que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos dio a conocer a la comunidad económica mundial el incremento de las tasas de interés de corto plazo, lo cual precipitó una salida generalizada de capitales de los mercados emergentes.

Las salidas de capitales extranjeros seguirían realizándose con el transcurrir del año, muy especialmente a raíz de la inestabilidad política, que sin precedentes tomaría lugar en nuestro país, hechos como el asesinato del entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio Murrieta, ocurrido el día 23 de marzo, como el asesinato del entonces Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, que tuvo lugar el día 22 de septiembre, la renuncia meses después de su hermano el subprocurador general de la República, Mario Ruiz Massieu, y el ambiente de tensión creado ante el temor de un quebrantamiento de la paz en Chiapas previo a las elecciones presidenciales del 21 de agosto, alentaron las salidas de capital.

De esta manera, el amplio déficit en la cuenta corriente aunado a la sensible caída de los flujos entrantes de capital extranjero, precipitado por el aumento de las tasas de interés de corto plazo en los Estados Unidos, forzaron al Banco de México a gastar alrededor de 10 millones de dólares de las reservas federales en el segundo y tercer trimestre de 1994 a fin de mantener el tipo de cambio, aumentar las tasas de interés a 18% y dejar que el tipo de cambio tocara el límite superior de la banda de fluctuación.

De tal manera que esta estrategia incrementó en gran medida la vulnerabilidad de nuestra economía ante una devaluación. El incremento en el monto de Tesobonos en circulación empeoró el impacto fiscal de la devaluación del tipo de cambio, convirtiéndola en una crisis de liquidez para el gobierno, además, el incremento en el gasto del gobierno producto de las campañas electorales aumentó el déficit comercial, incrementándose así, la necesidad de capital inmediato, es decir, extranjero.

El evento que aparentemente rompió la resolución del Banco de México y del gobierno zedillista para defender la moneda, fue el rompimiento de las negociaciones con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el lunes 19 de diciembre de 1994 y la ocupación pacífica, por parte de este ejército, de varios pueblos en el noroeste de Chiapas. El Mercado de Valores cayó 4.15% ese mismo lunes 19 de diciembre y el peso se depreció a 3.466, cerca del límite superior de su banda, que era de 3.471, se rumoró entonces que las reservas federales cayeron 38,126 millones de pesos ese mismo día, de su nivel reportado de 59,600 millones de pesos el 30 de noviembre, día último de la administración salinista.

“El 20 de diciembre, al ver que las reservas disminuían a un ritmo muy peligroso, el gobierno amplió el margen de fluctuación del tipo de cambio permitiendo que el peso se devaluara 15%. Esta medida, negociada en el marco del Pacto, sacudió la confianza de los mercados. En lugar de tranquilizarlos, produjo el efecto inverso: la desconfianza y el malestar de los agentes económicos que sabían que la sobrevaloración del peso superaba ampliamente 15% y que el Banco Central estaba perdiendo sus reservas. Las acciones de la Bolsa de Valores cayeron de manera drástica y las autoridades se vieron obligadas a suspender la venta de 69 emisiones, debido a las pérdidas sufridas. Por otro lado el mercado de divisas conoció importantes salidas de capitales: durante la sola jornada del 21 de diciembre se constataron salidas de capitales evaluadas en 2 500 millones de dólares.”¹¹²

De esta forma con las reservas federales cayendo a cerca de 40,590 millones de pesos a mediados de diciembre, la nueva administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León decidió conveniente instaurar la libre flotación del tipo de cambio el

¹¹² Guillén Romo Héctor. *Op. cit.*, p. 189.

día 22 de diciembre, dando así por terminado la utilización de los límites dentro de las bandas en el tipo de cambio, sin embargo, la decisión gubernamental de incrementar la banda del tipo de cambio primero en sólo 13%, seguido por la libre convertibilidad del tipo de cambio y ante la ausencia de un nuevo programa económico, significó que lejos de dar confianza a los inversionistas, la devaluación contribuyó a una mayor pérdida de confianza en el tipo de cambio y continuaron la fuga de capitales extranjeros.

Como ya hemos visto, el Fondo Monetario Internacional ha prestado ayuda a nuestro país durante sus crisis financieras, antes de cada préstamo o giro, el FMI ha impuesto un acuerdo de condicionalidad que obliga a México a corregir sus desequilibrios de pago, y también ha procurado insertar a nuestro país en la nueva economía mundial, apuntalando su sector externo y liberando su mercado interno, todo esto, a través de la aplicación de un modelo de desarrollo liberal encaminado a convertir nuestra economía en una economía de mercado. A partir de 1988, cuando se aceleró el proceso de reforma estructural de nuestra economía, el FMI elogió continuamente a México como un "país modelo" de modernización y lo señalaban como un ejemplo para todos los que desarrollaban procesos de reforma similares, México iba en camino de convertirse en una nación del "primer mundo" mientras siguiera aplicando puntualmente los lineamientos recomendados por el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Al sobrevenir la devaluación del peso mexicano, los manejadores de fondos de inversión perdieron miles de millones de dólares por sus tenencias de títulos de deuda mexicanos, lo que repercutió en una disminución del valor real de los demás valores de los mercados emergentes, el célebre Efecto Tequila, y en una nueva e inédita crisis de deuda externa. El FMI se vio criticado duramente por su acelerada incapacidad para prevenir la crisis financiera de nuestro país y por alentar demasiadas expectativas positivas sobre el futuro económico del país, sin embargo, el FMI sostuvo que México había manejado mal su política económica, que había ocultado información clave sobre sus finanzas públicas y que ello se combinó con un clima exterior adverso.

El FMI y el gobierno de los Estados Unidos decidieron intervenir con un paquete de crédito para rescatar la economía mexicana, cuya crisis se había convertido en una amenaza para la estabilidad económica de los países con mercados emergentes. El 31 de enero de 1995 la administración del Presidente William Clinton de los Estados Unidos anunció el Paquete de Apoyo Financiero para nuestro país, del cual los Estados Unidos proveería 20 mil millones de dólares, el FMI 17.75 mil millones de dólares, el Banco de Pagos Internacionales 10 mil millones de dólares, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial 2.78 mil millones de dólares, y el

Banco de Canadá 1.1 mil millones de dólares.¹¹³ Este monto disponible de recursos ascendió a la suma total de 51.637 mil millones de dólares y se otorgó con el propósito de ayudar a solventar los gastos producto de las obligaciones de deuda de corto plazo próxima a vencerse, principalmente Tesobonos, así como para fortalecer las reservas internacionales del Banco de México.

El problema de fondo de la crisis no consistió en que la economía nacional tuviera importantes transformaciones y contara con un ahorro externo significativo, el real problema consistió en que dicho ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del PIB. "En suma, la crisis se gestó durante varios años y sus causas centrales se ubican en la naturaleza del modelo y las políticas estabilizadoras seguidas, los cambios en el exterior y los acontecimientos políticos derivados de la pugna por el poder en México. La estabilización de la economía se logró sin un crecimiento y con un abultado déficit de la balanza comercial, lo que implicó la expansión de la brecha externa. (...) La crisis de 1994-1995 reveló que las autoridades subestimaron el carácter especulativo de la mayor parte de los capitales que ingresaron a los mercados de dinero y de capital, sensibles a cualquier cambio local o foráneo, que generaban una incertidumbre sistemática sobre su permanencia y la capacidad para mantener los equilibrios económicos en el mediano plazo, reforzando así las expectativas devaluatorias"¹¹⁴

¹¹³ Banco de México, *Informe Anual 1995*, p. 181.

¹¹⁴ Solís Leopoldo. *Crisis económico-financiera 1994-1995* Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 88.

4.3. PROGRAMAS DE EMERGENCIA Y AUSTRERIDAD ECONÓMICA.

La crisis económica resultaba muy compleja pues en ella estaban presentes múltiples causas que se fueron gestando a lo largo de los años, por lo tanto, ante la gravedad de dicha crisis a la que se enfrentaba la nueva administración federal, el 4 de enero de 1995, el Presidente Zedillo anunció una serie de medidas a fin de superar la crisis, estas medidas darían cuerpo al Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), este programa de emergencia económica pretendía mejorar la credibilidad de los agentes económicos en la política económica, controlar el impacto inflacionista de la devaluación a través de medidas de orden monetario y de orden fiscal, buscando un rápido ajuste en el déficit de la cuenta corriente. "... sin embargo, la inestabilidad de los mercados financieros era ya muy profunda para corregirse en el corto plazo a pesar de los apoyos financieros internacionales que son ofrecidos por nuestros principales socios comerciales. "¹¹⁵

Este plan proyectaba una inflación del 19% para el resto del año, y se basaba en una proyección del tipo de cambio promediando 4.50 pesos por dólar en 1995, otorgaba un incremento del 10% a los precios reglamentados, y se concedía un aumento en los salarios mínimos del 7% para el resto del año, lo que significaría a la postre una degradación en términos reales. Durante el transcurrir de los primeros meses del año, las condiciones que se presentaban no eran nada favorables, por un lado el mercado de valores seguía a la baja, por otro lado el tipo de cambio y las tasas de interés seguían a la alza y ante la incompetencia del gobierno mexicano para traer de nuevo capitales extranjeros, los cuales se mostraban renuentes ante la complejidad de la crisis mexicana, el 9 de marzo la administración zedillista dio a conocer su nuevo programa económico, corregido y aumentado, el cual no resultaría del mayor agrado para la población del país, el denominado Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE).

Este plan se trazó sin el consentimiento explícito del sector privado y de los sindicatos, y por ende, se rompía con una tradición de 7 años de negociar la política económica dentro del mecanismo del Pacto; bajo el nuevo plan de emergencia, el gobierno anunció una política fiscal substancialmente restrictiva, a fin de obtener un superávit primarios de 4.4% del PIB en 1995, comparado con el superávit de 3.3% del PIB programado en enero, se proyectaba una inflación de 42%, que en realidad fue de 51.97%, se calculaba un tipo de cambio de 6.00 por dólar en promedio, que en realidad fue de 6.70, y se anunciaba un aumento de los salarios mínimos de un 12%, que a la postre fue de 29.1%.

¹¹⁵ Manrique Campos Irma, *Op. cit.*, p. 73.

"Según las autoridades, el objetivo central del PARAUSEE era sacar al país lo más pronto posible de la situación de urgencia económica. Para esto, era preciso estabilizar los mercados financieros a corto plazo, lo que implicaba estabilidad y certidumbre con respecto a la evolución futura del tipo de cambio, así como la reducción de las tasas de interés tras un período de ajuste. Según la óptica ortodoxa imperante en el gobierno, había que aumentar el ahorro, para evitar depender del ahorro externo, e incrementar la oferta de fondos prestables para disminuir los gastos y aumentar los ingresos. Por lo que toca al ahorro privado, el Estado debería aplicar una serie de medidas para alentarlo." ¹¹⁶

El PARAUSEE contenía una serie de políticas de austeridad enfocadas a reducir el déficit de la cuenta corriente al tiempo que impiden el desarrollo de la espiral precios-salarios, este segundo paquete de medidas proponía un mejoramiento en la política fiscal del gobierno a través de medidas adicionales que afectarían tanto los ingresos como el gasto. Para lograr el fortalecimiento de las finanzas públicas en materia de ingresos se aprobó un incremento en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10 al 15%, se incrementaron los precios de las gasolinas, diesel y el gas doméstico en un 35%, la electricidad en un 20%, y se incrementaron las diferentes tarifas que cobran Caminos y Puentes Federales, Ferrocarriles Nacionales de México, y Aeropuertos y Servicios Auxiliares.¹¹⁷ En suma, resultaba necesario ajustar más fuertemente el programa de emergencia económica para prevenir mayores presiones inflacionarias mediante recortes adicionales del gasto público y ajustes de precios y tarifas públicos.

Este programa era resultado del acuerdo final con los Estados Unidos sobre su parte en el paquete de préstamo internacional, estaba diseñado para permitir que el gobierno y las compañías mexicanas pudieran hacer frente a sus pagos de deuda en moneda extranjera, contener el impacto inflacionario de la devaluación y reducir la dependencia futura en los flujos de capitales extranjeros al recortar el déficit en la cuenta corriente. Por el lado de los gastos, el gobierno buscaba una reducción del gasto programable por lo que implantó recortes presupuestales de 1.6% del PIB, manteniendo algunos subsidios en alimentos básicos, pospuso nuevos proyectos de infraestructura y redujo el ritmo de ejecución de obras ya iniciadas, impuso reducciones de personal burocrático, y anunció la venta de organismos administrados por el gobierno federal.

Durante 1995 el Ejecutivo Federal presentó ante el H. Congreso de la Unión las iniciativas de reforma legislativas con el propósito de permitir y alentar la participación privada en áreas de gran importancia para el desarrollo como son ferrocarriles, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, transportación y distribución de gas natural, iniciándose así, el proceso de desincorporación de 14

¹¹⁶ Guillen Romo Héctor, *Op. cit.*, p. 192.

¹¹⁷ Banco de México, *Informe Anual 1995*, p. 46

empresas paraestatales. Conforme al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, durante el mes de mayo de 1995. ¹¹⁸

La importancia del PND 1995-2000 radica en que de él emanan todos los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como los programas anuales de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, incluidos la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, que habrán de aplicarse durante ésta administración. El objetivo estratégico fundamental del PND 1995-2000 era promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redundara a favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia. El PND planteaba las siguientes cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- Aplicar políticas sectoriales pertinentes. ¹¹⁹

El plan proponía hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo, consecuentemente, se formularon como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimulara el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos

¹¹⁸ El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

" El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte a los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Alco editorial, México, 2001, p. 22.

¹¹⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 139.

adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

En resumen, esta serie de políticas restrictivas junto al control de los salarios por parte de los sindicatos llevaron a un descenso significativo de la inflación, a la estabilización del tipo de cambio, a un cambio significativo en la balanza comercial y en modestas entradas de capital extranjero, sin embargo, predominaron las características del proceso de la globalización mundial, es decir, un aumento constante de las desigualdades sociales, la persistencia de la distancia entre los ricos y los pobres como resultado del mantenimiento de los mecanismos de explotación de tipo imperialista, reducción de la capacidad de ingreso, incremento del desempleo y del empleo informal, aumento en la tasa de migración con el vecino del norte, etc.

De tal forma que estas medidas que se impusieron implicaron profundas transformaciones en el seno de la vida económica del país, donde hubo que darse paso a un perfil distinto, sobre todo lo concerniente con la relación de la economía mundial respecto al papel del Estado, así como transformaciones cualitativas dentro de la sociedad.

4.4. EL PAPEL DEL ESTADO ANTE LA GLOBALIZACIÓN.

Constantemente se habla de la necesidad de reformar el Estado para poder ajustarse a las necesidades de la globalización mundial, para lograr dicha reforma se necesita de un proceso político de conciencia, ajustado a cada escenario y con un sentido amplio de democratización, en donde cada uno de los actores realicen su actividad con el propósito de fomentar el desarrollo de su comunidad, para realizarla se necesita la cooperación del gobierno con la sociedad civil en donde la legitimidad del Estado podría ser modificada de una manera positiva.

Si bien nos encontramos ante una pérdida de la potestad del Estado frente a las empresas transnacionales, las respectivas consecuencias para la soberanía nacional son divididas por dos tendencias; en primer lugar, la relación entre los Estados del primer mundo y sus empresas transnacionales son ásperas, ya que las empresas transnacionales al contar con capacidades creativas estratégicas producto de su poder económico, se convierten en los embajadores de la globalización, mientras que el Estado cumple funciones de apoyo y respaldo, siendo que desearían contar con esa inversión que se canaliza hacia países en vías de desarrollo. En segundo lugar, se requiere con frecuencia el poder del Estado ante la imposición de los intereses económicos extranjeros en la determinación de las estructuras y dinámicas económicas nacionales, tales como las requisiciones, privatizaciones, topes salariales, las quiebras de sindicatos y ante las ineficacias del mercado financiero nacional.¹²⁰

Modernizar al Estado no implica mayor o menor Estado, lo que significa es un mejor Estado, un Estado fuerte, sujeto al principio de la legalidad, que incremente su eficiencia y eficacia dentro del sistema económico en su conjunto, a través de espacios naturales para la acción pública, orientados a compensar las fallas y limitaciones del mercado; enfatizando su posición a garantizar los derechos individuales como la educación, salud y vivienda; satisfaciendo la demanda de servicios públicos tales como agua, drenaje, alumbrado público, seguridad pública; eliminando la analfabetización y la pobreza, combatiendo las diferentes formas de contrabando y de narcotráfico, protegiendo el medio ambiente y los recursos naturales, incentivando la investigación científica y tecnológica, entre otros. El político brasileño Fernando H. Cardoso afirma: "Abandonemos la ilusión de que el mercado por sí solo va a traer igualdad, lo que queremos es más igualdad, no con la perpetuación de un Estado de 'malestar social' y privatizado, sino a través de una reforma del aparato estatal que permita transformarlo en un instrumento de progreso social... Hay que insistir en este tema, a fin de que el Estado recupere la

¹²⁰ Dieterich Steffan Heinz. Globalización, educación y democracia en Chomsky y Dieterich. *La Sociedad Global*, Joaquín Mortiz, México, 1995, pp. 65-67.

fuerza necesaria para canalizar los deseos de la sociedad y responder a los anhelos de bienestar social. En otras palabras hay que 'desprivatizar' el Estado."¹²¹

Por desprivatizar se comprende distanciarlo de los intereses de los grupos privados a fin de atender los intereses públicos de la sociedad, mediante la aplicación de adecuadas políticas públicas, reconociendo los límites del mercado, con el propósito de promover la participación civil. La función del gobierno será trascender de la concepción reguladora, a promotor de la productividad a través de la implementación de políticas amistosas del mercado, apoyando al desarrollo de la inversión y el desarrollo empresarial.

Se requiere, además, de la participación consciente y decisiva de la sociedad civil a fin de promover la equidad distributiva y del bienestar social, se requiere de espacios de discusión entre el Estado y su población que permitan delinear las estrategias a seguir en ciertas materias de la vida colectiva; en las nuevas democracias, ni el gobierno ni el mercado garantizan el correcto bienestar social. Se requiere diseñar una alternativa basada en una nueva economía de mercado, que sea incluyente de los marginados del mercado y que funcione en el marco de la globalización a través de la mano invisible, pero apoyado en la mano solidaria de la sociedad para la equidad distributiva y en la mano promotora del Estado para lograr un crecimiento y desarrollo sustentable.

Anthony Giddens afirma que " El Estado y la sociedad civil deberían actuar asociados, cada uno para ayudar, pero también para controlar, la acción del otro." Promueve, además, 5 puntos que abundan en la necesidad de construir el nuevo Estado.

1. Se debe realizar un redimensionamiento del Estado, que le permita ser más eficiente en la toma de decisiones apoyándose en una correcta delegación de responsabilidades.
2. Se necesita reformar las constituciones locales a fin de hacerlas más prácticas y eficientes, especialmente a la hora de la repartición de la justicia.
3. Se requiere elevar la eficiencia administrativa, tomando y copiando soluciones provenientes de las empresas que contengan respuestas eficaces a los problemas, como serían auditorías eficaces, controles de objetivos, mayor participación de sus integrantes, periodización de sus planes.

¹²¹ Cardoso Fernando H. *Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social*, en la revista de la CEPAL, agosto de 1997, pp. 8-9.

4. Una reforma electoral democrática que garantice la transparencia de los resultados y que promueva incesantemente la participación de los votantes, por medio de experimentos democráticos como son las encuestas, los plebiscitos, los referendos electrónicos, los jurados ciudadanos.
5. Fortalecer su capacidad para la gestión del riesgo ante cualquier tipo de imponderable que surga como amenaza para el bienestar de la sociedad. ¹²²

Este nuevo Estado se basa en el conocido nuevo federalismo¹²³, que se ocupa de puntos importantes entre los que destacan el redimensionamiento del Estado, la delegación de responsabilidades, reducir el poder del Estado en materia de injerencia estatal, una transparente fiscalización, promover la participación de la sociedad civil en materia de toma de decisiones, etc. La administración pública es la clave para la reforma del Estado, ya que es ahí donde se abren los espacios para la participación social y se establece la direccionalidad de un proyecto nacional.

¹²² Giddens Anthony. *La Tercera Vía*, Taurus, España, 1999, pp. 88-96

¹²³ El federalismo como forma de unidad de las partes de una nación, se fundamenta en los principios de libertad y autonomía que son importantes por que reflejan la pluralidad de los grupos que la conforman, de tal forma que el federalismo es necesario por que en un Estado donde se restringen las acciones de los individuos y no se respetan las particularidades de las organizaciones, es probable que se concentre el poder y manifieste una tendencia centralizadora que reforzaria el autoritarismo político.

CONCLUSIONES.

A partir de finales de la década de 1970 en el marco de la crisis económica mundial, el modelo político y económico intervencionista, distinguido en nuestro país como desarrollo compartido, perdió la capacidad de responder a las demandas de bienestar; en consecuencia, se adoptó un severo programa de austeridad basado en una serie de políticas ortodoxas impuesto por los principales organismos internacionales de crédito a partir de 1982.

Sin embargo, como hemos visto a lo largo de cada uno de los capítulos de la presente investigación, este nuevo proyecto nacional tuvo más que ver con concentrar la riqueza privada e incrementar la propiedad extranjera y monopolica que con buscar la igualdad en la distribución del ingreso, estimular las destrezas empresariales, la inversión productiva, modernizar la estructura y el funcionamiento de la administración pública o buscar el empleo bien remunerado, con esto creemos comprobar la validez de la hipótesis de trabajo de esta investigación. La experiencia mexicana desenmascara como ingenua la ilusión del milagro del bienestar a través del mercado total.

Siempre que un país menos desarrollado, adopta las condiciones de desarrollo dictadas por sus acreedores, sin un fomento dirigido de la industria y protección mediante aranceles, intenta enfrentarse a la competencia superior de los países industriales, el fracaso es previsible. Las medidas de ajuste lejos de crear políticas de desarrollo y crecimiento para el grueso de la población, impactaron principalmente de forma negativa a la clase trabajadora, ya que por un lado debilitó tanto a organismos defensores de los derechos laborales, los sindicatos, y a sus movimientos populares, así como su capacidad de ingreso, mientras que por el otro lado, apoyó las políticas de privatización o liquidación de los bienes públicos. Las reducciones en los programas de gasto social debilitaron la productividad de la fuerza laboral, lo que facilitó los despidos recurrentes, promovió la pérdida de destrezas asociadas con el empleo estable y, por lo tanto, disparó el incremento en los empleos informales.

Esto llevó a un número importante de trabajadores y a sus familias, despojados de todo tipo de beneficios sociales, a integrarse al mercado informal u otras actividades relacionadas con los diferentes tipos de contrabando; de este modo, se mostraba que el sacrificio de la clase trabajadora no es una precondición de corto plazo para la prosperidad general, sino una condición estructural de largo plazo para concentrar el ingreso. La apertura al capital extranjero y la eliminación de los impuestos a las empresas transnacionales permitió una baja recaudación fiscal, lo que repercutió en incrementos en los impuestos a las empresas locales y a los asalariados, quienes observaron una disminución real en su capacidad de compra, esto a su vez, acrecentó el malestar entre la sociedad.

La apertura comercial, con sus respectivas eliminaciones de aranceles, permitió que se incrementara el número de pequeñas y medianas empresas en bancarrotas, llevo a

la dominación del mercado a un reducido número de grandes empresas y a una creciente dependencia por las importaciones; esta apertura creó incertidumbre e inestabilidad en la economía mexicana, pues el país no se encontraba listo para competir con países más desarrollados, ni para incertarse de manera tan rápida al mercado mundial. La liberación de los flujos financieros no contribuyó a nuevas inversiones de grandes capitales en actividades productivas de largo plazo, sino más bien, se dirigió a obligaciones de corto plazo de alto interés y a bonos gubernamentales con el propósito de reforzar las reservas extranjeras, cumplir con las obligaciones de deuda y lograr un equilibrio en la balanza de cuenta corriente.

La capitalización de las empresas privatizadas se vio acompañada por una mayor descapitalización de la economía, creando problemas en la balanza de pagos, no soluciones. Por su parte, el capital productivo ejerció presión para reducir los salarios y las remuneraciones sociales como resultado del mayor endeudamiento con los bancos, por otro lado, la obligación del gobierno de realizar pagos de deudas totales y expeditos llevó a la infraestructura física del Estado a un importante deterioro, autopistas, carreteras, sistemas de transportes ferroviarios, puertos marítimos, hospitales, escuelas, etc., se vieron cada vez más descuidados.

Con el propósito de modernizar la estructura y el funcionamiento de la administración pública se pusieron en marcha una serie de cambios tendientes a mejorar los rendimientos de la gestión pública. La desincorporación de algunos sectores de la administración pública partió de concepciones ideológicas que se orientaban a la búsqueda de nuevos procedimientos para administrar los recursos cada vez más escasos, de un medio para reducir el tamaño administrativo del gobierno y como el instrumento para insertar a éste en los valores de la economía de mercado y propiciar así que el Estado disminuyera su participación económica.

El problema primordial de esta desincorporación recayó en que no incidió realmente en el fomento de la inversión privada, al contrario, la transferencia de activos y rentas del sector público al sector privado, se realizó a fin de favorecer a grupos económicos definidos. En la actualidad, la administración pública debe continuar con un proceso de reestructuración interna, orientado a fortalecer sus estructuras, métodos y mecanismos propios que sean resultado de la aplicación de ejercicios racionales y equilibrados dentro del marco de la relación Estado y sociedad.

Por su parte, la tarea del Estado continuará siendo la conducción de la sociedad hacia su desarrollo, sin olvidar que ha sido diseñado para mantener y elevar el bienestar social, su labor debe de reflejarse en políticas públicas tendientes a modernizar la política social del Estado, en ello se deben de transformar los instrumentos de intervención estatal sobre la economía y al mismo tiempo lograr la dinámica necesaria para que se contribuya al beneficio común y al acceso a una mejor calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Monteverde Alonso. *Crisis-Globalización-Alternativas*, Nuestro Tiempo, México, 1996.
- Aguilar Villanueva Luis F. *Política y racionalidad administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.
- Anda Gutiérrez Cuauhtémoc. *México y su desarrollo socioeconómico*. Noriega Limusa Editores, México, 2000.
- Ángeles Luis. *Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana*. El Caballito, México, 1990.
- Angus Madisson. *Dos Crisis: América y Asia 1929-1938 y 1973* 1983. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Aristóteles. *Política*. Colección Sepan Cuantos, Porrúa, México, 1985.
- Banco de México. *Informe Anual 1987, 1990, 1991, 1992, 1993, 1995*.
- Bernal Sahagún Víctor y De la Peña Sergio. *Pensamiento Latinoamericano: Cepal, R. Prebish y A. Piuto*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1980.
- Bobbio Norberto. *Diccionario de Política*. Siglo XXI ed., México, 1981.
- —————. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Calva José Luis. *El modelo neoliberal mexicano*. Juan Pablos, México, 1995.
- Campos Ricardo. *El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana*. Plaza y Valdés, México, 1993.
- Cardero María Elena. *Patrón monetario y acumulación en México*. Siglo XXI editores, México, 1990.
- Cavarozzi Marcelo. *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. Era, México, 1998.
- Celso Furtado. *El Capitalismo Global*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Alco editorial, México, 2001.
- Chávez Ramírez Paulina. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982- 1994*. Era, México, 1996.

- De la Cueva Mario. *La idea de Estado*. Cuarta edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- *Diccionario de la Real Academia Española*. España, 1984.
- Ferrer Aldo. *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999.
- -----, *Historia de la Globalización*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1998.
- Flores Caballero Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Giddens Anthony. *La Tercera Vía*, Taurus, España, 1998.
- González Marín María y Álvarez Mosso Lucía. *La Economía Mexicana en el Umbral del Siglo XXI*. Quinto Sol, México, 1990.
- Green Rosario. *Estado y banca transnacional en México*. Nueva Imagen, México, 1984.
- Guerrero O. Omar. *La administración pública en México*. Fontamara, México, 1986.
- -----, *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdés editores, México, 1992.
- Guillén Romo Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940/1982*. Era, México, 1984.
- -----, *El fracaso neoliberal en México. Seis años de Fondo Monetario (1982-1988)*, Nuestro Tiempo, México, 1988.
- -----, *El sexenio del crecimiento cero*. Era, México, 1990.
- -----, *La contrarrevolución neoliberal*. Era, México, 1997.
- Hans-Peter M. y Harold Schuman. *La trampa de la globalización*. Taurus, España, 1999.
- Hegel, G.W.F. *Filosofía del derecho*. UNAM, México, 1985.
- Heller Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

- Hobbes Tomás. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- Huerta González Arturo. *Economía mexicana más allá del milagro*. Diana, México, 1991.
- Ibarra, David. *¿Transición o Crisis?*. Aguilar, México, 1995.
- Kelsen Hans. *Compendio de teoría del estado*. Blume ediciones, España, 1979.
- Laurell Asa Cristina (coordinadora). *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. Fundación Ebert, México, 1992.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ed. Sista, México, 1990.
- Magaña Rosa María y José M. Martinelli. *Antología de política económica*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 1997.
- Manrique Campos Irma, *Arquitectura de la Crisis Financiera*. Porrúa, México, 1999.
- Mansells C. Catherine. *Las finanzas populares en México*. Milenio, México, 1995.
- Maquiavelo Nicolás. *El Príncipe*. Planeta De Agostini ed., España, 1995.
- Meyer Lorenzo. *Liberalismo Autoritario*. Océano, México, 1997.
- Moreno U. María De los Angeles y Flores Caballero Romeo. *Evolución de la deuda pública externa de México 1950-1993*. Castillo, México, 1995.
- Noam Chomsky y Heinz Dieterich. *La Sociedad Global*. Contrapuntos, México, 1999.
- Ortiz Wadgymar Arturo. *La nueva economía mundial, actualidad de las teorías del comercio internacional en un mundo globalizado*. Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- Pichardo Pagaza Ignacio. *Introducción a la administración pública de México. Bases y estructura*. INAP, México, 1984, vol.1.
- Pipitone Ugo. *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. *Quinto Informe de Gobierno*, México, 1993

- Rodríguez Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*. 5ª edición, siglo veintiuno editores, México.
- Sacristán Ruiz Carlos. *La reestructuración del sistema burocrático en La Administración pública contemporánea en México*. SECOGEF, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Saxe-Fernández John (coordinador). *Globalización: crítica a un paradigma*. Ed. Plaza Janés, México, 1999.
- Soros George. *La Crisis Del Capitalismo Global*. Plaza Jánés, México, 1999.
- ----- . *Hacia una Sociedad Global Abierta*. Nexos, México, 1998.
- Tello Carlos. *La política económica en México 1970-1976*. 11ª ed., siglo veintiuno editores, México, 1993.
- Torres Gaytán Ricardo: *Un siglo de devoluciones del peso mexicano*. 2da. edición, siglo veintiuno editores, México, 1980.
- Ulrich Beck. *¿Qué es la globalización?*. Paidós, España, 1999.
- Urquidí L. Víctor (coordinador). *México en la globalización. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Uvalle Berrones Ricardo. *El gobierno en acción*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- ----- . *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. IAPEM-UAEM, México, 1997.
- Velazco Armando. *Contradicciones y desventuras de las políticas económicas*, Aguilar ed., México, 1989.
- Villareal René. *Hacia una nueva economía de mercado*, Castillo, México, 1998.
- ----- . *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Océano ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- ----- . *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- Wallace Robert y Waarts Antonie. *La política de protección en el desarrollo económico de México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Weber Max. *El político y el científico*, Alianza, México, 1992.
- Zygmunt Bauman. *La Globalización: Consecuencias Humanas*. Fondo de Cultura Económica, Brasil, 1998.

OTRAS FUENTES.

- Anguiano R. Eugenio. México y la globalización financiera, en la revista *Foro Internacional*, vol. XL, núm. 2, abril-junio, México, 2000.
- Cardoso Fernando H. *Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social*, en Revista de la CEPAL, agosto de 1997.
- Córdoba José. *Diez lecciones de la reforma económica en México*, en Revista Nexos No. 158, México, 1991.
- González Casanova Pablo. *Los indios de México hacia el nuevo milenio*, en La Jornada, 9 de Septiembre de 1998.
- Trimestre Económico. *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983*, abril- junio de 1983.
- Uvalle Berrones Ricardo. *La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno*, en Revista Estudios Políticos núm. 5, FCPyS-UNAM, México, 1994.
- ----- . *La nueva racionalidad del Estado mexicano*. Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública núm. 3, Julio de 1990, p. 70.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

CUADRO No. 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

AÑO	PRECIOS CORRIENTES	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO
1982	9,798,101	-0.80%
1983	17,879,567	-4.20%
1984	29,472,356	3.60%
1985	47,392,267	2.60%
1986	79,535,689	-3.80%
1987	193,701,408	1.70%
1988	392,714,902	1.20%
1989	516,710,385	3.30%
1990	668,691,180	4.46%
1991	949,147,664	3.62%
1992	1,125,334,399	2.80%
1993	1,256,195,902	0.46%
1994	1,420,159,578	4.50%
1995	1,837,019,104	-6.20%

+ Millones de Pesos

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos e Informe Anual*, varios números, 1982-2000.

CUADRO No. 2

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC)

AÑO	PORCENTAJE DE INCREMENTO
1982	98.80%
1983	80.80%
1984	59.20%
1985	63.60%
1986	105.80%
1987	159.20%
1988	51.70%
1989	19.70%
1990	29.93%
1991	18.79%
1992	11.94%
1993	8.01%
1994	7.05%
1995	51.97%

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos e Informe Anual*,
varios números, 1982-2000.

CUADRO No. 4

BALANZA DE LA CUENTA CORRIENTE

AÑO	CUENTA CORRIENTE	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL
1982	-4,078.50	21,229.70	14,437.01	6,792.69
1983	5,323.80	22,312.02	8,850.90	13,461.12
1984	4,238.50	24,197.90	11,274.30	12,923.60
1985	404.50	21,663.80	14,533.10	7,130.70
1986	-1,770.50	16,157.70	12,432.50	3,725.20
1987	3,820.20	20,494.50	13,305.10	7,189.40
1988	-2,442.60	20,565.10	18,898.20	1,666.90
1989	-5,449.40	22,764.90	23,409.70	-644.80
1990	-7,451.00	40,710.90	41,593.30	-882.30
1991	-14,646.70	42,687.60	49,966.60	-7,279.00
1992	-24,438.50	46,195.60	62,129.40	-15,933.80
1993	-23,399.20	51,886.00	65,366.50	-13,480.50
1994	-29,662.00	60,882.80	79,346.70	-18,463.90
1995	-1,577.90	79,542.70	72,453.10	7,089.60

+ Millones de Dólares.

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos e Informe Anual*, varios números, 1982-2000.

CUADRO No. 5

RESERVAS MONETARIAS DEL BANCO DE MÉXICO.

FECHA	MILES DE PESOS
DIC. 1982	177,301
DIC. 1983	709,322
DIC. 1984	1,562,611
DIC. 1985	2,061,294
DIC. 1986	6,029,228
DIC. 1987	28,814,046
DIC. 1988	14,551,411
DIC. 1989	17,484,476
DIC. 1990	29,605,378
DIC. 1991	53,885,609
DIC. 1992	57,803,443
DIC. 1993	76,211,021
FEB. 1994	93,515,625
DIC. 1994	32,739,200
ENE. 1995	19,837,286
DIC. 1995	120,300,736

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos e Informe Anual*, varios números, 1982-2000.

CUADRO No. 6

DEUDA EXTERNA TOTAL*

AÑO	DEUDA TOTAL	SERVICIO DE LA DEUDA°
1982	84,750+	12,300+
1983	93,107	19,665
1984	95,307	16,043
1985	100,982	13,762
1986	112,943	11,712
1987	117,531	12,231
1988	117,224	15,520
1989	109,932	14,409
1990	110,810	11,755
1991	116,608	16,121
1992	117,614	20,872
1993	131,525	17,095
1994	142,102	20,840
1995	169,641	23,021

* *Deuda Externa Total* = Deuda del Sector Público + Deuda de la Banca Comercial + Deuda del Banco de México + Deuda del Sector Privado No Bancario.

° *Servicio de la Deuda* = Amortizaciones Corrientes + Pago de Intereses.

+ Millones de Dólares.

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos e Informe Anual*, varios números, 1982-2000.

CUADRO No. 7

SALARIO MÍNIMO GENERAL PROMEDIO

AÑO	PESOS	VARIACIÓN RESPECTO AL PERÍODO ANTERIOR
1982	318.18	----
1983	459.01	40.4%
1984	719.02	50.5%
1985	1,107.64	48.6%
1986	2,243.77	79.8%
1987	5,867.24	106.2%
1988	7,252.92	23%
1989	9,138.89	24%
1990	10,786.58	18%
1991	12,084.12	12%
1992	12,084.02	0%
1993	13.06	8.1%
1994	13.97	7%
1995	18.43	29.1%

Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. *Folleto Anual*. México, 2000.