



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

"LA POLÍTICA ECONÓMICA NEOLIBERAL EN MÉXICO DURANTE
EL PERÍODO 1982 A 1994: LABRECHA ENTRE TEORÍA, DISCURSO Y
DISEÑO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA

DIRECTOR DE TESIS
MTRO. SALVADOR MORA
VELÁZQUEZ

PRESENTA:
ÁNGEL IVÁN TORRES
GARCÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mis padres, Irma García Ortiz y Feliciano Torres... Gracias por haber
hecho la parte difícil.*

Agradecimientos

Al maestro Salvador Mora Velázquez, quien me brindo total apoyo, guía y libertad para poder realizar este proyecto, pero por sobre todo, por sus enseñanzas y amistad.

A los miembros del jurado, por tomarse el tiempo de leer el presente trabajo y por los comentarios al respecto, los cuales fueron una luz para enriquecer al mismo: Mtra. Tania Nayely Rivera Sánchez, Dr. Víctor Omar Cadena Torres, Dr. Raúl Porras Rivera y Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por haberme cobijado como mi alma mater y proporcionarme la oportunidad de crecer profesionalmente y conocer a grandísimas personas.

A la ciudadanía de nuestro hermoso país, México, cuyos esfuerzos hacen posible que tanto yo, como miles de compañeros nos formemos profesionalmente.

A mis padres, quienes batallaron aún más que yo, pues mi esfuerzo y desvelos fueron mínimos en comparación al arduo trabajo que hacen por nuestra familia, los amo infinitamente.

A mi pequeña hermana Karina de los Ángeles Torres García, por siempre brillar cuando más luz me hizo falta; y a mi gran hermano Luís Ángel Torres García, por siempre tener una sonrisa y un apoyo incondicional.

A mis abuelos Porfiria y Domingo y a mi tía Victoria, quienes me ayudaron a convertirme en la persona que soy, un abrazo hasta el cielo, espero que estén orgullosos de mí.

A mis queridísimas amigas Hazel y Lizbeth, por ayudarme a recuperar la fe en que la verdadera amistad existe y ayudarme a no tirar la toalla; también a mi querida Andrea, quien siempre me da confianza y fuerza cuando más dudo de mí mismo.

Por último, a mi gran y mejor amiga Dianey, quien siempre ha sido una gran persona y a quien le debo tanto.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1.- El neoliberalismo.....	7
1.1.- Origen del neoliberalismo	8
1.1.1.- ¿Qué es el neoliberalismo?.....	9
1.1.2.- El papel de la Mont Pélerin Society.....	11
1.1.3.- Principios rectores del neoliberalismo: Principios estandarizados (ideas que comparten las diferentes escuelas)	13
1.1.4.- Las principales teorías económicas que se suscriben a dichos principios estandarizados	18
1.2.-El Estado neoliberal: La reconfiguración del Estado	24
1.2.1.- El redimensionamiento Estatal: Un Estado que no interfiere en el mercado	25
1.2.2.- El papel del Estado en la economía (El papel procurador del Estado)	27
1.2.3.-El papel del derecho en el Estado neoliberal: El establecimiento de un marco legal que permita el pleno desarrollo de la libertad individual y con ello, del mercado.	30
1.3.- El modelo de política económica Neoliberal	33
1.3.1.- La política monetaria	34
1.3.2.- La política Fiscal.....	35
1.3.3.- La política Laboral.....	37
1.3.4.- La política comercial exterior.....	38
1.3.5.-El diseño de la política económica neoliberal.....	39
Capítulo 2.- La política económica mexicana en el periodo de 1980 a 1982	40
2.1.- La política monetaria.....	41
2.1.1.-El nivel de autonomía del Banco de México	42
2.1.2.-El crecimiento de la oferta monetaria.....	43
2.1.3 La política cambiaria	45
2.1.4.-El establecimiento de las tasas de interés	46
2.2.- La política fiscal	48
2.2.1.- Disciplina fiscal	49
2.2.2.- Las prioridades del gasto público	53
2.2.3.-Tamaño del Estado	55
2.2.4.-Nivel de intervención en el comercio.....	56
2.3.- La política laboral	60
2.3.1.-Cantidad y características de los beneficios laborales impuestos por el Estado.	61

2.3.2.- Incidencia garantizada por parte del Estado para los sindicatos en la relación individuo- empleador.	64
2.4.- La política comercial Exterior.....	68
2.4.1.-Impuestos al comercio Exterior.	69
2.4.2.-Regulaciones a los extranjeros para desarrollar actividades económicas en el país.	72
Capítulo 3.- El inicio del cambio: Los motivos para dar marcha a la reforma del Estado mexicano	77
3.1.- Los motivos para el comienzo de la reforma económica.	77
3.2.-La firma de cartas de intención con el FMI y su papel en la reforma económica	82
3.3.-El papel de las reformas política y administrativa en el diseño de la nueva política económica.	91
3.3.1.- El papel de la reforma política	92
3.3.2.-El papel de la reforma administrativa	96
3.4.- La conformación de un plan de acción.....	99
Capítulo 4.- El diseño de las reformas económicas entre los años 1982 y 1994.....	107
4.1- La nueva política monetaria	108
4.1.1 El nivel de autonomía del Banco de México	108
4.1.2 La tasa de crecimiento de la oferta monetaria	113
4.1.3 La rigidez de la política cambiaria.....	116
4.1.4 El mecanismo para el establecimiento de las tasas de interés	119
4.2.- La nueva política fiscal.....	122
4.2.1 Disciplina fiscal	122
4.2.2 Prioridades del gasto público	127
4.2.3 El tamaño del Estado	131
4.2.4 Intervención en el comercio.....	136
4.3- La nueva política laboral.....	144
4.3.1 Cantidad y características de los beneficios laborales impuestos por el Estado que fueron modificados.	145
4.3.2 Incidencia de sindicatos en la relación individuo-empleador.....	150
4.4.- La nueva política comercial exterior	152
4.4.1 Impuestos a la interacción económica con el exterior.	154
4.4.2 Regulaciones a los extranjeros para desarrollar actividades económicas en el país.	161
Capítulo 5.- La culminación del modelo mexicano para 1994.....	166
5.1.- El contraste entre la teoría, el punto de partida y las reformas.	167
5.1.1 La política Monetaria	167

5.1.2 La política fiscal	171
5.1.3 La política laboral	176
5.1.4 La política de comercio exterior	179
5.1.5 El balance general del cambio sustancial en la política económica mexicana de 1980 a 1994.....	183
5.2 Los motores de cambio en acción: La razón por la que hubo diferencias en el grado de compromiso con la agenda neoliberal en la aplicación de la política económica.	184
5.2.1 La influencia de los motores de cambio en las variables que alcanzaron ortodoxia neoliberal.....	185
5.2.2. La influencia de los motores de cambio en las variables con cierto grado de avance en la agenda neoliberal.....	187
5.2.3 La influencia de los motores de cambio en las variables con nula modificación o evolución contra la agenda neoliberal	191
5.3 Una entrada al neoliberalismo desarticulada	195
5.3.1 ¿Cuál fue el nuevo modelo económico adoptado por México?	195
5.3.2 Afecciones de la política desarticulada.....	198
Conclusiones.....	201
Bibliografía	204
Anexo 4.1.-Conformaciones de la Junta del Banco de México a partir de 1993	212
4.1.1 Gobernadores.....	212
4.1.2 Subgobernadores	212

Introducción

La economía tiene un alto grado de importancia en la vida de los ciudadanos, empresas, gobiernos y demás. Esto queda demostrado si uno da cuenta de que las actividades económicas son parte del día a día en cualquier lugar donde existan comunidades. El humano, como individuo, cuando menos produce, consume, compra, vende, ahorra, contrata o hace actividades inherentes a la economía para buscar satisfacer sus necesidades. Tal es la importancia de la economía en el día a día que han surgido distintas escuelas de pensamiento que le han estudiado y teorizado para buscar mejorar su rendimiento. Han aparecido personajes desde aquellos que han propuesto que debe de ser moldeada y reinventada por completo, hasta aquellos que han sugerido que simplemente “se le deje ser”. Así pues, apreciamos como es que surge la famosa dicotomía “izquierda/derecha”, la cual en casos extremos ha llegado a llevar a países a guerras por el establecimiento de uno u otro modelo económico.

Por lo anterior, el tema de la política económica mexicana es de gran importancia, pues esta ha determinado el actuar económico de sus ciudadanos, empresas y gobiernos. En particular, analizar a la política económica mexicana contemporánea resulta muy atractivo, puesto que existen autores como Salazar Francisco, Salas Luevano Lourdes, Paul Cooney (por mencionar algunos), que sostienen que a partir de 1982 en México se ha abandonado la participación activa del gobierno en la economía, para pasar a la aplicación de lo que se ha denominado “el proyecto neoliberal”. Unos de ellos llegando a señalar al sexenio de Salinas como “la cúspide de la implementación del neoliberalismo en México”; es decir: para ellos hoy en día, y desde 1994, el neoliberalismo (que claramente implica libertad económica) en México es una realidad. En contraste con ellos, tenemos un bosquejo de autores como Luis Pazos, Héctor Villareal, Laura Monzón (entre otros pocos) que sostienen que el neoliberalismo en México es un mito.

Ante lo anterior, más allá de pelear en el terreno teórico sobre si el “neoliberalismo” *per se* existe o no (como lo debaten algunos autores), es innegable que, a partir de 1982, en México se vivió un cambio de paradigma económico el cual tuvo tendencias liberales; sin embargo, la controversia reside en que los estudiosos de la política económica mexicana no han logrado establecer un consenso respecto a si dicho cambio puede ser llamado liberal o no; pues por un lado están quienes afirman la existencia plena del neoliberalismo en México y por el otro, tenemos a quienes sostienen que este nunca llegó a consolidarse como un verdadero proyecto de libertad económica, sino que por el contrario ha gozado de demasiados rasgos intervencionistas.

La existencia de estas dos visiones contrapuestas, da a luz a la problemática que se trabajará en la presente investigación, la cual consiste en la falta de un consenso respecto a cuál es la naturaleza o respaldo teórico del modelo económico mexicano que tiene su origen en el periodo de 1982 a 1994. Se identifica esto como una problemática de alta relevancia dado que se puede observar que algo extraño sucede con la política económica mexicana a raíz de 1982. Algo realmente alarmante, puesto que ha provocado que los estudiosos de la misma se inmiscuyan en debates que solo provocan dos situaciones: en primer lugar, ocasiona que los ideólogos se apoyen de los rasgos liberales o intervencionistas que tiene el modelo económico mexicano (respectivamente) para librar una batalla teórica; es decir, se basan en seleccionados rasgos de la realidad amorfa de la política económica mexicana para des calificar o clasificar a todo un modelo económico; y en segundo lugar, y más importante aún, provoca que concentren su atención en responsabilizar de los malestares económicos a sus “ideologías opositoras”, como si el establecimiento de un modelo de política económica se tratase de un fenómeno binomial y no gradual y/o transversal.

Ante ello, surge la pregunta ¿Cuál es la congruencia que alcanzó la política económica mexicana respecto a los lineamientos del neoliberalismo y a los discursos que se emitieron como intenciones de reforma en el periodo de 1982 a 1994?

Se espera que el estudio de la política económica de los años 1980 a 1994 nos permitirá entender cómo es que funcionó este punto de quiebre que no permite identificar el corte teórico de la política económica mexicana; los motivos a los que atendieron sus reestructuraciones y si es posible encasillarle en algún modelo económico. Aclarar estas ideas sería clave para poder avanzar en la crítica y fortalecimiento de la política económica actual.

La hipótesis que se buscará comprobar es que no existe una congruencia u homogeneidad teórica entre los diversos componentes de la política económica mexicana, lo que ha generado controversia entre los estudiosos de esta. Lo anterior provoca que se pierda de vista la posibilidad de la existencia de un grupo de poder que moldea la política económica a manera de que “salga a flote” tanto el sistema político/económico como su aceptación, tomando de cada modelo económico lo que mejor les funcione para ello, a fin de mantenerse como una elite sin un verdadero interés o capacidad para implementar y/o proyectar un modelo u otro.

Por lo anterior, el objetivo del presente proyecto de investigación es analizar el grado de congruencia que alcanzó el diseño de la política económica mexicana para el año 1994 respecto a los lineamientos del neoliberalismo a través de estudiar la evolución que esta presentó durante los años más representativos e incidentes durante las reformas económicas (1982-1984) por medio de la contrastación de los lineamientos teóricos del neoliberalismo, el discurso que se ofreció por parte de los gobernantes y el diseño final de la política económica mexicana.

Para conseguir dicho objetivo, el proyecto girará en torno a la exposición de diversa documentación que pueda evidenciar tres cosas: la brecha que existió entre el discurso o planeación de la política económica y la verdadera formulación de esta; la diferencia entre la política económica de los años 1980 a 1982 (años que son inmediatamente previos a las reformas) y la que se fue formulando de 1982 a 1994; y por otro lado, se buscará evidenciar la congruencia que la

verdadera política económica formulada para 1994 tuvo en sus diversos componentes respecto a lo que promueve el marco de ideas neoliberales.

Lo anterior, con diversos propósitos: por un lado, con la brecha entre planeación y formulación, se busca demostrar que la política económica de 1994 no se puede juzgar desde las cartas de intención, los programas de reestructuramiento económico o lo señalado por el Consenso de Washington, puesto que esos documentos son ajenos al diseño real de la política; con la evolución de la política entre los años 1980 a 1994 se busca observar cómo es que esta nueva política económica de 1994 fue tomando forma, donde avanzó en el sentido de una agenda neoliberal, y donde se estancó o retrocedió; y con la exposición de la diferencia entre la política formulada y la teoría neoliberal se busca identificar el verdadero corte de esta y su congruencia respecto a un modelo económico.

Para todo esto, el proyecto está estructurado en cinco capítulos: En el primero, se esclarecen ideas básicas respecto al neoliberalismo, desde su formulación hasta sus principios básicos, apuntando con ello a poder definir en qué consistiría una política económica neoliberal, para que con ello se tenga un marco de referencia para poder medir la política resultante de 1994.

En el segundo capítulo, se ofrece un análisis profundo de la política económica mexicana que va, desde lo que la normatividad permitía u obligaba al respecto, las modificaciones o planeación que se buscarían implementar para esos años y la sustancialidad que tomó la política económica en dicho periodo. Con ello, como ya se señaló, se sentará un punto de partida para posteriormente (en el capítulo cuatro) visualizar la conformación de la política resultante para 1994. Cabe señalar que no se abordará el resultado o las cifras de la práctica de esta política, pues para el presente proyecto y sus objetivos resulta irrelevante el rendimiento del modelo económico, pues lo que se pretende es identificar su congruencia en el marco de una u otra teoría, por lo que bastará con saber que, como se verá, para 1982 el modelo económico prevaleciente se agotaría.

En el capítulo tres se exponen los motivos por los cuales el corte o tendencias de la política económica de principios de la década de los ochenta se vio forzada a

reformarse. En ese sentido, se abordará el papel de las presiones o deficiencias financieras; pero a su vez, se expondrán los motivos por los cuales esta misma política se resistiría (y se resistió) al cambio. De modo que veremos cómo los motores de cambio que generó la situación financiera del país se contrapusieron al anclaje que significarían los intereses políticos y sociales de la población mexicana. Esta parte será vital para poder entender el resultado final de la política económica mexicana para 1994 y el porqué de su descompensación en cuanto a la fidelidad de sus diversas variables para con un proyecto neoliberal.

En el capítulo cuarto, el cual es una némesis del segundo, se abordará con la misma metodología el análisis de la política económica, pero esta vez para el periodo de 1982 a 1994. Cabe destacar que estos dos capítulos serán la materia prima para lo expresado anteriormente respecto a visualizar la diferencia entre planeación y formulación; evolución de la política económica y su conformación para 1994; y la generación de un punto de referencia que posteriormente será contrastado con la teoría neoliberal.

Por último, en el quinto capítulo, confluirá toda la información de los cuatro predecesores, de modo que podrá culminarse con el objetivo de la investigación: La demostración del grado de fidelidad que obtuvo la política económica mexicana para con un modelo neoliberal y como está, que cabe anticipar, fue desigual en las variables y no uniforme (es decir tuvo un sustancialidad muy fuerte en unos rubros y totalmente opuesta en otros) terminaría afectando al rendimiento del modelo para la economía familiar y nacional. Para ello, del capítulo primero se retomará el ideal de política económica neoliberal, del segundo, aquellos aspectos que mantuvieron un alto grado de intervencionismo, del tercero se observará como fue que sustancialmente los motores de cambio y los lastres influyeron para que la política resultante de 1994 fuese tan desarticulada y a que razones respondían y del cuarto se retomará la política que será comparada contra el ideal neoliberal expuesto en el primer capítulo.

Antes de comenzar, cabe advertir que el objetivo del proyecto no es apoyar ni amedrentar ninguna teoría política o económica, por el contrario, lo que se busca

exponer es que justamente el que en el México de 1994 se contara con una política tan descompensada y sin brújula teórica (en cuanto a la implementación de ideales económicos) fue la razón de las dolencias de su población, pues el modelo vigente para ese año atendería a la formulación de una política económica que permitiese la subsistencia de las finanzas mexicanas, pero también la permanencia de una estabilidad política, cuestiones que se contraponían y que por lo tanto ofrecieron un modelo económico que fue una especie de quimera, pero que, de igual modo, la situación tanto política como financiera así lo demandaban; puesto que en caso de querer mantener cierta congruencia respecto a una escuela liberal o intervencionista se encontraría ante el dilema de quebrantar al país, ya sea por el quiebre de las finanzas o la pérdida total del control de la situación política del país y del poco “contento” que quedaba de la sociedad.

Capítulo 1.- El neoliberalismo

En la actualidad el neoliberalismo es uno de los principales temas de discusión en las ciencias sociales y en la política contemporánea. Esto no es de manera gratuita, puesto que en el imaginario colectivo es la corriente económica (si es que se le puede denominar así) cuya aplicación ha predominado en el mundo durante los últimos 35 años.

Hay quienes le miran con esperanza y quienes le repudian totalmente; y, sin embargo, tal como señala el doctor Fernando Escalante, el termino neoliberalismo ha llegado a prostituirse de tal forma, que para el presente proyecto de investigación será necesario primero aclarar ciertos puntos al respecto.¹ Por lo tanto, en primer instancia, en este capítulo se señalará concretamente lo qué es el neoliberalismo; se hablará de la organización, y manera de actuar que han implementado sus principales ideólogos y promotores para darle forma; y se expondrán los principios que rigen al mismo. En esta parte podremos observar la razón de la confusión que existe respecto a lo qué es concretamente y se establecerá en que consiste “la brújula neoliberal” que guiará al presente escrito como una referencia teórica.

Una vez señalado lo anterior, cuando hayamos entendido y delimitado la complejidad de la construcción del neoliberalismo, y habiendo establecido sus principios rectores, se procederá a entender la aplicación de los mismos en una teoría del Estado neoliberal. En este punto observaremos la propuesta respecto a la configuración (o reconfiguración del Estado): observaremos su redimensionamiento, el nuevo rol que deberá de desempeñar el Estado y la importancia del derecho.

¹ Fernando Escalante Gonzalbo. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 10.

Por último, este capítulo cerrará objetivando las ideas rectoras del neoliberalismo y el papel del Estado en un modelo concreto de política económica neoliberal, la cual es el objeto de estudio del presente ensayo. La conceptualización delimitada y detallada de una política económica neoliberal (en lo teórico y ruta de diseño normativo) nos permitirá más adelante poder evaluar su grado de aplicación en la economía mexicana durante el periodo de estudio.

1.1.- Origen del neoliberalismo

Señalar un origen del neoliberalismo no es una tarea sencilla, esto debido a que, como daremos cuenta más adelante, no se trata de “una creación con una única o pocas fuentes”, como lo podría ser el socialismo o el keynesianismo; sino que es un conjunto de ideas de diferentes autores, en diferentes tiempos, que tienen por objetivo “*restaurar el liberalismo, amenazado por las tendencias colectivistas del siglo veinte* [pero que a su vez discrepan en formas o grados entre sí]”.² Si tenemos presente esto, podemos darnos cuenta de la complejidad que implica el señalar un origen concreto del neoliberalismo, pues no es materializado e inmutable, sino que este está en constante evolución. Por lo tanto, en este apartado se optará por señalar como ese conjunto de ideas que conforman al neoliberalismo fueron moldeándose, y como sus principales promotores se organizaron. Esto, para poder darnos una idea de cómo nace el neoliberalismo.

Sería difícil señalar alguna fecha concreta de su nacimiento, puesto que, al tratarse de ideas dispersas por un lado y la organización de sus pensadores por

² Ibidem. P 11.

otro, y por último la solidificación de un proyecto, será mejor hablar de una gestación del proyecto neoliberal.

1.1.1.- ¿Qué es el neoliberalismo?

Antes de entrar en detalles, formas, propuestas, etc. hay que tener en claro a que nos referimos por neoliberalismo, para ello bastará con recurrir a unos cuantos autores³. Por un lado, tenemos al doctor Fernando Escalante, quien señala que:

“El neoliberalismo es en primer lugar, y, sobre todo, un programa intelectual, es decir, un conjunto de ideas acerca de la sociedad, la economía, el derecho (...) [con el] propósito de restaurar el liberalismo, (...) es también un programa político: una serie de leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica, fiscal, derivados de aquellas ideas, y que tienen el propósito de frenar, y contrarrestar, el colectivismo en aspectos muy concretos.”⁴

El doctor Escalante nos ofrece un primer acercamiento que denota dos cosas importantes: en primer lugar, que el objetivo último del neoliberalismo será repensar, difundir, promover e instaurar las ideas básicas del liberalismo clásico; y por otro lado, que el neoliberalismo tiene dos caras: Una primera que es la parte idealista o filosófica, en donde se establecen los principios del mismo (básicamente la libertad por sobre todo); y otra cara, en donde esas ideas buscan implementación, es decir, la parte en la que las ideas (el primer rostro) se materializan.⁵

Por otro lado, José Vargas, señala que:

³ Esto ya significa por sí mismo una tarea con cierta complejidad, puesto que pese a la gran cantidad de literatura que existe en torno al tema, es relativamente difícil encontrar a autores que propongan una definición sólida o convincente... Pues la mayor parte de los autores se involucra en críticas encarnizadas sin antes dar una definición concreta.

⁴Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 10-11.

⁵ Esto no es menor, puesto que como veremos más adelante, cada una de las caras es definida por un distinto grupo de actores. Mientras que la primera es obra de los intelectuales y pensadores, la segunda se trata de la interpretación de esas ideas. Esto permite que entre las ideas y los diseños exista una brecha importante (y más aún en su aplicación).

“El neoliberalismo es una versión nueva del liberalismo económico el cual además tienen aplicación en la economía internacional y no solamente dentro de las fronteras nacionales.”⁶

Sí bien, la definición de Vargas es muy vaga, ciertamente aporta algo importante; y es el señalamiento de que el neoliberalismo no se limita a la búsqueda de la aplicación de las ideas liberales en un Estado, sino que va más allá. Esto es importante, puesto que como observaremos más adelante (cuando se analice la política comercial exterior), la integración de los mercados internacionales juega un papel importante.

Con lo anteriormente revisado, podemos decir que el neoliberalismo es “un todo” compuesto por dos partes íntimamente ligadas. Es un conjunto de ideas (ideología si se quiere llamas así), pero también es una agenda política, en donde el conjunto de ideas alimenta y estructura a la agenda política. Este binomio *idealista-agendista* está caracterizado por su afinidad con el liberalismo clásico, al cual busca repensar, difundir, e instaurar a nivel global.

Cabe hacer un par de aclaraciones. En primer lugar, la mayoría de la bibliografía revisada al respecto, entiende al neoliberalismo como idéntico o igual al liberalismo clásico en cuanto a propuestas, lo cual es un gran error y aquí es cuando toma importancia el momento en que se señala que busca “repensar” al liberalismo (esto quedará demostrado más adelante, cuando hablemos de los principios estandarizados en el punto 1.3); por otro lado, siempre hay que tener presente que las dos partes del todo (idea/política) no son propuestas por los mismos personajes, esto, como veremos más adelante, significará una serie de incongruencias ideológico-prácticas, las cuales se señalarán en la medida de las posibilidades.

⁶ José Guadalupe Vargas Hernández. (2007). *Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo*. Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad, #17, 66-89. P 81.

1.1.2.- El papel de la Mont P lerin Society

Ya se ha definido qué es el neoliberalismo y se señaló que consta de un conjunto de ideas, pero también una agenda política. En este punto hablaremos del importante papel que jugó la Mont P lerin Society, pues como veremos, fue decisiva para dar orden a las ideas (las cuales, como ya dijimos, provienen de diversas fuentes con sus respectivas diferencias), y organizar a sus defensores para así poder definir una agenda política.

En los años 30-70, la ideología liberal estaba totalmente fuera del radar, el mundo se encontraba inmiscuido en el capitalismo, no obstante, un capitalismo con un alto grado de intervención económica, lo que se conoce como el modelo Keynesiano (el cual gan  fama y prestigio tras sus resultados ante la crisis del 29). Lejos de entrar en este tema, basta con señalar que las ideas del liberalismo (que, dicho sea de paso, no es s n nimo de capitalismo) estaban al borde del olvido, ante esto, los liberales no quedarían de brazos cruzados y comenzarían a organizarse, el fruto de esta organización fue la Mont P lerin Society.

Pese a que La Mont P lerin Society es identificada como “el centro de operaciones” del neoliberalismo, para poder hablar de ella no está de más señalar al coloquio Lippmann. Entre el 26 y 30 de agosto de 1938, se reunió en París una conferencia internacional con motivo de la publicación de la versión francesa del libro de Walter Lippmann, *The Good Society*. En la reunión, que se conocer  en adelante como el Coloquio Lippmann, se buscaba establecer una nueva agenda para el liberalismo. En dicha reunión el movimiento es bautizado bajo el nombre propuesto por Rustow, “neoliberalismo”.⁷ No obstante, la organización de los ahora neoliberales y la creación de su agenda no tuvo un gran avance en dicha reunión.

⁷ Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 17.

Los verdaderos avances llegarían hasta la reunión convocada por Hayek, la cual tuvo lugar en Suiza, en el hotel Du Parc, de Mont Pélerin en 1947. La reunión tenía objetivos claros “cultivar ciertos estándares comunes de juicio y de moral”, y “elaborar una filosofía de la libertad que ofrezca una alternativa a las ideas dominantes”.⁸

La relevancia de esta organización para la gestación del neoliberalismo reside en su forma de actuar, puesto que:

*“No era, nunca sería, una organización plural, ni un centro académico, sino un grupo político con un programa de largo plazo que no admitía dudas. Nuevamente, Hayek lo explica muy bien: “debemos reclutar y entrenar un ejército de luchadores por la libertad, y trabajar para formar y guiar a la opinión pública”.*⁹

Esto nos permite entender cómo funciona, pues como lo hace notar el doctor Fernando Escalante, la Mont Pélerin Society, debía ser el corazón de una estructura mucho más amplia. Esta estructura más amplia consiste en un grupo de Instituciones (el mismo doctor Escalante nos señala una serie de estas, entre las que están facultades, centros de estudio, fundaciones etc.) independientes unas de las otras y que funcionan como “satélites” de la organización, las cuales interactuarían directamente con los ciudadanos difundiendo las ideas de la libertad.

Así fue como gracias a la Mont Pélerin Society el neoliberalismo comenzó a tomar forma en sus dos componentes. Por un lado, al ser alimentado por diversas fuentes, la parte idealista tuvo que ser delimitada, de modo que se generó un margen de ideas en donde pueden existir discrepancias siempre y cuando no salgan de los principios rectores. Al mismo tiempo, el segundo componente (la agenda política), comenzó su marcha por medio de la difusión de esas mismas ideas, las cuales, en cuanto fueron tomadas en cuenta por el poder político comenzaron a incidir en la política económica de diversos Estados.

⁸ Ibidem. P 25.

⁹ Ibidem. P 25.

1.1.3.- Principios rectores del neoliberalismo: Principios estandarizados (ideas que comparten las diferentes escuelas)

Anteriormente se observó que un producto de la Mont Pélérin Society fue la creación de un marco general de los principios ideológicos que rigen a las ideas del neoliberalismo. Se ha señalado también que existe diferencia entre los ideales del liberalismo clásico y el neoliberalismo, contrario a lo presumido por algunos autores. En este punto se expondrá cuáles son esos principios rectores y cuál es su diferencia con el liberalismo.

Primer principio rector: un mercado libre y parcial.

Para la construcción del primer principio, hay que remitirse a dos conceptos primordiales: Mercado y Libertad. Por una parte, Oscar Vargas señala que el mercado:

“Para los pensadores neoliberales, es un orden natural y espontáneo que existe independientemente de la voluntad de los hombres. (...) la distribución de bienes y servicios que realiza esta más allá de cualquier consideración ética humana.”¹⁰

Por otra parte, el mismo Vargas señala que la libertad:

“como la entiende Hayek es (...) ausencia de coerción, [la cual] encuentra su posibilidad de realización máxima en el mercado. El mercado, según este autor, a través de sus mecanismos autónomos e impersonales, hace que este sea un lugar que no puede ser utilizado para provecho privado o ejercer poder, es decir, someter a otros individuos y quitarles su libertad. El mercado, entonces, permite el pleno ejercicio de la libertad, porque en él cada cual puede actuar sin interferencia de nadie, tan solo sometido a sus reglas impersonales, que no tienen otro fin que el libre ejercicio de la libertad individual.”¹¹

Si tenemos en cuenta estos dos conceptos, podemos traducirles en la propuesta de un sistema que no ponga limitaciones al mercado (salvo las obvias, claro está, como lo sería la trata de personas), pues esto significaría limitar la libertad, pero

¹⁰ Oscar Vargas del Carpio Ribert. (2000) *El neoliberalismo: Principios Generales*. Temas sociales [en línea]. # 21, pp. 11-22. (consultado el 27/08/2019) Disponible en: http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152000000100001&lng=es&nrm=iso>

¹¹ Ibidem.

que a su vez tampoco trate de estimularlo, impulsarlo, subsidiarlo, etc. pues al ser el mercado un orden natural y espontáneo independiente de la voluntad de los hombres, el querer mejorarlo o corregirlo solo provocaría perturbaciones en el mismo.

Así pues, el primer ideal es la defensa de un mercado que carezca de barreras impuestas de manera arbitraria por parte del (los) Estado y que a la vez no pretenda potencializarlo de algún modo.

Cabe añadir que este principio, además de lo anteriormente señalado, obedece la lógica señalada por el doctor Escalante, quien apunta la existencia de la idea neoliberal de que:

“El mercado es fundamentalmente un mecanismo para procesar información, que mediante el sistema de precios permite saber qué quieren los consumidores, qué se puede producir, cuánto cuesta producirlo. De hecho, el mercado ofrece la única posibilidad real para procesar toda esa información, y por eso ofrece la única solución eficiente para los problemas económicos, y la mejor opción, la única realista para alcanzar el bienestar. La competencia es lo que permite que los precios se ajusten automáticamente, y a la vez garantiza que se hará el mejor uso posible de los recursos. No hay mejor alternativa.”¹²

Por lo cual, este principio tiene una doble importancia: Por un lado, la protección de la libertad individual, pero además su aplicación significa el mejor funcionamiento de la economía, tanto en asignación de recursos como el aprovechamiento de estos.

Segundo principio rector: Un Estado fuerte, con el fin de procurar el funcionamiento del mercado.

Para la construcción de este segundo principio hay que tener algo muy en claro: La diferencia entre intervención y procuración del mercado. Mientras que la intervención supone *“Dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o*

¹² Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 13.

funciones”;¹³ la procuración será “*Hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa.*”¹⁴ Así pues, el Estado debe de procurar al mercado, más no intervenirlo.

Respecto a ello, el doctor Fernando Escalante nos señala que:

*“El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir [procurar] la lógica del mercado. O sea que los neoliberales necesitan un nuevo Estado, a veces un Estado más fuerte, pero con otros fines.”*¹⁵

En este sentido, podemos señalar que el segundo principio se trata de la construcción de un Estado que procure al mercado, porqué el procurar al mercado es procurar la libertad de los individuos. Este principio será más explorado en el siguiente punto y sus 2 apartados finales.

Tercer principio rector: el combate a las ideas colectivistas

Por otra parte, tenemos un último principio que, a diferencia de los otros dos, no refiere al “deber ser” sino por el contrario, es restrictivo. Para poder entender la construcción de este principio, es necesario hacer referencia al contexto histórico en el que surge el neoliberalismo. Como ya se señaló, en los años de postguerra la Mont Pélérin Society dio inicio a sus actividades, estableciendo como uno de los objetivos clave “*elaborar una filosofía de la libertad que ofrezca una alternativa a las ideas dominantes*”¹⁶. ¿Cuáles eran esas ideas dominantes? En general dos: El socialismo y el Keynesianismo.

El socialismo figuraba en el terreno ideológico por la fuerte presencia de la URSS y la creación de partidos comunistas a lo largo de varios países; por su parte, el

¹³ S.A. (S.F.). *Intervenir*. Real Academia Española (Consultado el 27/08/2019) Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=LxRmruS>

¹⁴ S.A. (S.F.). *Procurar*. Real Academia Española (Consultado el 27/08/2019) Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=UGgGM8E>

¹⁵ Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 13.

¹⁶ *Ibidem*. P 39.

Keynesianismo hacia presencia en el “mundo capitalista” a través de lo que se denominó el “*Estado de bienestar*” (del cual se hablará un poco más adelante) el cual tuvo vigencia hasta los años 70.¹⁷ A groso modo, en contraste a las ideas de la libertad, estas dos corrientes buscan someter al individuo en pos de la búsqueda de un bien común.

Ante lo anterior, los neoliberales visualizan la necesidad de dar combate a estas ideas, pues para ellos significan una amenaza tanto para el desempeño de la economía, como para el desarrollo mismo del individuo. Por ello, surge el tercer principio que es el combate a las acciones colectivistas respaldadas o instauradas por el Estado. Esto no es menor, pues evidencia que no bastará con enriquecer el ideal neoliberal y expandir su popularidad; sino que nos demuestra que también busca descalificar las ideas colectivistas y desenraizarlas del escenario económico mundial. Esto estará omnipresente a lo largo de toda la reconfiguración del Estado.

Cabe aclarar que el neoliberalismo no se opone a que los individuos se asocien para vivir en colectivos, comunas o demás (pues de ser su decisión, prohibirles hacerlo sería cooptar su libertad); sino que este principio se opone a las ideas que buscan imponer la búsqueda del bien común por medio del poder coercitivo del Estado. Como se señaló desde un principio, surge en combate primordialmente del keynesianismo y socialismo, los cuales requieren del Estado para poder doblegar al individuo ante el colectivo.

La diferencia sustancial entre neoliberalismo y liberalismo

Ya se han expuesto los tres principales ejes del neoliberalismo; ahora podremos señalar las principales diferencias que tiene respecto al liberalismo clásico, puesto que, a diferencia de lo señalado por distintos autores, el neoliberalismo no es un movimiento que busque reinstaurar al liberalismo clásico, pese a que ciertamente tenga sus bases en él. Las diferencias básicas serán tres: *Las implicaciones de un*

¹⁷ Ibidem. P 25.

mercado libre y parcial; la concepción del papel del Estado en la economía y la visualización de las capacidades del mercado.

En cuanto a las *implicaciones de un mercado libre y parcial*, Existe una importante diferencia. Mientras que por una parte el:

“Liberalismo clásico considera al mercado regido por leyes y autónomo. Consiguientemente, el Estado no debe intervenir en el pero sí puede y debe hacerlo en la esfera pública. Su intervención debe abocarse a la administración de justicia, realizar obras y servicios de bienestar colectivo, proteger a la sociedad contra agresiones extraterritoriales, etc.”¹⁸

Es decir, para el liberalismo clásico sí existe la procuración del bien común y por ende el Estado debe de intervenir en dichos aspectos, lo cual restringe a la concepción de mercado a las relaciones individuales entre privados y por lo tanto pretende que el Estado sea un agente activo en la economía proporcionando ciertos bienes y servicios. En contraste, para los neoliberales, como ya se señaló, recurriendo a Oscar Vargas, *“la distribución de bienes y servicios que realiza [el mercado] está más allá de cualquier consideración ética humana”*.¹⁹ La diferencia es clara, para el neoliberalismo cualquier procuración positivista del bien común solo termina por corromper al mercado y su funcionamiento.²⁰

Por otro lado, como ya se señaló, hay *diferencias en la concepción del papel del Estado en la economía*. Mientras que los liberales clásicos proponían desasociar totalmente (o en la medida de lo posible) al Estado de la economía, los neoliberales, como lo observamos en el segundo principio *“un Estado fuerte con el fin de procurar el funcionamiento del mercado”* (y como lo observaremos más a detalle en el siguiente punto), aceptan que el mercado requiere del Estado para su defensa y desempeño. El doctor Fernando Escalante ilustra mejor esta diferencia al señalar que:

¹⁸ Oscar Vargas del Carpio Ribert. (2000) El neoliberalismo: Principios Generales. Temas sociales [en línea]. # 21, pp. 11-22. (consultado el 27/08/2019) Disponible en: http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152000000100001&lng=es&nrm=iso>

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Anudado a eso, están las ideas expuestas por Hayek, respecto a que el permitir que el Estado brinde un mínimo estándar de bienestar público, solo es la puerta al “camino de servidumbre”.

*“(…) [el mercado tiene que ser] defendido por el Estado. Es decir, que no basta con la abstención, no basta el famoso laissez-faire, para que emerja y funcione. En consecuencia, de ello, al Estado le corresponde un papel mucho más activo del que suponían los liberales de los siglos anteriores. El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que los neoliberales necesitan un nuevo Estado, a veces un Estado más fuerte, pero con otros fines.”*²¹

Ciertamente pueden existir otras diferencias, como lo es su respectivo némesis, pues mientras para el liberalismo clásico lo fue el absolutismo monárquico, como ya vimos, para el neoliberalismo lo es el totalitarismo y en menor medida el *Estado de bienestar*; de igual manera otra diferencia es su modo de implementar su agenda política, pues mientras el primero se condujo mayoritariamente por revoluciones, el segundo es más sutil y busca ser implementado (en la mayoría de las ocasiones) por medio de la consecución del poder político de manera pacífica; sin embargo estas y otras diferencias no son claves para entender la sustancialidad de la diferencia entre liberalismo y neoliberalismo.

1.1.4.- Las principales teorías económicas que se suscriben a dichos principios estandarizados

Hasta este momento hemos observado que el neoliberalismo (ideológicamente) a partir de la Mont Pélérin Society, se puede considerar un tipo de consenso bajo el cual se establecen los parámetros que direccionaran el desarrollo teórico del trabajo de sus diversos integrantes y/o simpatizantes. De igual forma, observamos cuales eran estos principios rectores bajo los cuales se desarrollarían las diversas teorías que convergerían en el marco del neoliberalismo. A continuación,

²¹ Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 13.

podremos observar cómo en el terreno económico estos parámetros son aplicados (o respetados) a través de las escuelas más representativas. Cabe señalar que solo se trabajará con las ideas principales de las escuelas más representativas, sin ahondar en ello, pues el grado de complejidad de estas (y su respectivo contraste) merecen por sí mismas más de un proyecto de investigación.

La escuela neoclásica

Esta corriente, principalmente impulsada por Alfred Marshall, en el terreno económico, tiene su desarrollo a partir de dos ideas centrales, las cuales serán expuestas a continuación y después observaremos porque y como es que encajan con los parámetros del neoliberalismo. La primera idea central es el concepto de valor, el cual señala que:

“El valor de los bienes no proviene, como afirmaban los clásicos, del trabajo sino de la utilidad de los mismos bienes (...) el valor de un bien lo determina su propia utilidad. Por tanto, el valor de los bienes se determina en el mercado por un “acuerdo” entre productores y consumidores, y toma la forma de un precio de equilibrio entre la oferta y la demanda.”²²

Teniendo en cuenta que el primer principio rector del neoliberalismo es un *mercado libre y parcial*, podemos vislumbrar que esta idea central de la escuela neoclásica se cobija en dicho principio, pues para que la teoría del valor expuesta por la corriente neoclásica tenga oportunidad de comprobarse (y/o dejar que se desarrolle), hay que sacar de la ecuación a la variable “estado limitador o estimulante”, pues cualquier participación del Estado que pretendiese poner limitantes o estímulos a la interacción entre productores y consumidores, inevitablemente estaría perturbando las cuestiones que toman en cuenta ambas partes para generar el valor del bien en el mercado.

La segunda idea central es la libre dinámica del mercado, la cual consiste en que:

“La economía capitalista, si funciona correctamente, garantiza el máximo de bienestar. Si los consumidores y los productores eligen libremente sus actividades

²² Gustavo Vargas Sánchez. (2006). *Introducción a la Teoría Económica: Un enfoque Latinoamericano*. México: Pearson Educación. P. 87.

*y su consumo, el mercado determinará el sistema de precios de equilibrio que implican una remuneración apropiada a la participación de cada uno de los agentes de la producción, lo cual garantizará el máximo bienestar para todos en la economía. La principal fuente de distorsiones del mercado es el Estado, por lo que hay que reducir sus actividades económicas lo más posible.*²³

Podemos observar cómo esta segunda idea central también se ajusta al primer principio rector. Esto es visible ya que la idea misma señala que es necesario que el Estado tenga el mínimo de actividades económicas posibles para no interferir en el sistema de precios que genera el mercado.

La escuela austriaca

La escuela austriaca de economía fue fundada por Carl Menger y fuertemente enriquecida por los aportes de Mises y Hayek. Una diferencia demasiado marcada entre esta escuela y la neoclásica (además de su teoría del valor que adelante observaremos) es que se caracteriza por sus múltiples argumentos esgrimidos en contra de las ideas colectivistas o intervencionistas. Se le aprecia como una escuela mucho más agresiva que a la anterior, esto se puede apreciar en algunas de sus ideas principales, tal como lo veremos adelante. La primera idea fundamental de esta escuela es que:

*“La intervención del gobierno no se justifica, ya que no existen fallas del mercado, y si acaso las reconocen, consideran que la intervención del gobierno lejos de ser la solución sólo consigue empeorar la situación inicial.”*²⁴

Así, podemos observar que esta idea central se alinea al primer principio rector, pues al igual que los neoclásicos, los austriacos consideraran que la intervención del gobierno en la economía, lejos de maximizar el bienestar, perjudica la mejor asignación de bienes, por lo cual se requiere de un mercado libre y parcial.

La segunda idea fundamental de la escuela austriaca reside en su concepto de valor, el cual fue desarrollado por Carl Menger quien señala que:

²³ Ibidem. P 87.

²⁴ Agustín Cue Mancera. (S.A). *La escuela austriaca de economía*. (Consultado el 21/07/2021) Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/41/10/RCE.pdf>

“El valor no es algo inherente a los bienes, no es una cualidad intrínseca de los mismos, ni menos aún una cosa autónoma, independiente, asentada en sí misma. Es un juicio que se hacen los agentes económicos sobre la significación que tienen los bienes de que disponen para la conservación de su vida y de su bienestar y, por ende, no existe fuera del ámbito de su conciencia.”²⁵

En primer lugar, podemos observar que este principio que es la idea o concepto de valor se alinea al primer principio rector, pues para que los agentes económicos puedan valorizar los bienes de los que disponen, es necesario un juicio subjetivo, por lo que en primer instancia la intervención del Estado para la asignación de valores es imposible, no obstante, en caso de que el Estado interviniese para la asignación de dichos bienes, se estaría modificando la dinámica por medio de la cual se valorizan los bienes y generando cambios en las prioridades de los individuos. Por otro lado, podemos observar cómo, a diferencia de la escuela neoclásica, para la escuela austriaca el valor no reside en el objeto y su utilidad, sino en el ser y su capacidad para hacer uso de esta (de modo que mientras para la escuela neoclásica un ciento de lienzos tiene un valor intrínseco, para la austriaca este bien tiene un valor diverso para el pintor, el comerciante y aquella persona que es ajena a la pintura y su comercio).

La tercera idea fundamental de la escuela austriaca es la *libertad de contratación*, en palabras de Hayek:

“La libertad de contratación es parte importante de la libertad individual; la cuestión no consiste en saber qué contratos individuales se permitirán, sino más bien cuáles son los contratos que el Estado obligará a cumplir. (...) La libertad de contratación, como la libertad en los restantes campos, significa que la permisibilidad de un acto particular depende únicamente de normas generales y no de aprobación específica por una autoridad. La libertad de contratar significa que la voluntad y obligatoriedad de un pacto ha de depender únicamente de esas normas conocidas, generales, iguales, por los que todos los restantes derechos que la ley ampara se hallan determinados, y no de la aprobación del particular contenido del convenio establecido por una agencia del gobierno.”²⁶

²⁵ Carl Menger (S.F) *Principios de economía política*. P.86. (Consultado el 21/07/2021) Disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/Menger00.pdf>

²⁶ Friedrich A. Hayek (1960) *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial. Pp 521-522.

Esta segunda idea fundamental expuesta por Hayek se somete al segundo principio rector, el cual consiste en un *Estado fuerte, con el fin de procurar el funcionamiento del mercado*. Esto debido a que esta idea fundamental nos señala que se deberá de establecer un marco legal bajo el cual se desarrollarán los contratos entre privados y los cuales el Estado obligará a cumplir, es decir, aquí podemos observar el papel procurador, más no interventor del Estado en la economía.

Por último, la cuarta idea fundamental, también esgrimida por Hayek consiste en la restricción de la coacción sindical, respecto a lo cual señala que:

“La eliminación de los privilegios especiales explícitamente otorgados a los sindicatos o que ellos mismos se han arrogado con la tolerancia de los tribunales bastaría para privarles de los poderes coercitivos más importantes que ahora ejercen y para canalizar sus legítimos y egoístas intereses de tal modo que pudieran beneficiar a la sociedad. Es requisito esencial que se garantice la verdadera libertad de asociación y se declare ilícita la coacción, tanto si se emplea a favor como en contra de la organización y bien sea por los patronos o por los obreros.”²⁷

Como podemos observar, con esta idea Hayek arremete contra el sindicalismo que goza del solapamiento del Estado, pues se considera que este poder que se deposita sobre el colectivo sindicalizado es comúnmente aprovechado por los líderes sindicales para tergiversar el propósito de la asociación en favor de sus intereses individuales. Es por ello que se promueve la verdadera libertad de asociación, tal como se señala en el tercer principio rector que consiste en *combate a las ideas colectivistas* (en el cual cabe recordar que se defiende la asociación en colectivos siempre y cuando no se utilice el poder del Estado para imponerlos).

Cabe señalar que además de dicha idea fundamental hay una extensa variedad de escritos que buscan combatir las ideas colectivistas no solo a grado sindical, sino como modelo económico, entre los que vislumbran *Camino de servidumbre* del mismo Hayek o *Socialismo* de Mises.

²⁷ Ibidem. P623.

La escuela monetarista

La escuela monetarista es encabezada por Friedman, la particularidad de esta escuela es que hace énfasis en el dinero (inflación) para desarrollar su teoría, y dejará un tanto de lado factores como producción, valor, etc. Esto se refleja en cuestiones tales como que si bien, al igual que las escuelas anteriores tiene por una de sus ideas centrales la no intervención del Estado en el mercado, para la escuela monetarista existirá “una máxima” la cual consiste en que los monetaristas consideran que:

“la economía es básicamente estable y autorregulada, y el papel del gobierno consiste en proporcionar un entorno predecible y estable [por medio del estricto establecimiento y apego de una tasa de crecimiento de la oferta monetaria fija] en el que los procesos económicos puedan funcionar sin trabas, con mayor eficiencia, a fin de maximizar el beneficio económico.”²⁸

Podemos observar como la escuela monetarista basa su eje principal en el segundo principio rector del neoliberalismo *un Estado fuerte, con el fin de procurar el funcionamiento del mercado*. Esto debido a que sí bien no espera la intervención del Estado en el mercado, sí propone que este tenga un papel de alta relevancia al proporcionar una oferta monetaria estable que termine por desembocar en certeza para los flujos de información y el establecimiento de precios.

Derivado de todo lo expuesto en este apartado, podemos ver como las diversas o principales escuelas del pensamiento neoliberal encajan con los parámetros que se derivaron de la Mont Pelerin Society, aunque entre ellas puedan existir diferencias (como la conceptualización de valor que divide a la escuela neoclásica de la austriaca, por ejemplo) por lo cual, para el presente proyecto de investigación, retomaremos los parámetros establecidos en el punto 1.1.3 entendiéndolos como la “teoría neoliberal”, debido a que sin importar la teoría que se estuviese pretendiendo aplicar en el periodo de 1982 a 1994, en esencia, esta

²⁸ Ana María Brand, María Eugenia Gómez, David Seijas y Francisco Collele (S.F.) *El monetarismo*: Revista Faces. (consultado en línea el 22/07/2021) Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/a6n12/6-12-11.pdf>

estaría sustentada en ellos. Se toma esta licencia debido a las siguientes cuestiones:

- Como veremos más adelante (en los capítulos dos, tres y cuatro), todos los documentos a través de los cuales se vislumbró una planeación de las reformas tocan estrictamente “lo práctico”, sin meterse en el terreno teórico, por lo cual bastará con identificar si tanto la planeación como el diseño de las reformas encaja o no con los principios rectores del neoliberalismo que “estandarizan” o engloban a las diversas teorías.²⁹
- Derivado del punto anterior, y teniendo en cuenta que el neoliberalismo no es una teoría, sino un conjunto de estas que en cierto punto confluyen en sus principios, debemos de entender que no será posible hablar de una “teoría neoliberal”. Por otro lado, resultaría poco práctico contrastar cada una de las teorías que engloba el neoliberalismo con la planeación y diseño de la política económica mexicana.

1.2.-El Estado neoliberal: La reconfiguración del Estado

Ya se señaló que el neoliberalismo es un conjunto de ideas, pero también una agenda política, al igual que se señaló que en el contexto histórico, el modelo dominante en el mundo, previo a la búsqueda de la implementación del neoliberalismo, era un Estado interventor por medio principalmente del Estado de bienestar. Es por esto que se hablará de una reconfiguración del Estado, atendiendo a que el neoliberalismo es una agenda política y que los Estados neoliberales no se construyen desde cero, pues de ser así se hablaría de la

²⁹ Es decir, tanto las cartas de intención como los programas de reestructuramiento económico se enfocan en señalar cuáles serán los cambios que se esperan aplicar, sin importar si para ello se está tomando en cuenta si el valor es objetivo dependiendo de la utilidad o subjetivo dependiendo de apreciación del individuo, por ejemplo. Es por ello que, si tanto el diseño como la planeación son afines a los principios rectores del neoliberalismo, es factible pensar que lo serían de igual modo con cualquier teoría que dentro de su marco se desarrolle.

construcción de un Estado neoliberal. Esto es importante, pues será clave para entender la transformación del Estado mexicano una vez llegado su momento.

Como ya se mencionó, el neoliberalismo no pretende eliminar al Estado, puesto que el mercado requiere de él para la defensa última del individuo y su libertad. Sin embargo, está claro que no puede ser el mismo modelo de Estado de bienestar aquel que sirva para la lógica neoliberal, por lo cual será necesario repensarlo. Por lo tanto, en este apartado observaremos los principales cambios o reconfiguraciones que debe de diseñar el Estado para permitir la plena lógica neoliberal. Primero veremos cómo, para el neoliberalismo, el Estado interventor debe de hacerse a un lado y dejar al mercado florecer; posteriormente veremos el nuevo papel que deberá de desarrollar para la economía, esto, como se ha señalado, dejando de intervenir para comenzar a procurar y por último veremos el replanteamiento de las bases de su marco legal.

1.2.1.- El redimensionamiento Estatal: Un Estado que no interfiere en el mercado

Recordando el primer principio ideológico (*un mercado que carezca de barreras impuestas de manera arbitraria por parte del (los) Estado y que a la vez no pretenda potencializarlo de algún modo*), la reconfiguración del Estado debe de consistir, en un primer instante, en dejar de lado toda participación del gobierno como un agente económico. Para esclarecer esto se puede recurrir al doctor Gustavo Vargas Sánchez, quien señala que:

“Un agente económico es aquel individuo, empresa o institución que participa en el proceso de producción y distribución de la riqueza y del valor en una economía. [dicha participación] consiste en una actividad. Por ejemplo, el trabajo (...) [que] da lugar a la generación de bienes o servicios. (...) La inversión (...) [que] consiste en aportar un monto de capital financiero. La producción [que] es el proceso individual o general por el cual se transforma un conjunto de bienes o servicios (insumos) en

*productos acabados (finales); [y la] distribución que permite llevar las mercancías de los productores a los consumidores.*³⁰

Por lo tanto, para la reconfiguración del Estado, es indispensable que NO exista un Estado “trabajador”; NO exista un Estado inversor; NO exista un Estado productor; y NO exista un Estado distribuidor.

Ahora, atendiendo aún al primer principio, para el neoliberalismo no basta con que el Estado se abstenga de ser un agente económico, sino que además requerirá que no limite ni entorpezca el funcionamiento del mercado. De modo que el Estado, además de no actuar como un agente económico, debe de permitir que estos interactúen y actúen libremente. Por lo tanto, el *trabajo* no debe de estar regulado;³¹ la *inversión* no debe de ser obstaculizada ni “promovida”, como lo sería por medio de cargas tributarias muy grandes, impuestos especiales o incentivos fiscales dirigidos a grupos de inversionistas selectos; la *producción* debe de ser permitida como lo puede ser el caso de narcóticos; y la *distribución* debe de ser desregulada, como el mismo caso de los narcóticos, videojuegos, películas y demás producciones que llegan a tener condiciones de venta al público. En general, lo dicho: El Estado debe de permitir que los agentes económicos interactúen y actúen de manera libre.

Este es el binomio que debe de buscar un Estado para dejar de intervenir en el mercado: Dejar de lado toda participación del gobierno como agente económico y permitir que los mismos interactúen y actúen libremente.

En palabras de Oscar Vargas:

“para los pensadores neoliberales existe unidad y mutua correspondencia entre mercado y libertad. Los grados y niveles de libertad que una sociedad alcanza solo

³⁰Gustavo Vargas Sánchez. (2006). *Introducción a la Teoría Económica: Un enfoque Latinoamericano*. México: Pearson Educación. PP. 6-7.

³¹ Ejemplos de esto son las famosas oposiciones, por parte de algunos defensores del neoliberalismo, al establecimiento de un salario mínimo, o a la prohibición del trabajo infantil.

*pueden ser medidos por el desarrollo de su mercado: cuantas menos interferencias y perturbaciones se produzcan en él, existirá mayor libertad.*³²

1.2.2.- El papel del Estado en la economía (El papel procurador del Estado)

Siguiendo la lógica anterior, esta vez apegándonos al segundo principio neoliberal, la reconfiguración del Estado debe de tener un tercer aspecto muy importante, el cual es la consecución de un Estado que procure al mercado. Aquí cabe recordar que existe una diferencia entre intervenir y procurar. En el punto anterior hablamos de la reconfiguración en pos de una des-intervención; ahora hablaremos de una reconfiguración más compleja: un cambio en el propósito mismo del Estado.

Para esto, hay que traer a colación cuál es el propósito de los estados interventores (pues es el punto de partida para la reconfiguración). Según María Barroso y Nelly Julia, el Estado de bienestar tiene por objetivo:

*“la cobertura de necesidades económicas y sociales al hilo de los fallos del mercado y del propio crecimiento económico, las instituciones sociales [deben de buscar] la eficiencia, la equidad y el desarrollo de una administración factible.”*³³

³² Oscar Vargas del Carpio Ribert. El neoliberalismo: Principios Generales. Temas sociales [en línea]. # 21, pp. 11-22. (consultado el 27/08/2019) Disponible en: http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152000000100001&lng=es&nrm=iso

³³ María de la O Barroso González y Nelly Julia Castro Vadillo (S.F) *Estado de bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica*. (Consultado en línea el 2º/11/2020) Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/35739512/Estado_de_Bienestar.pdf?1417032099=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DESTADO_DEL_BIENESTAR_Y_CRISIS_ECONOMICA.pdf&Expires=1605930290&Signature=YselUjAV2dlyxCSBpTArqV-0faap1jREbRmQhHRPY5Aba9dxhcQgZ7xvKmkNLEuVA~w4N0aFJvx9yCRFG324u7vRRz0GhKTioR4JtbV1SEWdl48-SvKR3xOVuyPiNdlgv8i6lCzGEvEhBJke7JSmfuA5wuL9T8fwLtpKiblx5VtWZBmDWXhQTP1oX0hPf02QOZL5EzJ-F5AmTDuWmVV~ccGnc63EgXhX7MvseBPeOJqHRoo1s1CJu1cl-YXKoryQKwSgbA5Rlrfn9Zm2DNMnQT7g-sdSfUSC7J7b1qYmTXZFOOWbpFxtl~9aqi4IaQR27ViztZY-Q4PaHqM58w1FQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Como podemos observar, en este primer acercamiento, al Estado de bienestar lo que le importa garantizar es un nivel de bienestar mínimo para toda la sociedad y responsabilizarse de impulsar el crecimiento económico. Por otro lado, Jaime Cárdenas nos señala algo muy similar, el sostiene que el Estado de bienestar tiene el propósito de:

“Corregir las deficiencias inherentes al mercado, y principalmente, paliar o reducir las desigualdades sociales que habían resultado de la aplicación del modelo de Estado liberal de derecho.”³⁴

Jaime Cárdenas nos señala otro punto de vista del propósito del Estado de Bienestar, el cual apunta a la búsqueda de corregir los fallos del mercado. No siendo la intención del presente proyecto profundizar en el Estado de Bienestar, nos bastará con señalar que el propósito último de este, es garantizar una base general de bienestar para la población y en medida de lo posible reducir las desigualdades sociales.

Para una reconfiguración neoliberal, el Estado debe de dejar de buscar este fin y comenzar a perseguir, como fin último, garantizar el pleno ejercicio de la libertad de los individuos, pues esta se refleja en un mercado libre y un mercado libre proporciona, según el neoliberalismo, el mejor funcionamiento de la economía. Este nuevo fin lo conseguiría por medio de dos ejes primordiales: Proteger al mercado de las mayorías, y el establecimiento de un marco legal que permita el pleno desarrollo de la libertad individual y con ello, del mercado.

En esta parte de la reconfiguración del Estado es donde toma mayor presencia el tercer principio: *el combate a las acciones colectivistas respaldadas o instauradas por el Estado*, puesto que en la búsqueda de la formulación de un Estado que tenga por fin último la defensa de la libertad individual, no hay lugar para poner al colectivo por encima del individuo.

Un mercado lejos de la voluntad pública.

³⁴ Jaime Fernando Cárdenas Gracia. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. P 68.

Para que el Estado procure al mercado, tiene que evitar que tanto él como una fracción de la sociedad tomen decisiones arbitrarias sobre este, por lo tanto, hay que eliminar al mercado del mapa democrático. El doctor Fernando Escalante señala que:

*“Parte fundamental del programa político neoliberal consiste en situar las decisiones básicas sobre la economía fuera del juego democrático. Fuera de la política, de hecho. (...) [Hayek señala que] Las mayorías no son confiables, no se puede contar con ellas para proteger la libertad: en particular, la libertad económica estará amenazada siempre que exista una asamblea democrática, un gobierno democrático, porque los perdedores [aquí imagino que en realidad se puede hacer referencia también a los ganadores, puesto que ellos son quienes tendrían la oportunidad de emplear el poder político] querrán emplear el poder político para redistribuir la riqueza. (...) sigue Hayek: la competencia [democrática] implica siempre que un número limitado de personas obligue a la mayoría a hacer algo que le desagrada, sea trabajar más, alterar sus hábitos, o desarrollar sus actividades con mayor tenacidad o atención. (...) Eso significa que (...) un régimen democrático con capacidad para intervenir en los asuntos económicos es incompatible con el funcionamiento normal del mercado, es decir, con la libertad. Por eso es necesaria una constitución económica inalterable, que ponga las reglas básicas fuera del alcance de las mayorías.”*³⁵

Aquí cabe hacer un par de precisiones. En primer lugar, no solo las mayorías pueden querer incidir en el mercado (como se señala, por medio de la redistribución de la riqueza) sino que, además, una minoría legitimada por el voto popular puede utilizar el poder político para doblegar al mercado en favor de unos cuantos agentes económicos, lo cual convierte a la “economía sujeta a la democracia” en un peligro tanto para inversionistas y productores como para los trabajadores. Es por esto que el señalamiento del doctor Escalante toma mucho peso, pues para un Estado neoliberal, no basta con restringir la incidencia de la democracia en el mercado, sino que hay que restringir a la política misma, o nos encontraremos ante políticas, que, aunque no hayan sido “votadas” se estén implementando (principalmente en favor de inversionistas y productores, lo cual también distorsiona al mercado).

³⁵ Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 175

Por otra parte, no hay que perder de vista el argumento original; Mencionamos que el fin último de un Estado neoliberal es proteger la libertad individual, por lo tanto, permitir que las mayorías (o minorías) perturben la lógica del mercado, es permitir que un sector de la sociedad limite la libertad individual. Por lo tanto, para que el Estado pueda procurar al mercado, el Estado debe de retirarle a la ciudadanía la capacidad de moldear al mercado.

Otro aspecto que debe de buscar el Estado para la procuración del Mercado es la implementación de un marco legal que permita la plena lógica, sin embargo, este aspecto lo veremos con más detenimiento en el siguiente punto; solo no hay que perder de vista que está insertado en la procuración del mercado y que bien pudo ser un apartado más de este punto, no obstante, dada su importancia es un tema que merece mayor desarrollo.

1.2.3.-El papel del derecho en el Estado neoliberal: El establecimiento de un marco legal que permita el pleno desarrollo de la libertad individual y con ello, del mercado.

Anteriormente se señaló el medio por el cual el Estado protegería la lógica del mercado de las decisiones colectivas y/o políticas; ahora veremos cómo el Estado debe de proveer un marco de actuación para el desarrollo del mercado. Primero se señalará como dicho marco contribuiría a que el Estado consiga su nuevo fin último (la defensa de la libertad individual) y posteriormente se describirán sus aspectos generales.

Antes de señalar el papel que juega el derecho en la procuración de la libertad, hay que explicar a qué tipo de derecho se hace referencia y su diferencia con “la legislación”. En primer lugar, Huerta de Soto nos señala un aspecto importante del derecho, pues este se remonta al pasado y nos dice que:

“En Roma se descubre que el derecho es básicamente consuetudinario y que las instituciones jurídicas (como las lingüísticas y económicas) surgen como resultado de un largo proceso evolutivo e incorporan un enorme volumen de información y conocimientos que supera, con mucho, la capacidad mental de cualquier gobernante, por sabio y bueno que éste sea”³⁶

Anudado a eso, el doctor Fernando Escalante señala que:

“hay cierta clase de derecho que respeta la espontaneidad de la vida social, un derecho que es casi espontáneo en sí mismo (...) El gobierno hace falta para garantizar el debido respeto a esas normas (...) [las cuales] son abstractas, universales, generales, y no miran a un fin concreto, sino que permiten que cada uno de los miembros que componen el conjunto persiga sus propios fines (...) la nomocracia, que supone una primacía absoluta de las normas (the rule of law). En ese plano, según el argumento de Oakeshott, el Estado de Derecho (abstracto, universal, indiferente a los fines) es lo contrario de la planeación (concreta, sustantiva). Y por esa vía, puede afirmar que el Estado de Derecho respeta la espontaneidad social, porque no impone un propósito material definido.”³⁷

Por lo tanto, podemos señalar que el derecho, como lo plantean estos autores, no es coercitivo sino limitativo, y que no es el producto de la planeación, sino del orden generado de manera natural conforme las sociedades van evolucionando, y pese a que ciertamente requiere ser instituido como un marco jurídico por medio del derecho positivo, no por eso su nacimiento y evolución es ajeno a la voluntad y autorregulación de la sociedad.

Esta idea queda más clara si la contrastamos con un marco jurídico que por el contrario proviene de la legislación. Para esto, el doctor Escalante nos señala qué:

En la definición de Bruno Leoni, a diferencia del derecho que es un resultado espontáneo, impensado, la Legislación es normalmente producto de una asamblea, que imagina, diseña e impone reglas concretas para organizar la vida social. (...) Según Leoni, [en la legislación] las decisiones relevantes las toma “un puñado de directores”. (...) ningún legislador puede establecer por sí mismo las normas que deben regular la conducta de todos. (...) O sea, que la legislación es siempre una forma de coerción, y es incompatible con la libertad, porque implica que la voluntad de unas personas concretas —los legisladores— se imponga sobre todos los

³⁶ Huerta J. (1998) *Liberalismo*. Jesús Huerta de Soto. [en línea] (Consultado el 27/08/2019). Disponible en: <https://www.jesushuertadesoto.com/articulos/articulos-en-espanol/liberalismo/>

³⁷ Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México. P 187.

*demás. (...) en el poder legislativo lo que hay son personas concretas, otras personas que quieren imponerme su voluntad. Nada más.*³⁸

Como podemos apreciar, la diferencia entre un marco normativo formado a partir del derecho y uno legislado, recae en la planeación vs la generación gradual de las normas que regulan a una sociedad. De igual manera, queda en claro que la legislación no es una opción para el neoliberalismo, puesto que como lo señala el doctor Fernando Escalante, a través de Leoni, la legislación es una forma de cohesión, incompatible con la libertad.

Una vez señalado todo lo anterior, y entendiendo en que consiste el derecho, es posible visualizar la importancia que tiene la formulación de un marco jurídico basado en este para la procuración del mercado y la consecución del fin último de un Estado neoliberal, pues, siguiendo la línea argumentativa del doctor Escalante:

*“El propósito fundamental de la ley en un sistema liberal es evitar la arbitrariedad, estabilizar las expectativas sobre el comportamiento de todos. Eso significa que la ley tiene que ofrecer un marco general de normas para ordenar las relaciones, un conjunto de derechos recíprocos, pero no puede dictar ninguna conducta específica ni puede decir nada sobre los propósitos de nadie, ni sobre lo que cada quien considera valioso. El derecho establece el marco de la libertad, nada más, nada menos.”*³⁹

En síntesis, la ley debe de existir porque regula el comportamiento de los ciudadanos, sin embargo, para el Estado neoliberal esa ley debe de provenir del derecho, puesto que de esa forma la regulación de la ley es la autorregulación de la sociedad. Una autorregulación que es limitativa mas no enunciativa; es decir, que genera marcos o límites para el actuar de las personas, pero no supone una obligatoriedad o planeación en su forma de actuar. De esta manera, el Estado puede procurar al mercado, pues señala las normas bajo las cuales se deberá de desempeñar.⁴⁰

³⁸ Ibidem P 189.

³⁹ Ibidem PP. 18-19.

⁴⁰ Aquí cabe aclarar que se puede suponer una contradicción, en la cual el marco de acciones significa una limitación a la libertad; no obstante, para entender esto hay que remitirse a la idea lockeana de Estado, el cual es un acuerdo de voluntades entre los miembros de la sociedad. En dicho estado no se cede parte de la libertad en favor de un líder o un monarca, sino en favor de un Estado que está conformado por todos. Esto

En palabras del doctor Escalante, el neoliberalismo:

*“necesita más Estado, un Estado más activo, capaz de contener los intentos de la sociedad de sujetar, controlar o regular el mercado —es decir, que no preste su autoridad para interferir con el mecanismo de los precios. La solución, en general, consiste en defender al Estado como “Estado de Derecho”.*⁴¹

A modo de conclusión de este subtema, *“la reconfiguración del Estado,”* hay que señalar que en síntesis para poder implementar la agenda neoliberal será necesaria la aplicación de 3 ejes principales: *La redimensión del Estado, un Estado que procure al mercado y por ende la libertad individual y un Estado que construya un marco legal basado en el derecho.*

Cabe señalar que independientemente de efectos positivos o negativos, los últimos dos ejes del itinerario neoliberal se pierden de vista constantemente, y los procedimientos de reconfiguración del Estado quedan truncados y limitados en intentos de la no intervención (como veremos en el caso mexicano).

1.3.- El modelo de política económica Neoliberal

La política económica es *“el conjunto de instrumentos, procedimientos y medidas que se aplican en un sistema político para controlar el crecimiento económico”.*⁴²

es compatible con la idea de un derecho que se configura conforme la sociedad va imponiendo sus normas de regulación; el Estado liberal supone que el ceder parte de la libertad es de manera voluntaria y en virtud del cumplimiento de esas normas y no de un ente planificador y coercitivo. Es decir, el individuo no es obligado a limitar su libertad; sin embargo, esto es una condición para formar parte de la comunidad; si el individuo no quisiera ceder voluntariamente parte de su libertad, siempre puede abstenerse de ser parte de dicha sociedad.

⁴¹ Fernando Escalante Gonzalbo. (2018) *El Estado en los tiempos del neoliberalismo*. Nexos. [en línea] (Consultado el 27/08/19) Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36342>

⁴² Juan Pablo Navarrete Vela. (2012) *Política económica*. México, Estado de México: Red Tercer Milenio. P 10.

En ese sentido, en el presente apartado se plantea cual es la política económica propuesta por el modelo neoliberal en tanto lo teórico/normativo, entendido como “*lo que debería ser*”,⁴³ para posteriormente, en el último capítulo, proceder a analizar la afinidad del diseño que se generó en México respecto a ese deber ser teórico. Para dar orden a la tarea, en primer lugar, se expone la política económica neoliberal en sus distintos componentes y por último se señala el andamiaje legal que se debe de promoverse para posibilitar su implementación.

1.3.1.- La política monetaria

Según Koshy Mathai, la política monetaria “*consiste en ajustar la oferta de dinero en la economía para conjugar la estabilización de la inflación y del producto.*”⁴⁴ En ese sentido, se entiende que los ajustes en la oferta del dinero son producidos por su emisor (El Estado); por lo que algunos de los liberales más radicales sostienen que en un verdadero sistema neoliberal la banca debería de ser privatizada. Pero como ya se ha mencionado, el análisis intenta ir más allá de una mirada binomial, por lo que a continuación se plantea el escenario de la política monetaria de un neoliberalismo menos ortodoxo basándonos en una de sus principales escuelas: la monetarista.

En ese sentido y en general, los requisitos de la política monetaria neoliberal son:

-Una **política independiente**: [Esta] debe ser ejercida por un banco central (u organismo similar) independiente del gobierno elegido.⁴⁵ Como veremos más adelante, su grado de independencia o autonomía puede variar, por lo cual este

⁴³ Gustavo Vargas Sánchez. (2006). Introducción a la Teoría Económica: Un enfoque Latinoamericano. México: Pearson Educación. P 15

⁴⁴ Koshy Mathai. (2009) *¿qué es la política monetaria?* Finanzas y Desarrollo. [en línea] (consultado el 27/08/2019) Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/09/pdf/basics.pdf>

⁴⁵ Ibidem.

será un criterio de medición: El nivel de independencia, entre mayor, mejor congruencia habrá entre el diseño del modelo y los lineamientos de las ideas neoliberales.

*-Reducción de la tasa de crecimiento de la **oferta monetaria***⁴⁶. En este sentido, entre más baja la tasa de crecimiento, más congruencia existirá en un modelo que busque alinearse a los ideales neoliberales.

*-una **política de cambios flexibles**, originada por la libre acción de las fuerzas del mercado.*⁴⁷ Entre menos intervención tenga el Estado (o su órgano autónomo correspondiente) en la política cambiaria, se hablará de un diseño más consistente con los ideales de la política económica neoliberal.

*-Las **tasas de interés** deben ser determinadas libremente por el mercado.*⁴⁸ En ese sentido, es donde mayor intervención o libertad podremos ver en cuanto a la política monetaria, a menor intervención del Estado en la determinación de las tasas, se hablará de una congruencia respecto al diseño de la política económica más rígida para con el neoliberalismo.

1.3.2.- La política Fiscal

La Política fiscal es la que tiene mayor número de reflectores a la hora de analizar la aplicación del neoliberalismo, así que comencemos por definirla. Ignacio Bonilla nos señala que:

“La política fiscal se puede entender como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto

⁴⁶ Pedro Talavera Denis (1985) *El modelo neoliberal: aspectos teóricos y su aplicación en el cono sur latinoamericano*. Revistes Cientifiques de la Universitat de Bcelona. #35, 137-151. P 144.

⁴⁷ Ibidem pp 144

⁴⁸ Ibidem 145

centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en lo referente a todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).⁴⁹

En general, la política fiscal se refleja en las finanzas públicas, esto va desde el presupuesto de ingresos, hasta el presupuesto de egresos, en el cual, en particular interesará el destino sustancial del presupuesto; es decir, no que institución lo gasta, sino en qué. Los principales principios para el diseño de una política fiscal neoliberal son:

-Disciplina fiscal⁵⁰: En ese sentido, para tener congruencia en el diseño de una política económica neoliberal, es necesario prescindir del déficit como modo de crecimiento; es decir, es deseable el superávit, pero en su ausencia, es deseable la cercanía a cero del endeudamiento y el manejo (pago) del mismo.

-Reordenación de las prioridades del gasto público.⁵¹ Como lo señala el primer eje de la reconfiguración neoliberal, el gobierno no debe de intervenir en la economía como agente económico; por lo cual el gasto público debe de estar orientado a sus gastos adjetivos y al mantenimiento del sistema legal.

-Adelgazamiento del Estado.⁵² Este principio es muy claro, para un diseño consistente de una política neoliberal, es necesario que el gobierno desista de participar en la economía, por lo cual debe de deshacerse de sus empresas y por lo tanto de su peso presupuestario.

Liberalización del comercio.⁵³ En el contexto de la búsqueda de un diseño de política neoliberal, hay varios aspectos que deben de ser liberalizados del comercio, pero en particular, para la política fiscal, se debe de proponer reducir en la mayor medida posible la carga de tributaje impuesta no solo al comercio, sino al proceso económico en general.

⁴⁹ Ignacio Bonilla López. (2002) *Sistema Tributario Mexicano 1990-2000. Políticas Necesarias para Lograr la Equidad (La Reforma Hacendaria de la Presenta Administración)* México, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México. P 28.

⁵⁰ Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmendia. (2012) *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Revista Política y Cultura, # 37, PP. 35-64. P 46.

⁵¹ Ibidem p 46

⁵² Ibidem p 48

⁵³ Ibidem p 47

1.3.3.- La política Laboral

La política laboral supone uno de los ejes más controvertidos en la agenda neoliberal, y es que resulta impensable concebir a un trabajador desprotegido ante su contratante; no obstante, recordemos que el neoliberalismo no supone desproteger al individuo, sino todo lo contrario, su fin último es protegerlo; por lo tanto, al señalar que la política laboral requiere flexibilizaciones, se hace referencia a dejar de lado la legislación, para comenzar a aplicar el derecho.

Ahora, es relativamente difícil encontrar un concepto de política laboral que resulte convincente. Lo más cercano que hay es la afirmación de Adrián Goldin, quien nos señala que *“la política laboral incluye el conjunto de las políticas que tienen como objeto al trabajo humano y a las relaciones individuales y colectivas que de él se derivan.”*⁵⁴ Así pues, podemos señalar que la política laboral es el conjunto de políticas que establece el marco de las relaciones laborales. En este aspecto, las principales características de una política laboral neoliberal son:

*-Disminución de **beneficios laborales** concretos*⁵⁵. No es que el neoliberalismo suponga que los trabajadores no cuenten con beneficios laborales; sino que se opone a la obligatoriedad o coerción de brindarlos (y más cuando estos deben de ser en asociación a una empresa pública). De tal modo que, para el diseño consistente de una política neoliberal, entre menos condiciones impuestas por el Estado tengan las relaciones laborales, más eficazmente se conseguirá dicho diseño.

*-La **disminución de los sindicatos** (primordialmente los estatales).*⁵⁶ En ese sentido, no se trata de prohibir la asociación (o manifestación) de los trabajadores; sino de retirar a los grupos sindicales que normalmente son grupos elitistas y que

⁵⁴ Adrián Goldin (2014) *“Instituciones y política en la Argentina; la política laboral” ¿Cuánto importan las instituciones? gobierno, estado y actores en la política argentina.* Argentina: Siglo XXI y OSDE. P 1

⁵⁵ Oscar Ermida Uriarte. (2008) *La política laboral de los gobiernos progresistas, el Postneoliberalismo y el movimiento sindical.* Revista Nueva Sociedad, # 211 Pp 37-55. P 39.

⁵⁶ Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo.* México, Distrito Federal: Colegio de México. P 225.

perturban o intervienen y en ocasiones hasta cooptan las relaciones laborales, entorpeciendo así al libre mercado. Entre menor incidencia garantizada por parte del Estado se otorgue a los sindicatos en las relaciones laborales, se estará hablando de un diseño del modelo neoliberal más consistente.

1.3.4.- La política comercial exterior

La política comercial exterior se entiende como “El conjunto de decisiones, políticas y acciones que conforman una política pública del Estado, cuyo objetivo es representar los intereses nacionales de ese Estado frente a los otros Estados y demás sujetos de derecho internacional”⁵⁷

En ese sentido, la política comercial exterior que se requiere para la lógica neoliberal es una de cooperación internacional por medio de “aprobar y modificar acuerdos comerciales con otros países [o con la comunidad internacional]”⁵⁸

Las principales características de esta política son:

-*Liberalización de la **interacción comercial** con el exterior*⁵⁹: Como se señaló, la liberalización del comercio se debe de dar en muchos aspectos, para la política comercial exterior, se debe de buscar que tanto los productores nacionales, como los extranjeros puedan comerciar en otros Estados con el menor número de trabas posibles y con condicionantes mínimas. Entre menor intervención se estipule por parte de los gobiernos involucrados, se podrá estar hablando del diseño de un mercado más libre y por lo tanto una mejor congruencia del modelo neoliberal.

⁵⁷ Instituto Mexicano de Estrategia. (S.F) *Política exterior*. VLex México. (consultado en línea el 27/08/2019) Disponible en: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/politica-exterior-698733393>

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmendia. *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Revista Política y Cultura, # 37, PP. 35-64. P 47.

-*Liberalización de la inversión extranjera directa.*⁶⁰ En ese sentido, entre menor número de restricciones y cargos se impongan a la inversión extranjera, mayor grado de congruencia del modelo neoliberal existirá. (cabe aclarar que no solo se debe de liberalizar la inversión extranjera directa, sino la inversión en general).

1.3.5-El diseño de la política económica neoliberal

Para que toda la serie de componentes de la política económica neoliberal anteriormente señalados puedan ser llevados a la práctica, primero debe de existir un proceso de reforma económica, la cual Pablo Navarrete define como:

*“cambios en la legislación (Constitución) que permiten al gobierno implementar decisiones económicas, las cuales afectan el comportamiento de partidos, instituciones públicas y la población general.”*⁶¹

En ese sentido, para la transición del Estado de bienestar al Estado neoliberal debe de existir una serie de reformas legislativas que desvirtúen el papel del gobierno activamente en la economía, retire la posibilidad de endeudamiento crítico y reduzca el nivel de ingresos que un Estado aspira tener; desregule el campo laboral y de pie a la integración de una economía nacional a la internacional. La efectividad en la aplicación de estas reformas será clave para los niveles de libertad que pueda o no conseguir una política económica.

⁶⁰ Ibidem Pp 48

⁶¹ Juan Pablo Navarrete Vela. Política económica. México, Estado de México: Red Tercer Milenio. P 59

Capítulo 2.- La política económica mexicana en el periodo de 1980 a 1982

En el capítulo anterior se señalan las ideas y principios que fungen como pilares del neoliberalismo. Se expone que, pese a que existan diferencias internas entre los propios idealistas y/o entre sus pensadores y promotores, siempre que estas diferencias no se salgan del marco establecido por los pilares, se podrá seguir hablando de la existencia de un neoliberalismo ya sea como conjunto de ideas o agenda política/económica.

No obstante, lo anterior deberá de quedar por el momento de lado; esto, puesto que en el presente capítulo se describirá la política económica que tuvo lugar en México entre 1980 y 1982 y, en un esfuerzo por ser lo más objetivos posible, se describirán tanto los proyectos de política económica, como la verdadera formulación de esta, sin asignarles aún una connotación idealista o teórica. Es decir, aun no se señalarán ideologías detrás de dichas políticas; por el contrario, este capítulo contendrá información puramente descriptiva.

El capítulo está planteado de modo que se revisaran tres aspectos (la política económica en lo normativo, la planeación que se planteó respecto a esta y la verdadera formulación de ella) de cada uno de los componentes de las diversas políticas que componen a la política económica señalados en el punto 1.3. Esto a fin de exponer cual era el punto de partida de las posteriores reformas del periodo de 1982 a 1994, las cuales serán descritas en el capítulo cuatro.

Bajo la lógica expuesta anteriormente, hay que comenzar por señalar que en los años previos al sexenio de Miguel de la Madrid (sexenio con el cual dan inicio las reformas), México se condujo primordialmente por *El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI)* y el *Plan Global de Desarrollo (PGD)*, los cuales tuvieron vigencia entre 1979 y 1982 respectivamente. En particular, el PGD tenía 3 ejes: La reforma

política, administrativa y económica. Esta última (que es la que nos interesa) tenía por objetivo:

*“Promover, en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda, que una nación bien organizada puede proveer”*⁶²

Este objetivo, según el mismo documento, buscaba conseguirse con dos ejes fundamentales: *“Utilizando los recursos que se habían obtenido del esfuerzo de ahorro interno y de las exportaciones de Pemex”*.⁶³

No obstante, se echó mano de todo el abanico instrumental de la política económica, por lo tanto, se describirá como se plantearon y manejaron los distintos aspectos de los componentes de la misma. Cabe señalar que en caso de alta “volatilidad” en las características por describir, se hará referencia al status de las mismas previo al inicio de las reformas, pues para el presente proyecto no son de relevancia los cambios en este periodo, sino más bien solo la conformación de la política para 1982.

2.1.- La política monetaria

Para 1982, el presidente López Portillo expidió 2 decretos de gran relevancia en cuanto a la política monetaria: En primer lugar, la nacionalización de la banca y por otro lado el control generalizado de cambios.⁶⁴ Estos importantes cambios

⁶² Secretaría de Programación y Presupuesto (1980) *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. México. P.1. (Consultado en línea el 05/10/2019) Disponible en:

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>

⁶³Ibidem p4.

⁶⁴ Gustavo A. del Ángel Mobarak y Cesar Martinelli Montoya. (2009) *La Expropiación de la Banca en México. Un ensayo de economía política*. México, Distrito Federal. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. P 118.

fueron claves en el planteamiento y diseño de la política monetaria, respecto a la cual se analizará: El nivel de autonomía del Banco de México, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, la rigidez de la política cambiaria, y el mecanismo para el establecimiento de las tasas de interés.

2.1.1.-El nivel de autonomía del Banco de México

Para la consecución de la nacionalización de la banca en 1982, se echó mano de un decreto presidencial, el cual se fundamentó primordialmente en el artículo 27 constitucional; y en los artículos 1°, fracciones I, V, VIII Y IX, 2°, 3°, 4°, 8°, 10° y 20° de la Ley Federal de expropiación, los cuales le otorgaban al ejecutivo la capacidad de nacionalizar bienes en favor del interés público. Complementariamente, se reformó el artículo 28 constitucional, añadiendo un quinto párrafo el cual dictaba:

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria (...) El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesiones a particulares". ⁶⁵

De este modo quedó preparado el andamiaje legal pertinente para la expropiación de la banca y el ejercicio exclusivo de sus actividades por parte del Estado.

Con la normatividad salvaguardando el monopolio de las actividades bancarias para el Estado, estas no solo dejaron fuera a los privados, sino que a raíz de la nacionalización Banxico vio su autonomía reducida, pues dejó de ser una sociedad anónima para convertirse en un organismo público descentralizado, el cual era dirigido por una junta de gobierno cuyos integrantes eran designados por

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación. 17 de noviembre de 1982. Pp 7-8.

el ejecutivo y a su vez era presidida por el secretario de Hacienda y Crédito Público según el artículo 45 de la Ley Orgánica del Banco de México vigente al martes 30 de noviembre de 1982⁶⁶; en palabras de Eduardo Turrent *“La llamada junta de gobierno del Banco de México se convirtió de facto en una suerte de extensión o némesis del gabinete económico del presidente. Autonomía: cero.”*⁶⁷

Lo anterior provocó que, en la formulación de la política económica, Banxico quedara sometido al ejecutivo, y que la libertad tanto de las actividades bancarias como del mismo Banco de México fuese nula, pues todas las actividades de inversión, crédito y demás fueron controladas directamente por el ejecutivo.

2.1.2.-El crecimiento de la oferta monetaria

Al haber quedado la banca nacionalizada, y a su vez el banco central subordinado al Ejecutivo, la oferta monetaria quedó totalmente sujeta a la decisión del gobierno. En ese aspecto, en tanto lo normativo, la ley Orgánica del Banco de México en sus artículos 1° y 15° vigentes para el 30 de noviembre de 1982 otorgaba a Banxico la facultad exclusiva de la expedición de la moneda⁶⁸. Por lo tanto, al quedar el banco subordinado al ejecutivo, la planeación y el control de la oferta monetaria fue prácticamente manejado por este último. Por lo tanto, el actuar de Banxico y la expedición de moneda estaban alineados a los objetivos del gobierno.

Ahora, como sabemos, la oferta monetaria es un instrumento de la política monetaria, esta se ajusta en la búsqueda de solucionar algunas complicaciones económicas que pueden llegar a surgir, por lo cual no es identificable una

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 1982. P 11.

⁶⁷ Eduardo Turrent Díaz. (2005) *Las 3 etapas de la autonomía del banco central de México*. Análisis Económico, #43, 47-80. P 71.

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 1982. Pp 8-9.

planeación directamente respecto a esta herramienta; no obstante, el PGD señalaba, respecto a la inflación, “*la búsqueda de una política antinflacionaria utilizando **todos los instrumentos a disposición del Estado**, preferentemente el fomento de la oferta interna y la productividad, modulando el crecimiento del gasto y acompasando su ritmo*”⁶⁹. Por lo que podemos suponer que uno de dichos instrumentos a disposición del Estado es la oferta monetaria, es decir, se planeaba una oferta monetaria restrictiva.

No obstante, en contra de estas intenciones, Ana Rivera señala que:

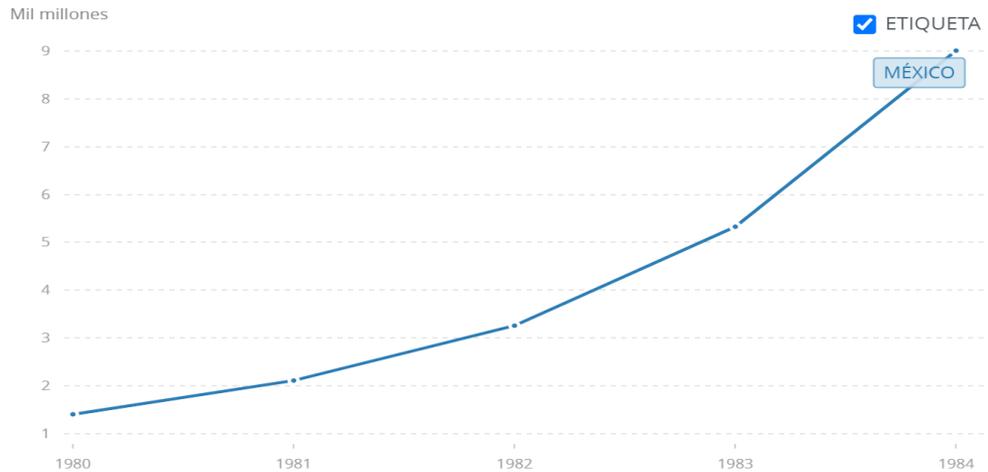
*“durante principios de la década de los años ochenta la política monetaria que se observa durante esta etapa es claramente expansiva y está subordinada a la promoción del crecimiento económico. (...) Con elevada inflación en la crisis de 1982, aun cuando la inflación era una preocupación central, el objetivo de la política monetaria de este periodo continuó siendo la promoción del desarrollo.”*⁷⁰

Para la verdadera formulación y aplicación de la política económica, tal como se señaló, la política monetaria, que venía atendiendo a un modelo económico de promoción al desarrollo (por medio del PNDI y PGD), fue y continuó siendo expansiva a pesar de querer contrarrestar la inflación. En la gráfica 2.1.1. se observa la evolución de la masa monetaria en México de los años 1980 a 1984; en ella se puede observar que de 1980 y 1982 hubo un incremento de más de mil millones de pesos, lo que implicó un aumento mayor al 100% de masa monetaria.

⁶⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. [en línea] México. P9. (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>.

⁷⁰ Ana Belia Rivera Franco. (2012) *La Política Monetaria en México de 1980 a 2010: Su Impacto en el Crédito y la Producción*. México, Tijuana. El Colegio de la Frontera Norte. P 34.

Grafica 2.1.1 Masa monetaria de México a pesos de 2020 (1976-1984)



Extraído de: Banco Mundial (2020) *Masa monetaria (moneda local actual) – México*. Datos. (consultado en línea el 08/11/2020) Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FM.LBL.BMNY.CN?end=1984&locations=MX&start=1980>

2.1.3 La política cambiaria

Como ya se señaló anteriormente, el 1° de septiembre de 1982, además de nacionalizarse la banca, se emitió un decreto que establecía el control generalizado de cambios. Este decreto se fundamentó en un vasto arsenal normativo que giró en torno al artículo 131 de la CPEUM, en los cuales a grandes rasgos se señalaban las facultades que tiene el Estado respecto a la circulación, ingreso y salida de monedas extranjeras en el territorio mexicano.

Con el decreto se establecieron distintos aspectos relativos al mecanismo para el establecimiento de los tipos de cambio. En primer lugar, se instituyó a Banxico como el único medio para la importación y exportación de divisas y se le otorgó la facultad de fijar los tipos de cambio para compra y venta.⁷¹ Con ello, en cuanto a la verdadera formulación de la política económica, en temas cambiarios:

⁷¹ Diario Oficial de la Federación. 1 de septiembre de 1982. P6.

“A partir del 1º de septiembre de 1982 se impuso un control generalizado de cambios con dos tipos de cambio, uno preferencial y otro general, pero ambos controlados por el Banco de México. El preferencial se estableció en 50 viejos pesos y el general en 70 pesos.”⁷²

Es decir, tanto en lo normativo como en la verdadera formulación de la política, la tasa de cambio quedó manejada por el gobierno; la libertad cambiaria era nula.

2.1.4.-El establecimiento de las tasas de interés

En cuanto al establecimiento de las tasas de interés, el día 29 de noviembre de 1982 se expidió un decreto que derogó, reformó y adicionó la *Ley Orgánica del Banco de México*. Esto, cabe mencionar, fue publicado en el diario oficial de la federación, sin embargo, dicho decreto carece del señalamiento de una fundamentación que permitiese realizar las modificaciones.

En las modificaciones a dicho ordenamiento se reformo el artículo 26, el cual pasó a dictar:

“La junta de gobierno, atendiendo a las condiciones económicas de la república, fijara, por disposiciones generales, la tasa o las tasas de interés, así como los plazos que deben regir en las operaciones de descuento, de préstamo y de apertura de créditos que celebre el banco de acuerdo con esta ley (...)”⁷³

Respecto a la planeación, el PGD se propuso *“mantener tasas de interés flexible, procurando mantener competitividad interna y externa y premiar la permanencia del ahorro; aumentar la canalización de crédito a sectores básicos”*.⁷⁴

⁷² Marco Antonio Gómez Lovera. (2015) *Así se ha movido el tipo de cambio desde 1958*: Dinero en Imagen. (Consultado en línea el 05/10/19) Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/2015-08-21/60388>

⁷³ Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 1982. P 10.

⁷⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. [en línea] México. P 8. (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>.

En lo sustancial, quedando las tasas de interés sujetas a la decisión unilateral del Banco de México, se dio pie a que el gobierno pudiese establecer porcentajes para estas, dejando totalmente fuera de consideración la ley de oferta y demanda. Y justo así sucedió, pues a partir de septiembre:

“las tasas de interés activas y pasivas se redujeron, de tal forma que los créditos destinados al aparato productivo y distributivo pagaron tasas equivalentes a 5 puntos porcentuales por debajo de las vigentes en agosto; los créditos a la habitación de tipo medio se redujeron en 10 puntos porcentuales y la tasa que se aplicó para créditos a la vivienda de interés social se uniformó en 11 por ciento anual. Las tasas de interés pasivas para depósitos de ahorro en moneda nacional se incrementaron de 4.5 a 20 por ciento.”⁷⁵

Para entonces podemos observar un establecimiento de las tasas de interés que quedó totalmente en manos del gobierno y que logró conciliar, medianamente los objetivos establecidos en el PGD, con la práctica, pues habiendo dejado fuera a los privados del sistema bancario, el gobierno tuvo vía libre para utilizar las tasas de interés como una herramienta económica, la cual, en lo planeado y la formulación sustancial de la política económica en cuanto a las tasas de cambio, promovió el ahorro y facilitó el crédito para los sectores básicos, pero a costa de la flexibilidad de las tasas.

Tabla 2.1 Estado de la política Monetaria en el periodo 1980-82

COMPONENTE DE LA POLÍTICA MONETARIA	CARACTERÍSTICAS NORMATIVA	PLANEACIÓN RESPECTO PNDI Y PGD	FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
Nivel de autonomía del Banco de México	Nula, Banco central sometido al ejecutivo.	No aplica, rubro no programado en PNDI o PGD.	Nula, en los años 80-82 Banxico era un desconcentrado de Hacienda, por lo que se alineó a esta.

⁷⁵ Banco de México. (1983) *Informe Anual*. México Distrito Federal. Banco de México. P 95.

la tasa de crecimiento de la oferta monetaria	Oferta monetaria determinada indirectamente por el Ejecutivo.	Contractiva, pues se buscaba reducir/controlar la inflación.	Expansiva, incremento de más de 100% de oferta en dos años.
la rigidez de la política cambiaria	Muy rígida, se establece a Banxico como único medio para realizar cambios.	No aplica, rubro no programado en PNDI o PGD.	Rígida en extremo, establecida por decreto de Banxico, sin participación de oferta y demanda.
establecimiento de las tasas de interés	Se faculta a Junta de Gobierno de Banxico para establecer unilateralmente las tasas.	Tasas de interés flexibles que incentivasen el ahorro y promovieran créditos a sectores básicos.	Tasas de interés inflexibles, establecidas unilateralmente, en pos del ahorro y créditos a sectores básicos.

2.2.- La política fiscal

Respecto a la política fiscal, esta, al igual que la política monetaria, se vio fuertemente moldeada por el PGD, lo cual será importante tener en cuenta, pues siendo un plan que buscaba promover el desarrollo económico, nos encontraremos ante un panorama donde la política fiscal fue fuertemente utilizada para ello. Hay que tener en cuenta que esta política se alimenta básicamente de 2 documentos: La ley de ingresos Federal (LIF) y el Presupuesto de egresos de la Federación (PEF) (tanto para la planeación como para la formulación de la política económica tendrán su papel respectivamente). Estos documentos acompañados de la cuenta pública, serán la principal materia prima que utilizaremos para nuestro presente análisis, el cual se enfocará en 4 aspectos: El nivel de disciplina fiscal, las prioridades del gasto público, el tamaño del Estado y la intervención de este último en el comercio.

2.2.1.- Disciplina fiscal

Para hablar del nivel de disciplina fiscal que se venía dando previo al inicio de las reformas implementadas por la administración de Miguel de la Madrid, primero hay que dejar en claro a que nos referimos. ⁷⁶ *La ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Los municipios* Nos ofrece la siguiente definición:

“la observancia de los principios y las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, la aplicación de reglas y criterios en el manejo de recursos y contratación de Obligaciones por los Entes Públicos, que aseguren una gestión responsable y sostenible de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo y la estabilidad del sistema financiero;⁷⁷

Al respecto, como estamos haciendo un análisis de un periodo donde los temas de disciplina fiscal aún no eran menester, no nos encontraremos con disposiciones y/o principios en materia; por lo tanto, observaremos al manejo y sostenibilidad de las finanzas públicas. Para ello se toma como parámetro lo señalado en el punto 1.3.2 respecto a la disciplina fiscal: El nivel de déficit y el manejo de la deuda.

Antes de entrar en materia, cabe señalar que la normatividad que para ese entonces permitía tanto el endeudamiento como la hechura de los documentos fiscales reposaba en los artículos 73, 74 constitucionales y la Ley de deuda pública. Por un lado, el artículo 73 constitucional y la Ley de Deuda pública establecían las bases a las que debía apegarse la contratación de deuda; y el artículo 74 señalaba la responsabilidad del ejecutivo de presentar ante el congreso la iniciativa de la LIF y el PEF y la facultad de este último de analizarla, cuestionarla y aprobarla.

⁷⁶ Cabe señalar que este rubro de la política económica, al igual que la siguiente, se aborda de un modo un tanto distinto, puesto que, como vimos en el primer capítulo, para analizar esta variable de la política fiscal hay que hacer referencia a la gestión, pues la disciplina fiscal es algo que se ejerce o no, no algo que se decreta, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con el tipo de cambio.

⁷⁷ Diario Oficial de la Federación. 27 de abril de 2016. P 3.

Las anteriores normatividades en conjunto, daban lugar a la formulación de la política fiscal que se manejó en los años previos a las reformas de Miguel de la Madrid y Salinas. Para ese entonces hay que destacar lo señalado por el artículo segundo de la LIF, el cual, para 1980 dictaba:

“(…) Se faculta al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan (…) Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el ejecutivo oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas”.⁷⁸

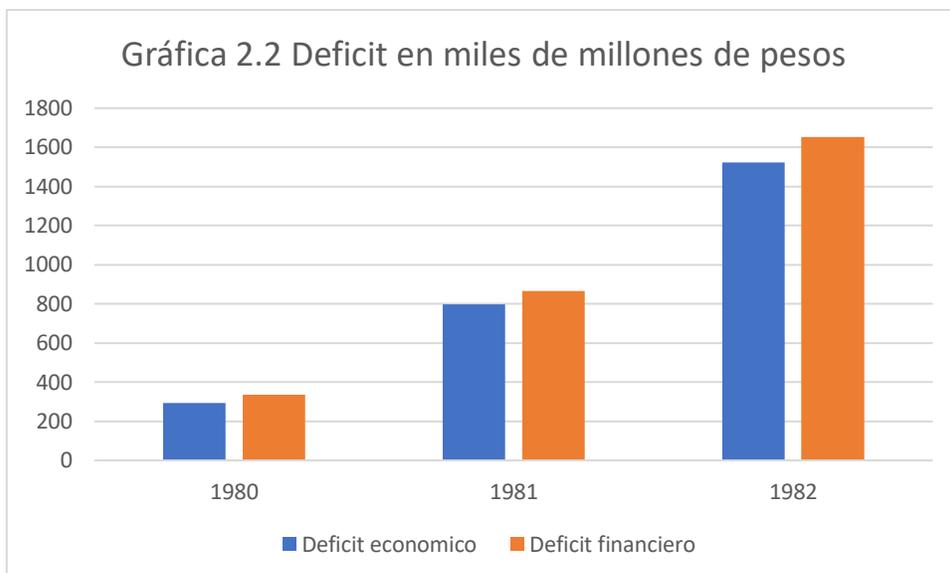
Como podemos observar, prácticamente se trataba de un “cheque en blanco”, y pese a que el artículo 73 fracción VIII constitucional para ese entonces señalaba que el endeudamiento podría emitirse solo para producir ingresos públicos, regulación monetaria o emergencias nacionales; el artículo 2° de la LIF dejaba a juicio del Ejecutivo cuando, cuanto y como contraer deuda con la simple condición de informar sobre esta; y pese a que para 1981-82 esto se modificó, siguió dando pie a que el ejecutivo decidiera cuando contraer deuda.

Respecto a la planeación de la política fiscal planteada para esos años, el PGD se proponía *un saldo deficitario de magnitud inferior a 1% del producto interno bruto. Excluyendo los pagos netos a factores, se tendría un superávit en el trienio cuyo monto fluctuaría entre 1 y 1.5 por ciento del producto interno bruto.*⁷⁹

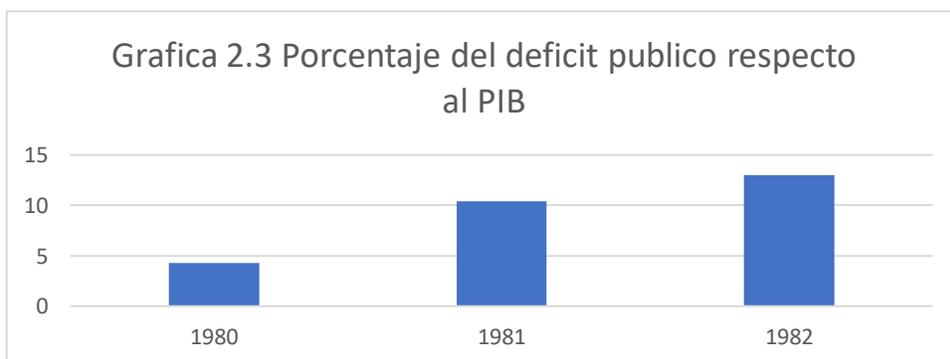
En las graficas 2.2 se expone el déficit del sector público en miles de millones de pesos de 1980 a 1982 y en la 2.3 se observa este mismo como porcentaje del PIB durante los años señalados. A partir de ellas podemos determinar que, en lo sustancial, la planeación anteriormente señalada quedo lejos de lo previsto, pues el déficit incrementó radicalmente, llegando a prácticamente triplicarse.

⁷⁸ Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1979. P 6.

⁷⁹ Secretaria de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. [en línea] México. P 6. (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>.



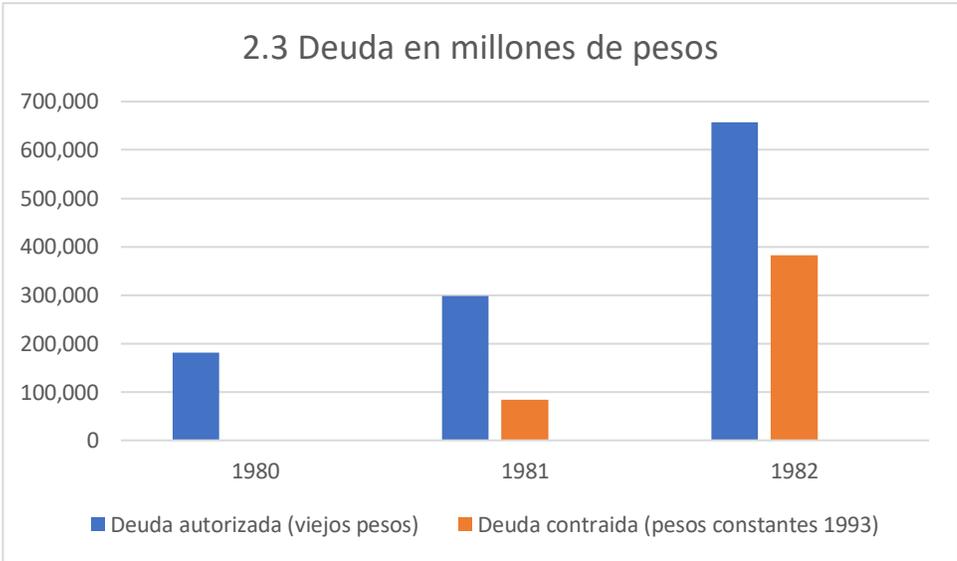
Elaboración propia con datos de Urzua C. (1990) *El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980 – 1989*. México. Colegio de México, A.C. P 8 (Consultado el 05/10/2019)
 Disponible en: <https://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/1990/dt19905.pdf>



Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Publicas (2006) *Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980-2006*. México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. P 12 (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf>

Podemos apreciar que la disciplina presupuestaria, en la práctica, fue poco o nada tomada en cuenta en los años previos a las reformas, pues además del aumento a pasos agigantados del déficit público (el cual superó por mucho las estimaciones de menos del 1%), la administración de la deuda pública ocasionó que el déficit fiscal año con año incrementara de manera desproporcionada respecto al déficit económico.

En la gráfica 2.3 se observan los montos de la deuda contraída y se hace un contraste contra la autorizada durante los años de 1980 a 1982. A partir de ella podemos determinar que, en cuanto a la contratación de deuda, los montos previstos y los montos adquiridos también se vieron incrementados de manera considerable.



Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2002) *Estadísticas Históricas de la Deuda Pública en México, 1980-2001*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. P 13 (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0292002.pdf>

Ahora bien, si las variables no son comparables, pues al tratarse de viejos pesos en lo planeado vs pesos corrientes a 1993, en lo ejercido, lo que se busca observar o destacar es la evolución propia de las variables individualmente; pues

ambas demuestran una tendencia al incremento, lo que expone lo que queremos observar: el comportamiento de la disciplina fiscal, la cual, en cuanto a la adquisición de deuda, demuestra ser nula.

En general, la administración de José López Portillo estaba lejos de asegurar una gestión responsable y sostenible de sus finanzas públicas; es decir, había una nula disciplina fiscal tanto para el manejo del déficit como para la adquisición de deuda.

2.2.2.- Las prioridades del gasto público

Respecto a las prioridades del gasto público, el PGD tenía metas claras; pues habiendo invertido previamente en el desarrollo de Pemex, se pretendía hacer crecer otras áreas, las cuales se consideraban estratégicas para aquella administración. Así, se propuso

“los sectores agropecuario y desarrollo rural, pesquero, social y de comunicaciones y transportes tendrán aumentos anuales reales de 22, 25, 21 y 18 por ciento, respectivamente; en el sector industrial, la inversión pública en las áreas que no se refieren a energéticos crecerá rápidamente, dando mayor impulso a la industria de bienes de capital; en lo relativo a la asignación regional del gasto a través del Programa integral para el Desarrollo Rural, los Convenios Únicos de Coordinación y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, su incremento promedio será de 20 por ciento.”⁸⁰

En la tabla 2.2.1 se pueden observar los sectores cuyo gasto público fue mayor y/o su variación real anual se vio incrementada por sobre los demás rubros de gasto.

⁸⁰ Ibidem. P 7.

*Datos obtenidos al sumar el presupuesto devengado en *Desarrollo Social y Superación de la Pobreza*.

Tabla 2.2.1 Rubro de gasto con mayor relevancia entre los años de 1980 a 1982

Rubro de gasto	Variación real anual		Gasto ejercido millones de pesos (constantes 2008)		
	1981	1982	1980	1981	1982
Sector Industrial	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Presidencia	12.84%	11.49%	5,262.20	5,937.70	6,619.90
Grupos Marginados (Desarrollo Social)	35.21%	23.40%*	38,983.40	52,709.10	65,043.10*
Sagarpa	14.91%	-18.59%	97,726.90	112,298.10	91,417.70
Comunicaciones y Transporte	30.20%	0.23%	42,956.90	55,930.10	56,059.00
Relaciones Exteriores	8.05%	16.68%	2,792.20	3,016.90	3,520.10
Educación Pública	24.78	3.3	150,241.60	187,464.70	193,658.40
Trabajo y Previsión social	114.06%	-29.68%	2,792.20	5,976.80	4,203.10
Energía	14.53%	27.93%	87,095.00	99,752.60	127,617.00

Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008) *del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*. México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Pp 13, 25. (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

A partir de la tabla anterior, se puede determinar que las variaciones anuales implementadas para los rubros correspondientes a SAGARPA y Comunicaciones y Transporte fueron por muchos menores a lo propuesto en el PGD; y, por el contrario, la variación promedio propuesta para el conjunto de planes de asistencia social fue superior a la planteada. Además, podemos observar que el mayor gasto fue invertido en Educación Pública, SAGARPA, y Energía (dejando de lado a Hacienda y Programación, las cuales no figuran en la tabla). Por otro lado, resulta llamativo el gasto en energía, puesto que se planteó que sería un rubro que no crecería rápidamente, y en la práctica esto no fue así, puesto que fue uno de los únicos sectores que incremento de manera considerable su variación real anual.

En concreto, podemos observar que el gobierno tuvo una política de gasto en la cual en el discurso propuso intervenir en la economía en sectores clave para el desarrollo agrícola e industrial no energético; pero que, en la verdadera formulación de su política, se dedicó a intervenir en el sector social y energético. Aun así, podemos señalar que, siendo las prioridades del gasto (en la planeación)

dotar a la sociedad de los mínimos estándares de bienestar, este objetivo se continuó buscando en la práctica, independientemente de los resultados que se hayan conseguido al respecto.

2.2.3.-Tamaño del Estado

El tamaño del Estado es un tema que debe de ser tratado de manera un tanto distinta, pues este no atiende a la política de una sola administración, sino que se fue generando a través de varias generaciones que ejercieron una política de nacionalización y creación de empresas públicas desde 1917.⁸¹ Esta política tuvo un gran auge en el periodo 1976-1982, en el cual el número de empresas gubernamentales paso de 504 a 1155.⁸²

Eduardo Ramírez señala que

“El Estado en los setenta había reclamado para sí la conducción global de la economía mediante mecanismos de coordinación que incidían en aspectos anticíclicos, que sirvieron para apoyar ramas de la economía en dificultades financieras o simplemente para apoyar la rentabilidad de otras.”⁸³

En ese sentido, podemos observar que el tamaño del Estado tan abultado respondía a un interés por controlar o incidir en los ciclos económicos como en el desarrollo económico mismo; es decir, teníamos un Estado que jugaba más de un papel como agente económico, pues era productor, inversor, transportador y vendedor. La relevancia de esto, reside de nuevo, en demostrar cual era el papel

⁸¹ Eduardo Ramírez Cedillo. (2007) *El proceso de privatización: Antecedentes, implicaciones y resultados*. Revista CYA #222, 97-114. P 98.

⁸² Carlos Mariachal. (2003) *Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo: Boletín oficial del INAH*. México, Nueva Época. P 1.

⁸³ Eduardo Ramírez Cedillo. *El proceso de privatización: Antecedentes, implicaciones y resultados*. Revista CYA #222, 97-114. P 98.

del Estado; pues en los años previos a las reformas, teníamos a un Estado que tenía por objeto, una vez más, brindar los estándares mínimos de bienestar, es decir: el tamaño del Estado para ese entonces estaba lejos de responder a la protección del individuo y la procuración del desenvolvimiento del mercado, pues su desempeño se enfocaba en la procuración de la sociedad.

2.2.4.-Nivel de intervención en el comercio

Como vimos en el capítulo anterior, en el punto 1.2.2, el gobierno puede intervenir en el mercado de dos maneras: Como agente económico y como regulador. Al respecto, como agente económico ya ha quedado claro que tenía un alto nivel de intervención, pues sus 1155 empresas y sus altas inversiones tanto para producir como para incentivar el consumo (gasto social) así lo demuestran; por lo tanto, en este punto nos enfocaremos a la regulación Estatal del mercado interno (el exterior será tocado más adelante).

Al respecto, podemos observar principalmente dos maneras de regulación⁸⁴: los impuestos al comercio y las restricciones o limitaciones al intercambio de bienes y servicios. Respecto a los impuestos, en la tabla 2.2.2 se observan las tasas tributarias de las principales contribuciones del país para los años de 1980 a 1982.

Tabla 2.2.2. Tasas tributarias de las principales contribuciones de México entre los años 1980 a 1982

Año	ISR				IVA	IEPS	
	Sociedades mercantiles		Personas Físicas			min	Max
	min	Max	min	Max			

⁸⁴ No hay que olvidar que también existen los incentivos a determinados agentes económicos, pero este rubro es más difícil de rastrear, y aunque sí afecta al sistema económico, no lo hace de manera general como las otras dos modalidades, por lo cual no es tomado en cuenta.

1980	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	10.0%	3.0%	139.3%
1981	5%*	42%*	5.1%*	55%*	10.0%	3%*	139.3%*
1982	5%*	42%*	5.1%*	55%*	10.0%	3%*	139.3%*

Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006) *Ingresos Públicos 1982-2012*. México. (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/01_historicas/02_ingresos_publicos_1980_2012/03_ingresos_tributarios_del_gobierno_federal_1980_2012

Leyes respectivas de los impuestos y años correspondientes.

*Montos aproximados sujetos a cambios no localizados en la página Diputados.gob.mx u otras fuentes como el DOF.

Por lo tanto, podemos señalar que las tasas de los principales impuestos eran relativamente altas, pese a que su recaudación haya sido o no la más efectiva; para fines del presente proyecto de investigación, bastará con saber que esas eran las tasas de impuestos establecidas durante el periodo de 1980 a 1982, pues en ello consistió la formulación de la política tributaria.

En cuanto al otro medio de intervención (limitantes o prohibiciones) al mercado, es aún más difícil rastrearle, puesto que los distintos campos de la economía se rigen por su respectiva normatividad y por lo tanto sus respectivas modificaciones y particularidades. No obstante, está claro que para 1982 había ejes principales de la economía que estaban vetados para el ejercicio de privados. Esto se encontraba estipulado normativamente según la décima reforma al artículo 27 constitucional del 6 de febrero de 1975 (la cual seguía vigentes para el 80-82), en ella se señalaba que el petróleo solo podía ser explotado y administrado por el gobierno y el abastecimiento de electricidad correspondía solo al mismo. De igual forma, el artículo 4° de la *LEY Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*. Señalaba:

“Artículo 4.-Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a) *Petróleo y los demás hidrocarburos,*
- b) *Petroquímica básica,*
- c) *Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear,*
- d) *Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia,*

- e) *Electricidad*
- f) *Ferrocarriles*
- g) *Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas*⁸⁵

De igual manera había mercados que estaban prohibidos, como lo es el de las drogas, el cual, según Hugo Vargas, su ilegalidad data de 1926, año en el que aparece un nuevo código sanitario que sustituía al porfiriano de 1902. En este se resumen todos los criterios prohibicionistas y se establece la ilegalidad del consumo de todas las sustancias, excepto los alucinógenos prehispánicos.⁸⁶

Derivado de todo lo expuesto en el presente punto, podemos señalar que se tenía un gobierno con alta intervención en la economía por medio de las distintas manifestaciones de intervención: como agente económico tenía un alto número de entes, lo que implicaba un Estado inversor, productor, distribuidor y consumidor (por su carácter subsidiario); y como regulador, pues como observamos, las tasas de los principales impuestos, en casos excesivos, podían llegar a establecerse hasta en el 139% con un promedio de 55% aproximadamente, además de que se tenían diversas restricciones y prohibiciones a determinados mercados y el monopolio para el Estado de algunos ejes principales de la economía.

Tabla 2.2 Estado de la política Fiscal en el periodo 1980-82

COMPONENTE DE LA POLÍTICA FISCAL	CARACTERÍSTICAS NORMATIVA	PLANEACIÓN RESPECTO PNDI Y PGD	FORMULACIÓN DE LA POLITICA
Disciplina fiscal	Eludida por medio de artículo 2 de la LIF, el cual otorgaba capacidad indiscriminada de endeudamiento al ejecutivo.	Alta Disciplina Fiscal, escenario planteado con saldo deficitario de magnitud inferior a 1% del PIB. Excluyendo los pagos netos a factores, se aspiraba a superávit de entre 1 y 1.5% del PIB.	Nula disciplina fiscal. Déficit público en años 80-82 de 4%, 10% y 13% respecto al PIB respectivamente. Crecimiento exponencial de la deuda.

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación. 09 de marzo de 1973. P 5.

⁸⁶ Hugo Vargas. (2017) *De cómo se prohibieron las drogas en México*. Confabulario. (Consultado el 05/10/19) Disponible en: <https://confabulario.eluniversal.com.mx/de-como-se-prohibieron-las-drogas-en-mexico/>

<p>Prioridades del gasto publico</p>	<p>No aplica, Normatividad no obliga a enfocar o priorizar áreas de gasto.</p>	<p>Previsión de gasto en los sectores agropecuario y desarrollo rural, pesquero, social (SAGARPA) y de comunicaciones y transportes con aumentos anuales reales de 22, 25, 21 y 18 por ciento, respectivamente.</p> <p>En el sector industrial, en las áreas no energéticas, crecimiento acelerado.</p> <p>En lo relativo a gasto social, su incremento promedio será de 20 por ciento.</p>	<p>Sectores pertenecientes a SAGARPA con variación real neta negativa.</p> <p>Comunicaciones y transporte con el doble de incremento previsto para 1881 y nulo en 1982.</p> <p>Sin datos de sector industrial no energético, sector energético con variación anual de 14 y 27 por ciento respectivamente.</p> <p>El gasto social, con variación neta de aproximadamente el 70%.</p>
<p>Tamaño del Estado</p>	<p>No aplica. Normatividad no Establece un tamaño del Estado específico, solo instituciones con las que se debe de contar.</p>	<p>Política de nacionalización/ creación de empresas para impulsar sectores económicos.</p>	<p>Incremento de 504 a 1155 empresas/ instituciones estatales en años 76-82. Sirvieron para apoyar ramas de la economía o para apoyar la rentabilidad de otras.</p>
<p>Intervención comercial</p>	<p>Diversa, depende de la modalidad de intervención.</p> <p>Respecto intervención directa subjetivo de área económica a otra, no restricción ni obligación estatal.</p> <p>Respecto a regulación, Impuestaje con tasas relativamente altas y alta prohibición o restricción en mercados clave.</p>	<p>Diversa, depende de la modalidad de intervención.</p> <p>Respecto a intervención directa, alta dado la política de nacionalización.</p> <p>Respecto a regulación, discurso de bajo impuestaje, pretensión de financiar con "ahorro y dinero proveniente del petróleo". Sin información de planeación respecto prohibición y/o restricción.</p>	<p>Alta en todas las modalidades.</p> <p>Respecto a intervención, duplicación de actividades comerciales por medio del incremento del tamaño estatal.</p> <p>Respecto a regulación, impuestos establecidos y cobrados con tasas desde 3 hasta 139% con promedio de alrededor de 55%. Áreas energéticas (clave) restringidas a ejercicio exclusivo del Estado.</p>

2.3.- La política laboral

Las características de la política laboral pueden llegar a tener cierta ambigüedad respecto a las intenciones del Estado y generar al espectador cierto complejo ideológico-práctico; pues se puede suponer, que si el fin último del Estado fuese defender al individuo (en un contexto neoliberal), este debería de tener una especie de blindaje por parte del Estado respecto a su empleador; no obstante, como ya señalamos anteriormente, aún no es la intención cuadrar teoría con práctica, por lo que será muy importante dejar de lado todas las interrogantes que puedan surgir en este momento para el capítulo quinto (la confronta). En este punto nos limitaremos a describir las características de la política laboral, y su respectivo nivel de intervención estatal en el mercado laboral. Para ello revisaremos: Cantidad y características de los beneficios laborales impuestos por el Estado y la incidencia garantizada por parte del Estado para los sindicatos en la relación individuo-empleador.

Cabe señalar que este punto será tratado de manera un poco distinta a la planteada, pues para 1980-82, el discurso o plan laboral en el PGD dictaba cosas un poco vagas, como *“Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia.”*⁸⁷ o *“Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.”*⁸⁸ Como podemos ver, la búsqueda de incrementar el empleo en ambiente digno y de justicia no nos dice mucho respecto a la política laboral⁸⁹, y más aún, es irrelevante la tasa de empleo que se pretendía y la que se logró; pues para nuestro análisis, nos interesan las características de la intervención estatal en la relación laboral. Por lo tanto, ya que no había una planeación explícita de intervención estatal en el empleo, y ya que es irrelevante para el presente proyecto rastrear el cumplimiento del marco legal laboral en

⁸⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. México. P 6.

⁸⁸ *Ibidem* P 5.

⁸⁹ Resultaría ilógico que un gobierno no busque generar empleo con dichas características.

aquellos años; en el presente punto, nos limitaremos a observar las reglas del juego vigentes para el periodo 1980-1982.

2.3.1.-Cantidad y características de los beneficios laborales impuestos por el Estado.

Como bien sabemos, el artículo 123 constitucional es el que dicta las bases de la política laboral. En dicho artículo, se señalan derechos y obligaciones tanto para empleadores como para empleados. En particular, como podemos observar en la siguiente tabla, para 1982 el artículo 123 dictaba los siguientes beneficios obligatorios que los empleadores deberían de otorgar a sus empleados, mismos a los que se añade una descripción del porque se considera que son intervenciones Estatales en el mercado laboral:

Tabla 2.3.1 Normatividad establecida en el artículo 123 constitucional (vigente para 1982) que limitaba o condicionaba las relaciones laborales.

Beneficio	Razón de intervención ⁹⁰
F I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.	Imposibilita acordar jornadas laborales que excedan las ocho horas, aun cuando el aspirante a trabajador este de acuerdo en que así sea.
F II.-Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de	Imposibilita que los jóvenes que han decidido laborar (o por sus condiciones económicas se han visto en necesidad de

⁹⁰ Antes de comenzar, hay que tener mucho cuidado con caer en dicotomías o análisis binarios. Con la presente columna no se hace referencia a que, para que no exista intervención sea obligatorio, por ejemplo, laborar siete días a la semana, o jornadas regulares de 12 horas, o el trabajo en jóvenes menores de edad, en general todas aquellas condiciones que parecieran “inhumanas”; por el contrario, en esta columna lo que se señala es que el gobierno, para 1980-82 había establecido limitaciones u obligaciones al mercado laboral; es decir, lo tenía intervenido.

Cabe añadir que el prohibir en la legalidad ciertas condiciones laborales propicia dos cosas: Se imposibilita al mercado desenvolverse con base a acuerdos bilaterales (empleador-trabajador) y se genera mercado laboral informal; porque pese a las leyes, pudo (puede) haber gente dispuesta a contraer empleo en las condiciones que se contraponen a lo estipulado por el 123 constitucional para 1980-82.

dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.	ello) accedan a un trabajo formal, orillándolos a contraer empleos informales.
F III.-Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.	Delimita la mecánica de las jornadas laborales, imposibilitando que el trabajador acceda a un día más de remuneración y/o a una mecánica laboral de 1 día de descanso con menor periodicidad.
F V.-Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos	Este punto tiene alto grado de controversia. Si bien el establecimiento de la no realización de trabajos que exijan esfuerzo considerable, un descanso de seis semanas pre y post parto y descansos de lactancia son en razón de la protección de la madre y el bebé; no lo es así el establecimiento de la obligatoriedad de percibir remuneración en el reposo por parto, pues limita el establecimiento de contratos con cláusulas en las cuales se pueda manejar de distinta manera el embarazo de la mujer (ejemplo de ello son acuerdos donde se cubran los costos del parto, créditos temporales y demás; hay que recordar que justamente este tipo de imposiciones son causante de la preferencia por la mano de obra masculina sobre la femenina).
F VI. -Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o varias zonas económicas; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.	El establecimiento de salarios mínimos es un control directo sobre los precios, en este caso, el precio de la mano de obra.
F IX.- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas (...)	Establece la obligatoriedad sobre el empleador de expedir un pago proveniente directamente del producto de la inversión y no de un acuerdo bilateral.
F XI.- Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.	Al igual que con las fracciones I y VI, por un lado, se limita el establecimiento de acuerdos bilaterales respecto a las características de la jornada laboral y, por otro lado, ejerce un control directo sobre el precio de la mano de obra.
F XII.-Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un	Además de establecer la obligatoriedad para las empresas señaladas a proporcionar dichas habitaciones, el gobierno interviene por medio del <i>fondo nacional de la vivienda</i> .

<p>sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. (...)</p>	
<p>F XIII.- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.</p>	<p>Si bien es lógico pensar que las empresas querrán naturalmente capacitar a sus trabajadores, el establecimiento de la obligatoriedad de ello y los métodos y procedimientos, además de obligar el desarrollo del capital humano de las empresas, moldea/interviene la aspiración a dicha capacitación.</p>
<p>F XXIV.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.</p>	<p>Respecto a esta fracción habrá que remitirse a la <i>Ley del Seguro Social</i> publicada el 12 de marzo de 1973 y a sus respectivas reformas para 1982.</p> <p>En dicha ley hay 2 motivos por los que la Fracción XXIV del 123 implica una intervención Estatal:</p> <p>En primer lugar, se obliga al empleador a ofrecer el Seguro Social para sus trabajadores y las condiciones de este, pues en el artículo 19, se estipulan las obligaciones del empleador, entre las cuales figura “<i>Registrarse e inscribir a sus trabajadores, tales como nóminas, y listas de baja (...)</i>”.⁹¹</p> <p>Por otra parte, el artículo 3° de la ley establecía “<i>La organización y administración del seguro social está a carga de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.</i>”⁹² Lo que implicaba que el gobierno debería de ser un agente económico activo, pues sería quien administraría el servicio de seguridad social y todas sus implicaciones.</p>

Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados (S.F) *Reformas Constitucionales por artículo*. Cámara de diputados. (Consultado en línea el 03/12/2020) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Cabe añadir que la *Ley Federal del Trabajo* cuenta con un gran número de intervenciones “menores” que no son señaladas aquí, puesto que se tendría que desarrollar todo un proyecto independiente del presente si se quisiese analizar a las mismas; por lo tanto, en esta ocasión, salvo lo señalado en el siguiente

⁹¹ Diario Oficial de la Federación. 12 de marzo de 1973. P 11.

⁹² Ibidem pp 10.

apartado, nos limitaremos a las disposiciones constitucionales, de las cuales emana cualquier ley.

2.3.2.- Incidencia garantizada por parte del Estado para los sindicatos en la relación individuo-empleador.

El mismo artículo 123 constitucional, en su apartado a fracción XVI señalaba, para 1980-82:

“Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”⁹³

A partir de esto, en la *Ley Federal del Trabajo* publicada el 1° de abril de 1970 y vigente para el 80-82 (con sus respectivas modificaciones) tenía distintas disposiciones que permitían a los sindicatos intervenir en las relaciones empleador/empleado, las cuales se señalan en la siguiente tabla:

Tabla 2.3.2 Normatividad establecida en la Ley Federal del Trabajo (vigente para 1982) que garantizaba a los sindicatos intervenciones en las relaciones individuo-empleador.

Disposición	Razón de incidencia en la relación individuo-empleador.
<p>Artículo 251.- Los trabajadores que hayan sido separados por reducción de personal o de puestos, aun cuando reciban las indemnizaciones que en derecho procedan, seguirán conservando los derechos que hayan adquirido antes de su separación, para regresar a sus puestos, si éstos vuelven a crearse y también para que se le llame al servicio en el ramo de trabajo de donde salieron, siempre que continúen perteneciendo a</p>	<p>Existen diversas razones por las que este artículo interviene en las relaciones individuo-empleador:</p> <p>En primer lugar, obliga al empleador a continuar con una relación laboral aun cuando esta haya sido concluida.</p> <p>En segundo lugar, obliga al trabajador a formar parte de un sindicato y continuar siendo miembro del</p>

⁹³ Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. P 158 (la fracción no sufrió modificaciones desde su primera aparición constitucional, salvo por su integración a un “apartado a”)

<p>los sindicatos que celebraron los contratos colectivos.</p>	<p>mismo si desea gozar del respectivo beneficio.</p> <p>Por otro lado, limita este beneficio a los miembros del sindicato que sea propietario del contrato colectivo, lo que provoca una especie de “monopolio sindical”.</p>
<p>Artículo 274.- Los sindicatos proporcionarán a los patrones una lista pormenorizada que contenga el nombre y la categoría de los trabajadores que deben realizar las maniobras, en cada caso. (Trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal)</p>	<p>En este caso, los trabajadores tienen injerencia sobre la logística de las maniobras, excluyendo al empleador de la toma de decisiones sobre las cuales es directamente responsable.</p>
<p>Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:</p> <p>XII. Forma de pago y monto de las cuotas sindicales;</p>	<p>En este punto, se establece una incidencia directa sobre el sueldo de los trabajadores; lo que genera una disminución en el salario neto que percibe el trabajador.</p>
<p>Artículo 386.- Contrato colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.</p> <p>Artículo 387.- El patrón que emplee trabajadores miembros de un sindicato tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo;</p>	<p>Teniendo en cuenta que el sindicato, por lo general es representativo (puesto que la misma ley considera selección de líderes y demás), este artículo inhibe el contrato <i>individuo-empleador</i>, sustituyéndola por una relación <i>líderes sindicales-empleadores</i>, significando así una total intervención en la relación bilateral individuo-empleador.</p>
<p>Artículo 395.- En el contrato colectivo, podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo y la inclusión en él de la cláusula de exclusión.</p>	<p>En este artículo hay dos razones por las cuales se interviene la relación individuo-empleador:</p> <p>En primer lugar, da pie a la posibilidad de delimitar la oferta laboral de la cual puede disponer el empleador, puesto que, para contratar a alguien, esta persona tendría que formar parte del sindicato.</p> <p>Por otro lado, en caso de establecerse lo señalado por el artículo, orilla al individuo a formar parte de un sindicato determinado si desea acceder al empleo en cuestión, lo que a su vez aumenta la posibilidad de “monopolio sindical”.</p>
<p>Artículo 404.- Contrato-ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de</p>	<p>Los contratos-ley (al ser producto de negociaciones de sindicatos de obreros y sindicatos de</p>

trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional.	empleadores), significan una gran intervención a la relación empleador-trabajador, pues no es solo un sindicato el que interviene sino 2 o más; y no solo intervienen en las relaciones de una empresa en particular, sino que intervienen en toda la rama de la industria en cuestión, delimitando así las condiciones bajo las cuales se deberán de desarrollar todas las relaciones empleador-trabajador de dicha rama.
---	--

Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados (S.F) *Ley Federal del Trabajo*. Cámara de diputados. (Consultado en línea el 03/12/2020) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>

Como se puede apreciar tanto en la tabla 2.3.1 y 2.3.2, las intervenciones al mercado laboral no solo son bastas, sino que también son de gran relevancia. Por lo tanto, se puede señalar que esta política, la cual es estructural, se caracterizó por un alto grado de intervencionismo, lo cual no se tendrá que perder de vista para el capítulo quinto, pues como veremos más adelante, esto no se modificó en lo absoluto para 1994.

Tabla 2.3 Estado de la política laboral en el periodo 1980-82

COMPONENTE DE LA POLÍTICA LABORAL	PLANEACIÓN RESPECTO PNDI Y PGD	FORMULACIÓN DE LA POLITICA
Beneficios laborales impuestos por el Estado	No aplica	Múltiples beneficios laborales impuestos por el Estado, tanto constitucionalmente como por medio de la <i>Ley federal del trabajo</i> .
Incidencia garantizada por parte del estado para los sindicatos en las relaciones empleador-trabajador.	No aplica	Múltiples garantías para la incidencia de los sindicatos en las relaciones obrero-empleador.

2.4.- La política comercial Exterior

La política comercial exterior está regulada por el artículo 89, el cual establece las obligaciones del ejecutivo, entre las cuales la fracción X señalaba, para 1982:

*“Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”*⁹⁴

Lo anterior daba margen de acción para el ejecutivo, puesto que no delimitaba o moldeaba el modelo de política comercial exterior que el ejecutivo en turno tuviese a bien implementar.

En el discurso, el PGD se proponía

*“vincular eficientemente la economía nacional con la internacional, racionalizar la protección, considerando no sólo al productor sino también al consumidor, y continuar la apertura gradual de la economía, en función de los objetivos internos; fomentar mediante programas permanentes las exportaciones y su diversificación; instrumentar una estrategia internacional para el comercio exterior y estimular el desarrollo de franjas fronterizas y zonas libres.”*⁹⁵

Es decir, el PGD proponía comenzar una interacción económica con el exterior, no obstante, pese a señalar que se proponía *“racionalizar la protección y continuar la apertura gradual de la economía”* (es decir, dejar de blindar a los agentes económicos nacionales), a la vez se proponía impulsar a los mismos agentes económicos nacionales por medio de los programas y estrategias señalados. Esto indica que si bien existiría el planteamiento de una apertura y liberación comercial hacia el exterior; al mismo tiempo se pretendía estimular a la parte nacional.

en la formulación de la política, podemos identificar 3 formas en las que se puede intervenir en la política comercial exterior en cuanto a lo comercial: impulsos o lastres a agentes económicos que interactúan con el exterior; impuestaje al comercio (importaciones/exportaciones); y las regulaciones o restricciones que se

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. P 155.

⁹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*.

imponen a los extranjeros por realizar actividades económicas en el país. Al respecto, el análisis se centrará en los últimos dos, omitiendo el primero, pues la complejidad que implica rastrear dichas actividades (programas, planes, estrategias, etc. y su respectiva logística) es demasiada; y se considera mejor omitirle que tener una visión sesgada.

2.4.1.-Impuestos al comercio Exterior.

Respecto a este punto, hay que tomar en cuenta que existen 2 criterios para grabar impuestos al comercio exterior. El primer criterio está sujeto a la existencia de un Tratado de libre comercio (TLC) o un similar que influya en dicho impuestaje respecto a determinados productos; y el segundo criterio (en caso de no aplicar el primero) serían los impuestos generales de importación y exportación.

Respecto a los TLC, para 1980 México formaba parte del ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), lo cual otorgaba ciertas concesiones arancelarias tanto a favor como en contra.⁹⁶ Ejemplo de ello es la excepción de cobro de impuestos a mercancías como lo eran yeguas de carreras, caballos sin castrar para carreras, peces vivos, y un largo etcétera.⁹⁷ Dicha asociación posteriormente, en 1980 se convirtió en la ALADI⁹⁸ (Asociación Latinoamericana de Integración) de la cual, para noviembre de 1982 (fecha en la que inicia el periodo del diseño de las reformas), México continuaba formando parte sin grandes cambios en su forma de incidir en el mercado internacional latinoamericano.

⁹⁶ Miguel Agustín Torres. (2010) *Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después. Relaciones Internacionales*, #39, (Consultado en línea el 03/12/2020). Disponible en: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2039/historia/articulo.pdf

⁹⁷ Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1974. P 2,6.

⁹⁸ ALADI-CEPAL (2012) *30 años de integración comercial en la ALADI*. Montevideo-Uruguay. CEPAL-ALADI. Pp 43-44.

En cuanto a las tasas generales de impuestos a importación y exportación, tanto importaciones como exportaciones fijaban sus tarifas generales por medio de su respectiva ley. En la tabla 2.4.1 se puede observar una síntesis de estas tarifas por sección de las respectivas leyes:⁹⁹

Tabla 2.4.1 Importes promedio de importación y exportación vigentes para 1982

SECCIÓN	IMPORTE PROMEDIO*	
	Importación	Exportación**
I.-Animales Vivos y productos del reino animal	22.33%	3.73%
II.-Productos del Reino Vegetal.	24.58%	4.47%
III.-Grasas y aceites (animales y vegetales) (...)	28.09%	3.81%
IV.-Productos de las industrias alimenticias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco	53.17%	1.59%
V.-Productos minerales	14.31%	12.85%
VI.-Productos de las industrias químicas y de las industrias conexas	19.43%	1.35%
VII.-Materias plásticas artificiales, éteres y ésteres de la celulosa, resinas artificiales y manufacturadas de estas materias; caucho natural o sintético facticio para caucho y manufacturas de caucho	20.37%	0.57%
VIII.-Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de guarnecería y de talabartería; artículos de viaje, bolsos de mano y artículos similares, manufacturas de	41.33%	3.38%

⁹⁹ El cálculo de “importe promedio”, como su nombre lo dice, se determinó al promediar el impuesto de los productos individuales de cada uno de los capítulos y posteriormente promediar los importes de los capítulos de cada una de las secciones (exceptuando el valor “0” u otros en importaciones, producto de las excepciones o consideraciones a los países del ALADI), pues habiendo cientos de productos, se echó mano de dicha herramienta estadística para sintetizar la información.

*Los importes están sujetos a ligeras modificaciones en las respectivas normas; Dado la calidad de la imagen digitalizada, algunos montos se omitieron por ser ilegibles, por lo cual los importes promedios son aproximados.

**Gran porcentaje de los productos están “exentos” del pago de impuestos, significando un “0” para promediar. Esto es relevante señalarlo puesto que aquellos productos que tienen tasa de impuesto suelen ser altas (40% en promedio aproximadamente), pero los “0” arrastran hacia abajo el promedio.

tripas.		
IX.-Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y su manufactura; manufacturas de espartería y cestería.	35.95%	1.49%
X.-Materias Utilizadas en la fabricación del papel, papel y sus aplicaciones.	24.95%	3.75%
XI.-Materias textiles y sus manufacturas	29.45%	0.54%
XII.-Calzado sombrerería; paraguas y quitasoles, plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales; manufacturas de cabellos y abanicos.	63.46%	0%
XIII.-Manufacturas de piedra, yeso, y materias análogas; productos cerámicos; vidrio y manufacturas de vidrio	25.47%	0.09%
XIV.-Perlas finas, piedras preciosas y semipreciosas y similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería de fantasía; monedas	28.60%	6.17%
XV.-Metales comunes y manufacturas de estos materiales	19.40%	7.95%
XVI.-Máquinas y aparatos; material eléctrico.	23.36%	0.01%
XVII.-Material de transporte	18.22%	0.35%
XVIII.-Instrumentos y aparatos de óptica, de fotografía y de cinematografía (...) instrumentos medico quirúrgicos, relojería, instrumentos de música, aparatos para el registro y reproducción de sonido (...)	27.69%	0.004%
XIX.- Armas y municiones	58.25%	0%
XX.-Mercancías y productos diversos no expresados ni comprendidos en otras partidas.	45.19%	0.13%
XXI.-Objetos de arte, objetos para colecciones y antigüedades	16.66%	5.26%
PROMEDIO TOTAL	30.49%	2.74%

Elaboración propia con datos del Diario oficial de la federación de las fechas 27 de diciembre de 1974 y 23 de diciembre de 1974 respectivamente.

Como podemos observar, las tasas de importación eran relativamente altas, pues rondaban desde el 14.31 al 63.46%, teniendo un promedio de 30.49%. Por el contrario, el impuesto general a exportación era mínimo, pues el promedio individual de estas secciones no excedió el 7.95%, y tuvo un promedio general de 2.47%, si a esto anudamos que gran parte de las exportaciones estaban “exentas” de pagos, podemos decir que este impuesto era realmente bajo.

En lo sustancial, podemos señalar que México en esos años tenía una política comercial exterior por demás proteccionista, pues había ausencia de un gran marco de tratados de cooperación comercial y una tasa alta de impuestaje por importar mientras que prácticamente no existían impuestos por exportar.

2.4.2.-Regulaciones a los extranjeros para desarrollar actividades económicas en el país.

Para 1982 tenía vigencia la “*Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera*”, publicada en el DOF el 9 de marzo de 1973¹⁰⁰, misma que no tuvo modificaciones desde su expedición hasta (por lo menos) 1982. En la tabla 2.4.2 se exponen y analizan las regulaciones establecidas en dicha ley, las cuales serán comentadas bajo la misma dinámica anteriormente utilizada para las regulaciones laborales, es decir, se señala la regulación y posteriormente se expone el motivo por el cual esta significaría (o significaba) una intervención en el mercado.

¹⁰⁰ Diario Oficial de la Federación. 9 de marzo de 1973. PP 5-9.

Tabla 2.4.2 Restricciones a la inversión extranjera señaladas por la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, vigente a 1982

Regulación	Motivo por el cual interviene en el mercado ¹⁰¹
<p>Artículo 4.- (...) Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las siguientes actividades. A) radio y televisión; B) Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; C) Transportes aéreos y marítimos nacionales; D) Explotación forestal; E) Distribución de gas y; F) Las demás que fijen las leyes específicas (...).</p>	<p>La razón es clara, pues con este artículo se veta totalmente a los extranjeros de poder participar en ramas importantes de la industria.</p>
<p>Artículo 5.-En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital: a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales (...) podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales; b) Productos secundarios de la industria petroquímica 40%; c) Fabricación de componentes de vehículos automotores 40%; d) Las que señalen las leyes específicas (...) En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado (...) 49%.</p>	<p>En este artículo, al igual que el anterior, se veta a los extranjeros de participar en dichas ramas de la industria, aunque en estas el veto no es total; no obstante, es suficiente para minimizar el rango de toma de decisiones que los extranjeros puedan ejercer sobre las actividades concernientes a las áreas señaladas.</p>
<p>Artículo 7.- Los extranjeros (...) no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 km a lo largo de las fronteras y 50 en las playas.</p> <p>Las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener</p>	<p>Si bien el veto de adquirir el dominio de terrenos de más de 100 km en las fronteras responde a una razón de protección a la nación; no es así con el veto de adquirir terrenos de más de 50 km en las playas, pues este busca limitar el lucro de extranjeros con dichos territorios y, por lo tanto, la inversión.</p>

¹⁰¹ La misma ley señala en su artículo 2° “se considerará inversión extranjera la que se realice por: I) Personas morales extranjeras; II) Personas físicas extranjeras; III) Unidades jurídicas extranjeras sin personalidad jurídica; y IV) Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.” Por lo que estos entes serán entendidos cuando se haga referencia a “extranjeros”.

<p>concesiones para la explotación de aguas.</p> <p>Las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre los bienes a que se refiere el párrafo anterior previo permiso de la secretaria de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la F I del párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional.</p>	<p>(cabe señalar que podría justificarse esta medida como protección a fronteras marítimas; no obstante, estas no son fronteras inmediatas a otras naciones por lo que el riesgo de apropiación es mínimo; y si se señalase el riesgo de contrabandos, esta es una actividad en la que pueden incurrir tanto extranjeros como nacionales).</p>
<p>Artículo 8.-Se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando (...) [extranjeros] adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. (...) También deberán de someterse a autorización los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en (...) [extranjeros que por cualquier título tengan] la facultad de determinar el manejo de la empresa. Las autorizaciones a que se refiere este artículo se otorgaran cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resolución de la comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.</p>	<p>En este artículo hay dos momentos de importancia respecto a la intervención del mercado:</p> <p>En primer lugar, se interviene y entorpecen las relaciones entre privados; y si bien esto es a razón de blindar lo estipulado en el artículo 7 y 5 (por lo que se podría considerar una extensión de ellos) no deja de intervenir en mercados ajenos a las ramas señaladas por esos artículos.</p> <p>Por otro lado, lo realmente interesante está en el último párrafo; pues, busca sobreponer los intereses de la nación sobre las relaciones individuales, significando un total sometimiento de los intereses del individuo a los intereses colectivos.</p>
<p>Respecto al capítulo IV “Del fideicomiso en fronteras y litorales”, se considera todo este tipo de actividades vetadas para privados; puesto que al ser ejecutadas por medio de las instituciones de crédito y habiendo sido estas nacionalizadas en el 82, el gobierno era el único con facultad para ejercer fideicomisos.</p>	<p>Actividad vetada para privados.</p>

Elaboración propia con datos del Diario oficial de la federación. 9 de marzo de 1973. PP 5-9.

De modo que podemos concluir que la formulación de la política en esta variable contaba con un nivel de intervencionismos muy alto.

Tabla 2.4 Estado de la política comercial exterior en el periodo 1980-82

COMPONENTE DE LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR	CARACTERÍSTICAS NORMATIVA	PLANEACIÓN RESPECTO PNDI Y PGD	FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
Impuestos al comercio Exterior	Un solo tratado comercial, el ALADI; Altos impuestos a importaciones y prácticamente mínimos o inexistentes a exportación.	Proposición de integración a mercados comerciales, pero complementado con estrategias de impulso a los agentes económicos nacionales.	Nulidad de mayor apertura comercial (pese a continuación del ALADI), impuestaje sin modificaciones relevantes.
Regulaciones a los extranjeros para desarrollar actividades económicas en el país.	Existencia de la <i>Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera</i> , la cual contenía un alto número de restricciones, limitaciones y condiciones a la inversión extranjera.	No aplica	Irrelevante la tasa de inversión extranjera y no rastreada la aplicación u omisión de la ley.

A lo largo de todo este capítulo han quedado demostrados dos aspectos muy importantes y que serán vitales para el desarrollo posterior del proyecto de investigación: por un lado, tenemos que, como es bien sabido, para 1982 la formulación de la política económica era altamente intervencionista en prácticamente todas las variables que le componen; pero más importante aún es dar cuenta de que la planeación expuesta a través del PNDI y el PGD muy pocas veces empató con la verdadera formulación de la política económica. Esto último es realmente importante puesto que sienta el antecedente de que no se podrán juzgar las reformas de los años 1982 a 1994 (y ninguna en realidad) y la política resultante de estas, por el discurso dado tanto por los ejecutivos, como por lo expuesto tanto en las cartas de intención como en programas de reestructuramiento económico, error en el que algunos autores han llegado a caer,

pues juzgan la planeación y los discursos, pero no la verdadera formulación y/o práctica.

Capítulo 3.- El inicio del cambio: Los motivos para dar marcha a la reforma del Estado mexicano

Como bien es sabido, con el inicio de la administración del Miguel de la Madrid, simultáneamente inició una serie de reformas económicas de gran controversia para la economía mexicana. En este capítulo se analizan las reformas en dos momentos: en primer lugar, se mencionan las causas y circunstancias que convergieron para que se pudiera llevar a cabo la implementación de estas, haciendo hincapié en la evolución de la crisis económica y el papel de las reformas político y administrativa; posteriormente se señala como comenzó a moldearse una estrategia de implementación, yendo desde la firma de cartas de intención, hasta la formulación de programas de reforma económica. Lo anterior sin entrar aún en materia de cuál fue la verdadera formulación de la nueva política económica.

El objetivo de este capítulo es evidenciar que lo que está por describirse en el capítulo cuarto debe de ser entendido como un procedimiento de rescate y saneamiento financiero, y no como una iniciativa de reforma neoliberal deliberada; pues esto será clave para poder entender el resultado final de la política económica para 1994.

3.1.- Los motivos para el comienzo de la reforma económica.

Las causales de la reforma económica no se pueden entender como ajenas mutuamente, puesto que son un conjunto de eventualidades que fueron

acumulándose o evolucionando hasta orillar al gobierno mexicano a aplicar las reformas en cuestión. Estas eventualidades las podemos identificar en tres momentos: La crisis previa que vivía México en 1977; la expectativa de superación de la misma por medio de las aspiraciones de producción petrolera y la eventual caída de dicho mercado; y por último La intensificación de la crisis original debido a la estrategia petrolera fallida. A continuación, veamos cómo se fue construyendo la bola de nieve.

La crisis económica de 1977

Como lo señala Peña Alfaro:

Al terminar 1976, México atravesaba por una grave crisis económica caracterizada por una espiral inflacionaria, un estancamiento en el crecimiento del producto, una deuda exterior voluminosa y creciente, una contracción de la inversión privada, un sector financiero en condiciones críticas, una moneda devaluada y con tipo de cambio inestable y una “pérdida de confianza” de amplios sectores de la población en la capacidad del Estado para conducir al país por vías económicas y políticas seguras.¹⁰²

Lejos de entrar en detalles respecto a las características y detalles de dicha crisis, bastará con saber que está fue de tal magnitud, que obligó al gobierno de López Portillo a firmar un acuerdo con el FMI, el cual, entre otras cosas, buscaba *“limitar el endeudamiento público, reducir el medio circulante, restringir el gasto público, fijar topes a los aumentos de salario, liberalizar el comercio exterior y limitar el crecimiento del sector paraestatal de la economía”*;¹⁰³ es decir, era un acuerdo que buscaba que en México se implementaran algunas características de política económica neoliberal.

Lo anterior es de gran importancia porque sienta un antecedente al cual hay que observar desde dos dimensiones: en primer lugar, evidencia una especie de *causa-efecto* en donde ante una crisis económica insostenible, una de las posibles

¹⁰² Ricardo Peña Alfaro. (1979) *La política económica mexicana 1970-1976. Ensayo de interpretación bibliográfica*. Nexos (Consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=3321>

¹⁰³ Ana Jiménez. (S.F) *La crisis petrolera de 1982*. La economía (Consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: <http://laeconomia.com.mx/la-crisis-petrolera-de-1982/>

consecuencias es la búsqueda de acuerdos con instituciones financieras mundiales; y, por otro lado, demuestra el desgaste del modelo económico que había prevalecido durante tanto tiempo, y que, por sus implicaciones financieras se había vuelto insostenible. Por ello, es un antecedente tanto de posible reacción ante una crisis, como de la situación económica que vivía el país.

La explotación del petróleo como presunta salvación del modelo

No obstante, la implementación del acuerdo anteriormente señalado (el cual hubiese significado el fin del modelo económico prevaleciente durante años) no se llevó a cabo, pues como señala Jiménez Ana:

Sólo durante un año el gobierno mexicano cumplió con lo pactado pues con el descubrimiento de los yacimientos petroleros, la política económica sufrió considerables modificaciones; por ejemplo, en el rubro de las inversiones el Estado orientó sus esfuerzos en la construcción de una infraestructura petrolera.¹⁰⁴

Por lo que, contrario a lo establecido en el acuerdo con el FMI, la política económica mexicana sufrió cambios que pueden visualizarse en lo que Luis Ángeles denomina “*El proyecto petrolero*”, el cual, tenía por axioma “*que el mercado era infinito y por tanto que el incremento internacional de los precios mantendría constantes alzas, las que calculaban entre 5-7 por ciento anual en términos reales durante varios años.*”¹⁰⁵ El proyecto petrolero, a groso modo, buscaba que con base a la explotación petrolera se cumplieran las siguientes características económicas:

- *“satisfacer las necesidades internas de energía;*
- *servir de eje para integrar al sector energía, diversificar sus fuentes y racionalizar su uso;*
- *apoyar el desarrollo nacional acelerado;*
- *captar recursos para financiar el crecimiento;*
- *servir de medio para las transferencias de recursos a otros sectores;*
- *constituirse en un factor antinflacionario;*
- *erigirse como creador de empleo;*

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Luis Ángeles. (1982) *La política petrolera en México. 1976-1982*. Cuadernos políticos. # 32, México, D.F. Editorial Era. Pp 45-55. P45.

- *funciones de aval y financiero del sector público y privado, de estabilidad en el tipo de cambio*¹⁰⁶

Una vez descubiertos los yacimientos petroleros; y habiendo generado un plan de acción, hacía falta inversión para arrancar con el proyecto. Al respecto *“el capital invertido fue producto de préstamos externos, que al tener por aval al petróleo no dudaron en otorgarle créditos al Estado mexicano y al sector privado, mismo “que incrementó su deuda con el exterior de 6 800 millones de dólares en 1976 a 19 107 millones de pesos en 1982: casi el triple.”*¹⁰⁷

En relación a dichos préstamos, hay que tomar en cuenta lo señalado por Díaz Murillo y Cortez Zurita, pues el capital invertido no solo se financió a partir de préstamos, sino que estos, además fueron producto de *“numerosas invitaciones para aceptar préstamos de bancos internacionales que semanas atrás le habían negado cualquier tipo de financiamiento”*.¹⁰⁸ Esto recalca lo señalado anteriormente: El país estaba en severa crisis económica, a tal grado que las instituciones financieras negaban créditos al país, de modo que, de no ser por el descubrimiento de los yacimientos petroleros y las expectativas respecto a su productividad, México no hubiese tenido acceso a financiamiento. Adquirir ese financiamiento, con esa crisis y ese plan de desarrollo, colocó a México en un escenario donde superar la crisis, desarrollar la economía y financiar la vieja y nueva deuda recaía en un solo factor: La explotación del petróleo. Así, México colocó todos los huevos que tenía (y los que esperaba tener) en una sola canasta.

El fallo de la estrategia petrolera

Como se señaló anteriormente, las expectativas que generó la explotación del petróleo se vieron materializadas en diversas formas, no obstante, todas dependientes de la productividad del mismo; productividad que se esperaba

¹⁰⁶ Ibidem. P 49.

¹⁰⁷ Martín Jiménez Alatorre. (2006) *Las crisis económicas de México en 1976 y 1982 y su relación con la criminalidad*. Sincronía a Journal for the Humanities and Social Sciences. #41. (consultado en línea el 27/11/19). Disponible en: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/jimenezw06.htm>

¹⁰⁸ María de Lourdes Díaz Murillo. Guillermo Cortez Zurita. (S.F) *FMI, México y los derechos sociales*. Colección de tesis digitales. P 62 (consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/cortes_z_g/capitulo2.pdf

mantuviese un alza sostenida de “5-7% anual en términos reales durante varios años”;¹⁰⁹ sin embargo, estas proyecciones fueron erróneas, pues para “1981, los países de la OPEP, en especial Arabia Saudita, incrementaron significativamente su producción haciendo que los precios iniciaran una espiral descendente que significó que el precio del barril de Brent, pasara de los 36.83 dólares en 1980 a los 32.97 dos años después.”¹¹⁰

Y si bien la caída de los precio del petróleo ya era por sí misma un hecho perjudicial para el *proyecto petrolero*, a ello se anudó que “la política económica del entonces presidente Ronald Regan, elevo las tasas de interés que impactaron en el sistema financiero internacional, afectando el costo y la disponibilidad de los créditos.”¹¹¹ La situación difícilmente podría ser peor, pues no solo la crisis original (1977) se vio no resuelta, sino que, con la caída de los precios del petróleo el “*proyecto petrolero*” carecía de su axioma y la deuda contraída para financiar a este no solo estaba ahí, sino que estaba ahí y con mayor costo.

Ahora, volviendo a los dos antecedentes asentados en la crisis del 77, (la posible reacción ante una crisis insostenible y el desgaste del modelo económico) y teniendo en cuenta el agravamiento de la crisis que implicaron las acciones emprendidas para la implementación del *proyecto petróleo*, es natural pensar qué era lo que seguía para la economía y finanzas mexicanas: Ceder ante el FMI y emprender la búsqueda de un nuevo acuerdo que desembocaría en la diseño de las reformas objeto del presente estudio.

¹⁰⁹ Luís Ángeles. *La política petrolera en México. 1976-1982*. Cuadernos políticos. # 32, México, D.F. Editorial Era. Pp 45-55. P 45.

¹¹⁰ Ana Jiménez. *La crisis petrolera de 1982*. La economía (Consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: <http://laeconomia.com.mx/la-crisis-petrolera-de-1982/>

¹¹¹ María de Lourdes Díaz Murillo. Guillermo Cortes Zurita. (S.F) *FMI, México y los derechos sociales*. Colección de tesis digitales. P 63 (consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/cortes_z_g/capitulo2.pdf

3.2.-La firma de cartas de intención con el FMI y su papel en la reforma económica

Una vez teniendo la economía en la crisis descrita anteriormente, era imperativo conseguir financiamiento, no obstante, el aval petrolero era obsoleto y por lo tanto las aspiraciones de financiamiento eran nulas, por lo cual *“México se declaró insolvente ante la comunidad financiera internacional.”*¹¹² Es por esto que se tuvo que recurrir a la firma de *cartas intención* con el FMI, pues de ello dependería el acceso a crédito. En el transcurso de 1982 a 1994, se firmaron siete cartas de intención por medio de las cuales, después de las respectivas negociaciones se confirió crédito a México.

*“Una prueba de ello es que con la suscripción de la Carta de Intención se facilita el acceso al segundo y terceros tramos de crédito que por 1 850 millones de dólares le concedieron los bancos centrales de varios países a través del Banco internacional de Pagos.”*¹¹³

Lejos de entrar en detalles respecto al financiamiento y su respectivo pago, lo que resulta relevante para el presente proyecto es la contraparte, y es que, como sabemos, a cambio de dicho financiamiento, México tuvo que acceder a implementar una serie de reformas económicas que de cierto modo diesen certeza de pago.¹¹⁴

Respecto a estas cartas de intención, existe la impresión de que fueron endureciendo sus lineamientos, pasando desde la de 1982 la cual se concebía

¹¹² Paulina Irma Chávez Ramírez. (1996) *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*. México. Instituto de Investigaciones Económicas. P 37.

¹¹³ Secretaría De Hacienda Y Crédito Público. Banco de México. (1982) *México y el FMI: la Carta de Intención* [En línea]. P 2. (consultado el 27/11/2019). Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>

¹¹⁴ Esto no será menor, pues como con cualquier institución financiera, el principal objetivo es recibir el pago del préstamo con sus respectivos intereses, pues el financiamiento es la materia prima de dichas instituciones. Si tomamos esto en cuenta, observaremos más adelante (en el capítulo final) como en la serie de reformas implementadas se les da prioridad a las reformas de **sanidad financiera**, es decir aquellas que garantizaran sanidad en las cuentas y por lo tanto la posibilidad de pago. Esto quedará más esclarecido cuando observemos el resultado final de la política económica.

confería cierto grado de autonomía respecto a la planificación de la política económica, pues tal como señala el mismo Banco de México, la carta de 1982 *“tampoco implica mengua alguna a la facultad soberana de México para decidir sus políticas económicas.”*¹¹⁵ Hasta llegar a las cartas de 1984 y del periodo de Salinas, las cuales provocaban impresiones alarmistas respecto al control de la política económica nacional. Basta con observar lo señalado por la revista nexos, quien relata:

*“En la primera carta de intención que firmó en 1982 con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno mexicano aún tenía posibilidades de manejar su política económica, pues la ambigüedad e imprecisión de sus términos permitían recoger preocupaciones sociales, Pero en la segunda carta, firmada en 1984, pierde ese control, al definirse y precisarse una ortodoxia económica que será aplicada por funcionarios que piensan como el Fondo.”*¹¹⁶

Anudado a eso, Izguerra José señala que:

*“FMI paso de ser un organismo de crédito internacional financiado por sus miembros a un organismo internacional para la definición de las políticas públicas de sus países miembros con problemas de deuda externa.”*¹¹⁷

No obstante, lo anterior, la realidad es que solo se trata de la impresión que se generó (posiblemente por la brusquedad del cambio financiero), pues como estamos por ver, la rigidez del FMI solo fue dirigida a la *política fiscal*, dejando un alto margen de acción respecto a los demás componentes de la política económica (monetaria, laboral y exterior).

Para el análisis de las *cartas de intención*, retomaremos la clasificación de Paulina Chávez de las cartas de intención, a las cuales divide en dos periodos, de 1982-1985 y de 1988-1994. En la tabla 3.2.1 tenemos las cartas correspondientes al periodo de 1982-1985, en esta tabla se adecua la clasificación de Paulina Chávez

¹¹⁵ Ibidem. P2.

¹¹⁶ S.A (1984) *La última carta de intención con el FMI abandona toda posibilidad de atención social*. Nexos. (consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/138108/la-ultima-carta-de-intencion-con-el-fmi-abandona-toda-posibilidad-de-atencion-social>

¹¹⁷ José Aranda Izguerra. (S.F) *Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*. Coordinación de publicaciones, Facultad de Economía. (consultado en línea el 27/11/2019) Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>

a la expuesta en el primer capítulo, de modo que contiene el componente de política económica, sus respectivas variables y las modificaciones que se propondrían/impondrían por parte del FMI a México.

Tabla 3.2.1 Cartas de intención de México con el FMI en el periodo de 1982 a 1985

Características de la política económica moldeadas por el FMI en Cartas Intención 1982-1985			
Componente de la Política Económica	1982	1984	1985
<i>Política fiscal</i>			
Política fiscal (Disciplina fiscal)	Saneamiento de las finanzas publicas	/	Se buscará el fortalecimiento de las finanzas publicas
Deuda (Política fiscal/Disciplinación fiscal)	En 1983 no excederá de los 5,000 mdd y bajará la relación deuda PIB	No excederá los 4,000 mdd y será sobre todo de instituciones multilaterales	No excederá los 1,000 mdd y será sobre todo de instituciones multilaterales.
Gasto Público (Política fiscal)	Disminuir el gasto. La relación déficit/PIB bajará a 8.5% 5.5% y 3.5% en 1983, 1984 y 1985 respectivamente.	Reducir el déficit del sector público a 5.5% equivalente a 1,524 mdd	Se hará una reducción del gasto corriente. El déficit público será de 5.1% del PIB.
Impuestos (Política fiscal/intervención al mercado)	Buscará abatir la evasión y ampliar la cobertura	Fortalecer la Administración tributaria	/
Privatización (Adelgazamiento del Estado)	/	/	236 empresas de participación estatal serán vendidas, fusionadas, transferidas a los estados o cerradas a fin

			de tener una administración más eficiente y mejorar el desempeño del sector público.
<i>Política monetaria</i>			
Política monetaria-financiera (sin clasificación clara)	Buscará mantener la actividad productiva, para ello se tomarán las medidas necesarias.	Apoyará los objetivos de producción, precios y balanza de pagos del programa.	Apoyará los objetivos de crecimiento, precios, balanza de pagos y la acumulación de reservas internacionales.
Tasa de interés (Política monetaria)	Se ajustará a los objetivos de la política monetaria y financiera.	Será flexible y positiva.	/
Control de la inflación (Política monetaria/oferta monetaria)	Disminuir al 80%	reducir al 40%	continuar la reducción con rapidez y de manera sostenida
Política cambiaria (Política monetaria)	Será flexible para mantener la competitividad, reducir importaciones y la fuga de capital. Se mantendrá el tipo de cambio dual durante la ejecución del programa.	Se mantendrá temporalmente el sistema dual actual para garantizar un comportamiento adecuado de la balanza de pagos y las reservas internacionales.	Seguirá siendo flexible para promover la competitividad internacional y asegurar la racionalización comercial que está en marcha.
<i>Política laboral</i>			
Política salarial (Beneficios laborales garantizados estatalmente)	Estará en función de los objetivos de empleo y de la productividad. Se buscará la protección de los niveles de vida de la clase obrera y su participación en el crecimiento del ingreso.	Se buscará que los aumentos se negocien en función de la inflación esperada para proteger el nivel de empleo. Se protegerá el poder de compra de los grupos de menores ingresos.	El aumento de los salarios reales será en función de la productividad, de los objetivos de empleo y deberán contribuir a mantener la competitividad de la economía en el exterior.
<i>Híbridos</i>			
Política comercial (Política fiscal/Intervención al mercado - Política	Se racionalizará el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la	/	Se acelerará la sustitución de permisos de importación para cubrir de 35 a 45% de las importaciones. Se reducirá el

Comercial Exterior/Liberalización del comercio	exportación y el requisito de permiso previo para importar.		número de aranceles de 10 a 7 para reducir la dispersión sectorial. La liberación de importaciones se extenderá a bienes producidos internamente.
--	---	--	---

Extraído de: Paulina Irma Chávez Ramírez. (1996) Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994. México. Instituto de Investigaciones Económicas. Pp 38-40.

Hay tres aspectos que se tienen que visualizar de estas cartas para poder entender las reformas a la política económica y su nueva configuración. En primer lugar, obsérvese el ya mencionado protagonismo que se le da a las reformas en materia fiscal. El peso en dichas reformas es tal que por sí mismas abarcan casi la mitad de las características que se plantean reformar en cada carta.

En segundo lugar, obsérvese el grado de “precisión” o detalle con el que se señalan las aspiraciones de reforma fiscal; algo totalmente contrastante con las reformas monetarias y laboral, de las cuales en la mayoría se señala que se “ajustaran o apoyaran a los objetivos”, siendo la *oferta monetaria* la única a la que se le imprimen objetivos claros. Esto no es menor, pues refleja las aspiraciones de que la política monetaria se alinearé a los objetivos de la política fiscal y con ello facilitar el pago de los créditos.

En tercer lugar, y más relevante, es que si bien hasta aquí las reformas planteadas son controversiales, para 1985 solo algunos de los componentes de las reformas (disciplina fiscal, deuda, gasto público, oferta monetaria, y medianamente la política comercial) aspiraban a encajar con el modelo de política económica neoliberal (al menos con el expuesto en el primer capítulo).¹¹⁸ Esto es relevante, pues ilustra lo mencionado anteriormente: Tal pareciera que las reformas que se

¹¹⁸ Anudado a lo anterior, hay que recordar lo demostrado en el capítulo 2 respecto a la variación entre planeación y formulación de la política ; pues si hasta este momento solo se habla de aspiraciones de reformas, y las mismas cumplen mínimamente con el perfil de política económica neoliberal, será muy ilustrativo visualizar el verdadero grado de implementación de las reformas propuestas para poder, más adelante, señalar el modelo económico al que pertenecerá la nueva política económica mexicana.

buscaban adoptar a través de las cartas de intención solo procuraban (o se enfocaban) en la sanidad de las finanzas públicas para tener garantía de pago, y poco o nada se pretendía (para 1985) reformar el amplio abanico de componentes de la política económica, con especial omisión de modificación a las tasas de impuestos, modificación a las relaciones sindicales, modificaciones a las garantías estatales para trabajadores, y demás. De hecho, la misma Paulina Chevez clasifica las intenciones de reforma en *de estabilización* y *de ajuste estructural* perteneciendo solo 2 a *reformas estructurales* y el resto a *estabilización*.

No obstante, hasta este momento, y debido al contexto, se trataba en primer lugar de conseguir la estabilidad económica; por lo tanto, será de gran interés ver su evolución para el planteamiento de las reformas del periodo 1988 a 1994, cosa que se expone de inmediato en la tabla 3.2.2 cuyo contenido es homologo al de la tabla 3.2.1.

Tabla 3.2.2 Cartas de intención de México con el FMI en el periodo de 1988 a 1994

Características de la política económica moldeadas por el FMI en Cartas Intención 1989-1992				
Componente de la Política Económica	1989	1990	1991	1992
<i>Política fiscal</i>				
Política fiscal (Disciplina fiscal)	Los presupuestos de egresos buscarán la consolidación fiscal	Continuará el fortalecimiento de las finanzas públicas.	Se buscará fortalecer las finanzas públicas para consolidar la estabilización.	Se buscará un fortalecimiento adicional de las finanzas públicas para consolidar la estabilización.
Deuda (Política fiscal/Disciplina fiscal)	Reducción inmediata y sustancial de la deuda externa y disminución del servicio de la deuda.	Los pagos por intereses de la deuda pública bajarán en un 3% del PIB.	La política será prudente y la deuda total caerá a 39.4% del PIB en 1991.	Seguirá la política prudente.
Gasto Público (Política fiscal)	El déficit operacional bajará en 2% del PIB. Aumentará el	El déficit operacional bajará 1% del PIB. El gasto total aumentará en 0.5%	El superávit primario será de 6.9% del PB (excluyendo la venta de paraestatales).	El superávit primario será de 6% del PIB. LOS RFSP serán de 2.3% del PIB.

	gasto en agricultura salud, educación e infraestructura.	del PIB.	Los wsp serán de 2% del PIB El superávit operacional será de 1 % del PIB. El gasto total aumentará en 0.2% del PB y se canalizará a gasto social e infraestructura.	El gasto público permanecerá constante, pero con la baja en el pago de intereses el gasto bajará en 7% en términos reales.
Impuestos (Política fiscal/intervención al mercado)	Lograr una estructura impositiva similar a la de los principales socios comerciales de México.	El saldo fiscal promedio tendrá un superávit de 7% del PIB. Se fortalecerá la administración fiscal.	/	Se propiciará la redistribución de la carga fiscal para favorecer a la población de menores ingresos.
Privatización (Adelgazamiento del Estado)	El proceso de desincorporación, reestructuración y modernización de entidades públicas continuará en el mediano plazo para reducir y hacer más eficiente el funcionamiento del sector público.	Continuará la política de desincorporación de empresas públicas como Telmex, telecomunicaciones y se hará más eficiente la operación de Conasupo.	Seguirá la desincorporación de empresas públicas: bancos comerciales, la mayor aseguradora del país, la constructora de carros de ferrocarril, 3 empresas siderúrgicas y diversas plantas de fertilizantes.	Se privatizarán los bancos comerciales que aún están en manos del gobierno, las cadenas públicas de TV y bajará la participación del gobierno en Telmex hasta 5%. Está en marcha la enmienda al artículo 27 constitucional.
<i>Política monetaria</i>				
Política monetaria-financiera (sin clasificación clara)	Buscará consolidar la estabilidad financiera.	Buscará reducir la inflación y apoyará los objetivos macroeconómicos del programa.	Persigue los mismos objetivos de 1990.	Tiene iguales objetivos que en 1991.
Tasa de interés (Política monetaria)	Se espera que baje la tasa de interés nominal y real.	/	/	/
Control de la inflación (Política monetaria/oferta monetaria)	Será de 18% y se buscará que baje aún más.	Será de 15% y deberá disminuir hasta alcanzar los niveles de nuestros principales socios comerciales.	Se buscará reducir la inflación a menos de la mitad de la observada en 1990.	Se reducirá la inflación alrededor de la mitad de la cifra de 1991.
Política cambiaria (Política monetaria)	/	Como se fijó en el PECE, el peso se	En el marco del PECE, el peso se está	En el contexto del PECE, se unificaron

		devaluará un peso en promedio.	depreciando frente al dólar 40 centavos diarios hasta fines de año. Esta política es apropiada para abatir la inflación y mantener la competitividad.	los mercados cambiarios libre y controlado y se permitió al peso fluctuar en una banca cuyo límite superior de depreciación frente al dólar es de 20 centavos diarios, lo que equivale a 2.4% durante 1992
<i>Política laboral</i>				
Política salarial (Beneficios laborales garantizados estatalmente)	/	Los salarios se ajustarán 10%.	Sólo se dice que se buscará el acceso del pueblo mexicano a salud, educación y que se protegerá a los sectores más pobres de la población.	/
<i>Híbridos</i>				
Política comercial (Política fiscal/Intervención al mercado – Política Comercial Exterior/Liberalización del comercio)	Propiciará un proceso de sustitución de importaciones eficiente, promoviendo actividades con ventajas comparativas. Disminuirá la protección, eliminarán distorsiones y se reducirá la dispersión en los aranceles.	/	Se seguirá protegiendo a los productores internos de medidas desleales en el exterior, pero se evitarán las barreras comerciales injustificadas. La apertura se consolidará con la negociación del TLC. Se reducirán los aranceles y se definirán reglas para el acceso de productos mexicanos a EUA y Canadá.	Seguirá la protección a productores sobre prácticas desleales. Se esperan avances significativos en las negociaciones del TLC y se instrumentará el acuerdo comercial suscrito con Chile.
Desregulación	/	/	/	/

Extraído de: Chávez P. (1996) *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*. México. Instituto de Investigaciones Económicas. Pp 92-95.

Poniendo en contraste el contenido de las cartas de intención de 1982 a 1985 contra las de 1988 a 1994, podemos observar que las expectativas de reforma fiscal se pusieron más “rígidas” en algunos aspectos (como la construcción de una estructura tributaria de nivel similar a los socios comerciales, objetivos más

exigentes para el déficit, control de la deuda y demás) lo cual, como mencionamos anteriormente, es lo que probablemente generó en la sociedad una impresión de radicalismo, y aunque lo es (en comparación con décadas del viejo modelo), no significaría un radicalismo en toda la política económica, sino solo en la fiscal.

Por otro lado, en esta segunda ronda de cartas de intención, las reformas fiscales continúan significando la mitad de las reformas respecto a los demás componentes de la política económica, mismos en los que, hasta ese entonces, continuó sin haber grandes planteamientos reformistas orientados a un modelo de política económica neoliberal. En cuanto a la política monetaria podemos observar cómo esta continuó siendo un soporte para la reforma financiera y/o no se plantea una desintervención del Estado en esta, sino cuando mucho una moderación.

En cuanto a la política laboral, sigue siendo abordada solo desde el aspecto salarial, mismo al que, para 1990, se proponía ajustar 10%, es decir, seguía habiendo incidencia Estatal sobre el precio del trabajo; anudado a esto, no se propone una minimización de los beneficios laborales garantizados por el Estado, ni se toca el tema de los sindicatos, prácticamente se planteaba nula reforma en este componente de la política económica.

Por último, en la política comercial exterior, si bien para 1989 se proponía reducir la protección (reduciendo las tasas generales de importación), también se busca *promover* las actividades con ventajas comparativas; lo cual es ambiguo, pues mientras se disminuye la protección del mercado interior en general, también se pretendía que se impulsarán ciertos mercados, generando artificialmente mercados más y menos atractivos para la producción. De igual manera, aunque la aplicación de esto sí hubiese significado reducir el grado de intervención estatal, para los años 1991 y 1992 se contemplaba continuar con protección a determinados productores, dejando inconclusa la planeación de desproteccionismo. Por otro lado, aunque los acuerdos comerciales con América del Norte y Chile significasen apertura comercial, en realidad esto focalizaría el

comercio con estos países, restando atractivo al comercio con el resto del mundo.

119

En conclusión, pese a lo señalado por la revista nexos, José Izguerra y demás autores respecto a la percepción de un total control de la política económica por parte del FMI a través de las cartas de intención, la verdad es que este total control solo se ejerce en la política financiera y en mucho menor medida en los demás aspectos de la política económica. Claro, esto no implica que a la hora del diseño de las reformas no se hayan realizado cambios en la totalidad de la política económica, pero es importante ver el precedente por dos cosas: en primer lugar, que estas intenciones fueron obligadas, así que no eran intenciones, sino **condiciones**; lo que conlleva al segundo punto, pues se podría prever que no habría intención de modificar en gran medida al resto de la política económica si no se condicionaba a ello para el acceso a financiamiento. Para entender esto último habrá que observar a continuación el papel que jugaron la reforma política y administrativa y el porque era imposible pensar en una reforma económica a fondo.

3.3.-El papel de las reformas política y administrativa en el diseño de la nueva política económica.

Para poder llevar a cabo el diseño de las reformas plasmadas en las cartas de intención, era necesario realizar una reforma del Estado mexicano, lo cual

¹¹⁹ Cabe recalcar, que todo esto es la aspiración de la política económica planteada por medio de las cartas de intención, y como quedó demostrado en el capítulo anterior, el discurso puede distar demasiado del ejercicio; por lo cual esto solo sienta un antecedente.

“modifico las relaciones entre el Estado y la sociedad”¹²⁰ pues de otro modo resultaría impensable que dichas reformas pudiesen llevarse a cabo. Por lo tanto, en este apartado se relatan las características de la *reforma política y administrativa* y el cómo se modificó la relación sociedad-gobierno a fin de entender el papel clave que jugaron en la reforma del Estado y la forma en que contribuyeron o bloquearon al proceso de reforma económica.

3.3.1.- El papel de la reforma política

Como es sabido, a raíz del movimiento de revolución, y en búsqueda de conseguir la estabilidad política, en México se fue moldeando un sistema político caracterizado por el popularmente conocido *partido de masas*. En este sistema político, el doctor Luis Fernando Aguilar Villanueva señala que en cuanto a lo económico:

*“La gestión pública fue la primera fuente de la legitimidad del gobierno. Fue fundamental el empleo y desempeño de la gestión pública como fuente de legitimidad. La eficacia decisional (no hablo de eficiencia) del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerado el elemento clave para mantener el poder y para mantenerlo legítimamente.”*¹²¹

Lo anterior evidencia la dependencia que tenían el sistema y la estabilidad política del modelo económico prevaleciente para aquellos años; por lo que pensar en una reforma económica forzosamente implicaría pensar en una reforma política. No obstante, tal como señala Héctor Zamitiz, Reformar causaba inestabilidad porque ataca a la legitimidad de la que nos habla el doctor Luis Fernando Aguilar

¹²⁰ Héctor Zamitiz Gamboa. (2010) *Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009)*. Estudios políticos. #20. Novena Época. Pp 29-55. P29.

¹²¹ Luís Fernando Aguilar Villanueva. (2000) *Gestión gubernamental y reforma del Estado*. En: *Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas*. México. El Colegio de México. P 178.

Villanueva, pero dado el panorama financiero anteriormente descrito, no reformar no era una opción.¹²² Así que la política mexicana se topó con un grave aprieto, pues la reforma era inevitable, por lo tanto, la cuestión era ¿Cómo prescindir de la principal fuente de legitimidad sin que esto implique una crisis política de dimensiones considerables?¹²³

Al respecto, el mismo Zamitiz precisa que la inestabilidad política generada por la pérdida de legitimidad no es permanente, sino más bien un problema a corto plazo. Problema que se va sorteando conforme el grupo afectado por la reforma se va viendo minimizado ante el grupo de beneficiados que fungen como nueva base de sustento o legitimidad política.¹²⁴ Esto es clave para entender la evolución del sistema político, pues es el tránsito del *partido de masas* al *sistema de partidos*.

Lo anterior es primordial para entender el papel de la reforma política en la económica; pues dado que fue necesario implementar la reforma política de forma “intensa” o breve para preservar la legitimidad y estabilidad política, algunos aspectos del cambio económico sufrido fueron “instantáneos” y no graduales. Esta es la primera afección de la reforma política sobre la económica: El ritmo de implementación.

En cuanto a la necesidad de generar un nuevo grupo que fungiese como base política para la legitimidad, se optó por implementar apertura democrática (sistema de partidos) respecto a la cual:

Se logró incursionar en la transición a la democracia por la vía pacífica, a través de fortalecer, mediante la ley, a una institución electoral autónoma e independiente del gobierno que se encarga de organizar las elecciones, y que tiene principios rectores que deberán ser garantes para su funcionamiento. (...) fue en el año 1977 cuando el sistema electoral de partido hegemónico fue sustituido literalmente por un

¹²² Héctor Zamitiz Gamboa. *Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009)*. Estudios políticos. #20. Novena Época. Pp 29-55. P29. P32.

¹²³ Cabe señalar que anudado a la necesidad de reforma política que implicaba la aspiración de una reforma económica, la misma situación política del país era inestable, pues existían múltiples levantamientos armados que optaron por salirse del marco institucional al verse relegados del escenario político.

¹²⁴ *Ibidem*. P 32.

sistema plural de partidos. Por tanto, esta reforma significó, en la práctica, la amnistía histórica a los partidos de oposición y las organizaciones políticas que habían vivido en la clandestinidad y bajo la represión del régimen autoritario. (...) El saldo de la reforma durante el salinato, fue la reestructuración de la arquitectura electoral que renació con la reforma de 1989-1990, y que continuó consolidándose con las reformas de 1992, 1993 y 1994, con las que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), (...) El resultado de estas reformas fue que al finalizar el siglo XX, México contó con gobernadores de partidos distintos; presidencias municipales y ciudades gobernadas por un abanico de organizaciones políticas diferentes, que gobernaban en las entidades federativas; congresos legislativos plurales tanto en el congreso federal como en los congresos locales; reformas electorales tendentes a constituir autoridades electorales autónomas e independientes del gobierno y sobre todo, un sistema de partidos más fuerte que sostuvo y fortaleció los procesos de cambio político en nuestro país, a través de un Instituto Federal Electoral que funcionó con absoluta independencia del gobierno, en la organización de las elecciones.¹²⁵

Esta apertura democrática serviría para reformar el tamaño del Estado preservando la legitimidad, puesto que existían dos sectores que se veían ampliamente interesados y que por lo tanto servirían como nueva base política de legitimidad:

“la sociedad propietaria y educada (La demanda de esta sociedad ilustrada y propietaria es clara y drástica: un Estado menos autoritario, más restringido y descentralizado, puesto bajo control democrático y sujeto a sanciones en caso de ilegalidad e incompetencia) y la sociedad que “vive de la política”,¹²⁶ (la que por un lado, exigirá conservar el mismo modelo de intervención estatal, mayor gasto público, masivo, sin el cual su bienestar, seguridad y movilidad socioeconómica sería inviable o sólo alcanzable al precio de mayores esfuerzos y costos.) (...) se puede asentar que en el norte (urbano) del país puede advertirse un reclamo de democracia, combinado con menor intervención estatal, mientras en el sur y centro (pienso en muchas capas sociales del D.F.) aparecen simultáneas la demanda de mayor activismo y gasto social del gobierno, en conexión con la reivindicación democrática.”¹²⁷

¹²⁵ José Salvador Carmona Hernández. Carlos Jiménez Solares. (2006) *La reforma electoral en México 1988-2000, en un sistema de partidos competitivo.* Ra Ximhai. Pp 642-652. #3. Sinaloa. Universidad Autónoma Indígena de México. Pp 641-655. Pp 642-652.

¹²⁶El doctor Luis Aguilar señala que esto es un doble sentido. Tanto población que vive o su movilidad social dependen de políticas intervencionistas; como aquellos personajes que veían en un gobierno de amplias dimensiones la oportunidad de crecimiento económico.

¹²⁷ Luís Fernando Aguilar Villanueva. Gestión gubernamental y reforma del Estado. En: *Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas.* México. El Colegio de México. Pp 184-185.

Sí bien los objetivos de estos grupos sociales eran polarizados, había un punto en común, y esto era el medio por el cual aspiraban implementar sus expectativas gubernamentales: *La democracia*. Esto no es menor, pues con la existencia de un sistema político más abierto, se daba gusto a los dos grupos sociales mencionados, sustituyendo parte la *legitimidad del partido de masas* por la legitimidad que implica la posibilidad de aspirar al poder (ya sea por medio del ejecutivo y/o legislativo). Esta es la segunda afección de la reforma política a la económica: La posibilidad de generar el adelgazamiento del Estado sin perder la legitimidad, modificando la forma en que se relaciona gobierno-grupos políticos.

Por otro lado, y en contraste, pese a que la reforma política abrió la posibilidad de reformar la fuente de legitimidad del Estado; esta legitimidad que ahora se basaba en la posibilidad de acceder al poder político también llegó a significar algo muy controversial para el conjunto de reformas: La no procuración del mercado, sino de la democracia. Para entender esto hay que recordar lo expresado en el primer capítulo respecto a la necesidad (para el neoliberalismo) de separar la economía de la democracia. Con este nuevo sistema político, la economía quedó totalmente sujeta a la democracia, pues al no quedar blindado el mercado, los dos grupos sociales (la sociedad propietaria y educada y la sociedad que vive de la política) reflejarían en sus aspiraciones y agendas políticas el deseo de dirigir la política económica y con ello moldearla para su respectivo beneficio, pues como señala Blanca Heredia:

No es de extrañar, por tanto, que, en un mundo regido por la escasez, la formulación de la política económica esté condenada a ser un proceso intensamente disputado. Los agentes económicos buscarán siempre influir en él, a fin de maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas. Los funcionarios del gobierno tenderán a favorecer, por su parte, aquellas decisiones y cursos de acción que maximicen su capacidad de maniobra, sus posibilidades de enriquecimiento personal y su supervivencia política.¹²⁸

En general, la reforma política posibilitaría la transición económica y hasta cierto punto la agilizaría, lo cual circunstancialmente serviría en la búsqueda de ejecutar

¹²⁸ Blanca Heredia. (1994) *Estructura política y reforma económica: el caso de México*. Política y gobierno. #1. Pp 5-46. P 7.

las reformas planteadas en las cartas compromiso, pero todo ello, a costa de generar una política económica rehén de la democracia, lo cual abriría la puerta a la existencia de una política económica sin brújula, que no atendiese a un plan económico, sino más bien a uno político (esto es un antecedente del cual se reflejará su gran importancia en el capítulo cinco, cuando se realice la comparación entre la vieja y nueva política económica, pero no está de más anticipar que la existencia de programas sociales [y sus implicaciones fiscales] se convertiría en una constante para afianzar cierta preferencia electoral).

3.3.2.-El papel de la reforma administrativa

María de Lourdes señala que *“La relativa insignificancia de los esfuerzos de reforma administrativa anteriores al año 2000 podrían ser entendidos a la luz del impulso de las reformas económicas y políticas”*.¹²⁹ No obstante, podemos reconocer que tuvo cierta influencia para la aplicación de las reformas económicas, principalmente *El redimensionamiento del Estado*¹³⁰, respecto a ello, la reforma administrativa tiene una injerencia ambigua en el diseño de las reformas económicas, puesto que:

El carácter público, consultado y pactado del Plan Nacional de Desarrollo va a tener una restricción. Se restringirá a los sectores de la actividad económica exclusiva del Estado, los llamados sectores estratégicos, y a algunos de los sectores prioritarios donde concurren los sectores público, social y privado. Los sectores no prioritarios y

¹²⁹ María de Lourdes Flores Alonso. (S.F). *Reforma del Estado y reforma administrativa*. Diputados. (Consultado en línea el 28/11/2019) disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21280/105835/file/PB4007%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20administrativa.pdf>

¹³⁰ Hay que tener en cuenta que esto no significa que las reformas administrativas del periodo 1982-1994 hayan tenido por objeto puramente el tamaño del Estado, pues además se dieron avances en la descentralización y simplificación administrativa; no obstante, estos cambios interfieren o impulsan muy poco la reforma económica, significando solo una mejora en logística y los costos que ello implica.

*no estratégicos serán dejados a la acción libre del sector privado y del social. De esta manera, el Estado define su área de rectoría económica.*¹³¹

Así, la injerencia en la reforma económica respecto al tamaño del Estado resultaría ser, como ya dijimos, ambigua, pues si bien por un lado con la *restricción a los sectores estratégicos y a algunos de los sectores prioritarios* se da cumplimiento a la primicia de adelgazamiento estatal, también se evidencia el propósito por continuar con un alto grado de intervención en los sectores importantes de la economía. La problemática con ello es que implicaría (como es lógico imaginar) que al comenzar la reducción estatal se optará por prescindir de aquellos entes gubernamentales que carecían de “importancia” o peso, por lo tanto, pese a lo escandaloso de las cifras de reducción de entes gubernamentales, los que se prescindieron no significarían lo que la impresión de las cifras demuestra (tal como se verá en el capítulo siguiente).¹³²

Por otra parte, la reforma política motivó un cambio interesante en la reforma administrativa, la cual a su vez pasa a tocar la reforma económica. En el momento en que se consigue legitimar el nuevo sistema político basado en partidos, posibilitando así la aplicación de las reformas que la situación económica del país demandaba, a la par se provoca una situación circunstancial en cuanto a lo

¹³¹ Luís Fernando Aguilar Villanueva. (2000) *Gestión gubernamental y reforma del Estado*. En: *Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas*. México. El Colegio de México. P 183.

¹³² Para ilustrar esta idea, hay que tomar en cuenta que no tiene el mismo peso financiero vender, por ejemplo, “Telmex” que un ciento de restaurantes. La importancia de los diferentes entes gubernamentales no es proporcional, por lo tanto, no hay que dejarse llevar por las cifras de entidades gubernamentales prescindidas (La cual paso de 1155 a 213*), sino por el peso que esto significaría para las finanzas públicas, las cuales no tuvieron una reducción en gasto gubernamental proporcional, pues se pasó de un *gasto neto pagado* de \$1,653,042.1 de millones de pesos en 1982 a \$1,136,853.8 en 1994 (pesos corrientes a 2002)**. Como podemos apreciar, si bien sí se redujo drásticamente el número de entes estatales, no sucedió así con sus implicaciones fiscales.

Por otro lado, llama la atención que siempre que se habla de la ola privatizadora viene al imaginario colectivo la venta de Telmex, o instituciones bancarias y uno que otro ente, pero es difícil poder mencionar más de 20 entes privatizados de los casi 1000. Esto demuestra la poca privatización de entes significativos.

* Carlos Mariachal. (2003) *Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo*: Boletín oficial del INAH. México, Nueva Época. P 12.

**Diputados (2003) *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México, 1980-2002 resultados de la cuenta pública*. P 30. [en línea] (consultado el 27/11/2019) Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0212003.pdf>

administrativo, pues la apertura política no significaría renuncia al poder político; por lo que el partido en el poder tuvo que ejercer acciones que le permitiesen continuar en él. Por lo tanto, a la par que implemento

*“políticas de liberalización económica y política. [por otro lado se dio], el reconocimiento de la mayor precariedad y pobreza de las masas, pero sin mirar hacia atrás y caer en las viejas e improproductivas estrategias paternalistas, populistas y burocráticas: el programa de solidaridad.”*¹³³

Este hecho es un parteaguas para la administración pública, pues sentó las bases de la nueva interacción *gobierno-partidarios*. La creación de dicho programa tiene dos implicaciones administrativo-económicas primordiales: En primer lugar, mientras el gobierno se redimensionaba y la ciudadanía perdía el acceso a bienes y servicios gubernamentales, aquellos ciudadanos que resultasen beneficiarios del programa en cuestión, seguirían teniendo acceso a “*reducción de costos*”; esto llama la atención, pues transforma la logística de interacción *empresa gubernamental-ciudadano* a *programa gubernamental-beneficiario*.¹³⁴ Lo anterior significó, por lo tanto una metamorfosis de la “*cultura administrativa*”, la cual pasa de ser una cultura de la organizaciones públicas, a una cultura de programas sociales.

Este cambio en la *cultura administrativa* tiene una gran incidencia en la reforma económica, pues si bien la oferta gubernamental de bienes y servicios disminuyó (reduciendo el papel de Estado productor), indirectamente se generó un Estado consumidor, pues ahora, ya sea por medio de apoyo económico o en especie, el Estado ejercería un gasto de consumo. Obsérvese como se trata de un cambio en la manera de intervenir en la economía, por lo cual habrá que tener muy presente que las alarmistas cifras de la reducción orgánica estatal, no significarían una

¹³³ Luís Fernando Aguilar Villanueva. (2000) *Gestión gubernamental y reforma del Estado*. En: Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas. México. El Colegio de México. P 190.

¹³⁴ Es así como hasta hoy en día vemos un desfile de opciones políticas que proponen la creación de programas sociales para todo tipo de ciudadano, desde madres solteras hasta jóvenes desempleados y ¿Por qué no? hasta salarios universales (programas cuyo beneficio, en muchas ocasiones, está sujeto a la afiliación partidaria); pues ahora la forma de generar una base política y perpetuidad en él poder, es por medio de programas.

desintervención neta en la economía, tal como muchos autores y compañeros académicos lo ilustran.

Por último, esta nueva cultura administrativa que generó el éxito del *programa de solidaridad*, en conjunto con la prioridad de la democracia sobre el mercado que generó el nuevo sistema político, significarían el estancamiento de una verdadera reforma neoliberal, pues ahora el juego político y la nueva cultura administrativa basada en programas, provocaría que los partidos se evocaran a conseguir partidarios/beneficiarios, y en caso de la postulación de una verdadera propuesta “neoliberal”, esta sería automáticamente descartada, pues la propuesta no atendería a la nueva dinámica de la cultura gubernamental mexicana.

3.4.- La conformación de un plan de acción

A la par que se pusieron en marcha las reformas política y administrativa, se comenzó el diseño de las reformas económicas. Como es lógico pensar, estas reformas no estaban a la deriva, por lo que se plantearon diferentes programas de reestructuración económica, los cuales tenían por objetivo formular la estrategia señalando los nuevos objetivos de la política económica.

Anteriormente, vimos como Paulina Chávez clasificó las cartas de intención en dos periodos (1982-1985 y 1988-1994). Dando seguimiento a dicha clasificación, analizaremos primero al PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica 1982) el cual tuvo vigencia a la par que las cartas de intención 1982-1985.

En la tabla 3.4.1 se observan los objetivos que en el PIRE se planteaban respecto a la política económica, ella (una vez más) se adecua la clasificación de Paulina Chávez a la expuesta en el primer capítulo, de modo que contiene el componente

de política económica, sus respectivas variables y los planteamientos expuestos en el PIRE.

Tabla 3.4.1 Programación de la reforma económica para los años 1982 a 1986

Componente de la Política Económica	Objetivo planteado en el PIRE 1982-1986
<i>Política fiscal</i>	
Política fiscal (Disciplina fiscal)	Habrá disciplina fiscal
Deuda (Política fiscal/Disciplina fiscal)	Se evitará el crecimiento desproporcionado de la deuda.
Gasto Público (Política fiscal)	Se disminuirá el crecimiento del gasto público y del déficit. Reestructuración de la administración pública federal.
Prioridad del Gasto (Política fiscal)	Preservar los servicios públicos al nivel indispensable, conservar la prioridad necesaria a programas de operación e inversión prioritaria, atención al cumplimiento de los pagos de la deuda contraída. Reorientación de recursos de inversión a obras generadoras de ocupación de mano de obra.
Impuestos	Implementación de reforma fiscal para avanzar en la equidad de los impuestos directos, dar uniformidad a los impuestos indirectos y revisar los niveles ficticios de los renglones no tributarios.
<i>Política monetaria</i>	
Política monetaria-financiera (sin clasificación clara)	Se canalizará crédito a las prioridades del desarrollo.

Política cambiaria (Política monetaria)	Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
<i>Política laboral</i>	
Política salarial (Beneficios laborales garantizados estatalmente)	Habrà protección al empleo mediante un programa de apoyo a la planta industrial, apoyando la pequeña y mediana empresa.
<i>Política comercial exterior</i>	
Intervención comercial	control estricto sobre las importaciones

Extraído de: Paulina Irma Chávez Ramírez. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*. México. Instituto de Investigaciones Económicas. Pp 41.

Complementado con: S.A (1983) *El PIRE: puntos programáticos*: El Trimestre Económico, vol. (2), núm. 198.

Como podemos observar, durante la vigencia del PIRE (al igual que sus respectivas cartas de intención de los años 1982-1985) se da un alto grado de importancia a la reforma fiscal, sin la existencia de pretensiones sustanciales de reformar los demás componentes de la política económica y orientarlos a un escenario neoliberal. De hecho, tanto la política laboral, exterior y monetaria del PIRE implican una fuerte intervención estatal. Por si eso fuese poco, el mismo PIRE expresa:

*“Actuaremos bajo el principio de **rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta** que consagra la Constitución General de la República. Para afirmar estos principios y dar claridad y certidumbre al rumbo que seguiremos pondré a consideración del Constituyente Permanente una iniciativa de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución de la República. Esta iniciativa se propone (...) **reiterar y fortalecer** la responsabilidad del Estado **para regir y promover el desarrollo nacional**; (...) **ratificar las libertades económicas, sujetas al interés***

social, y establecer, a nivel constitucional, un sistema de planeación democrática para el desarrollo.¹³⁵

La declaración anterior deja en claro que, para 1982-1985 se pretendía que la intervención estatal en la economía continuara formando parte del modelo/discurso económico, pues como hemos visto, el gobierno puede intervenir en la economía por medios que no implican ejercer un papel como agente económico; y aunque sí, se pretendía reducir este último tipo de intervención, se planteaba que las formas indirectas de intervención continuasen presentes.

No obstante, al igual que con las cartas de intención 82-85, durante la vigencia del PIRE la prioridad era conseguir la estabilidad financiera, por lo que es normal que este documento se enfoque en dicha área; por lo tanto, a continuación, revisaremos los programas económicos posteriores, para analizar cómo se planteaba modificar la política económica durante finales del sexenio madrileño e inicios del sexenio de Salinas. Para ello, en la tabla 3.4.2 se exponen, bajo la misma dinámica del PIRE, los objetivos de los programas de reestructuración económica que tuvieron vigencia de 1986 a 1994.

Tabla 3.4.2 Programación de la reforma económica para los años 1986-1994

Componente de la política económica	Objetivos planteados en el PAC 1986	Objetivos planteados en el PSE 1987	Objetivos planteados en el PECE 1988	Objetivos planteados en el PECE 1993
<i>Política fiscal</i>				
Política fiscal (Disciplina fiscal)	Fortalecimiento de las finanzas públicas	Estricta disciplina en el manejo de las finanzas.	Será congruente con el abatimiento de la inflación y sentará las bases para la recuperación gradual y sostenida del crecimiento económico.	Habrá estricta disciplina en las finanzas públicas para consolidar la estabilización de la economía.

¹³⁵ S.A. (1982) *Programa inmediato de reordenación económica. Puntos programáticos*. P 3. (Consultado en línea el 27/11/2019) Disponible en: http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/6154/1/DOCT2065328_ARTICULO_25.PDF

Deuda (Política fiscal/Disciplinada fiscal)	El programa deberá de contar con el financiamiento externo necesario	/	Renegociar la deuda extrema para transferir menos recursos para volver a crecer.	/
Gasto Público (Política fiscal)	Consolidar y ampliar el proceso de cambio estructural.	El gasto programado bajará del 22% del PIB al 20.506 en 1988. El superávit primario aumentará de 5.4 a 8% del PIB	El superávit primario será de casi 8% del PIB.	/
Prioridad del Gasto (Política fiscal)	reactivación de la inversión pública en un monto equivalente a 0.5% del PIB.	/	/	/
Impuestos	/	Diversos cambios en materia tributaria (sin detalles)	/	/
<i>Política monetaria</i>				
Política monetaria-financiera (sin clasificación clara)	/	/	Será congruente con los objetivos del programa	Será congruente con el objetivo de consolidar la estabilidad económica y de precios.
Política cambiaria (Política monetaria)	/	Será flexible, apoyará la reducción de la inflación y la competitividad.	Se abandona el tipo de cambio fijo y habrá un deslizamiento de un peso diario de enero de 1988 a julio de 1989.	El peso se deslizará a razón de 0.40 pesos diarios.
Inflación (Oferta monetaria)	/	Reducir a la mitad la registrada en 1987	Consolidar abatimiento a la inflación.	Inflación de un dígito, tratando de acercarse a la de nuestros principales socios comerciales.
<i>Política laboral</i>				
Política salarial (Beneficios laborales garantizados estatalmente)	Proteger la empresa productiva y la generación de empleos.	Los salarios vigentes aumentarán 15% y los salarios mínimos aumentarán 20% a partir de enero de 1988. La revisión salarial se mensual hasta alcanzar una inflación mensual de 2%.	El salario mínimo aumentará 8% a partir del 1 de enero de 1989.	La Comisión Nacional de Salarios Mínimos considerará la propuesta del Pacto para fijar los salarios mínimos generales y los profesionales.
<i>Política comercial exterior</i>				

Intervención al comercio	/	El arancel máximo bajará de 40 a 20% y desaparecerá la sobretasa de 5% de impuesto a la importación.	Se modificará la estructura de los aranceles a la importación para disminuir la dispersión actual y eliminar distorsiones por los diferenciales vigentes.	/
--------------------------	---	--	---	---

Extraído de: Paulina Irma Chávez Ramírez. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*. México. Instituto de Investigaciones Económicas. Pp 60-62, 82-84.

Complementado con: S.A (1987) *El PAC: Sus retos y obstáculos*. Pp 2-3. (consultado en línea el 27/11/2019) Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/196/2/RCE2.pdf>

Podemos observar cómo por fin las pretensiones de modificar la política fiscal fueron perdiendo protagonismo ante el resto de los componentes de la política económica, pues mientras que para el PAC cuatro de los cinco objetivos fueron fiscales, para el PECE (1993) las cifras se vieron inversas; señal de que la prioridad para la reforma económica ya no era la estabilidad financiera y que se daba paso a pretender y poder reformar otros aspectos de la política económica.

Lo anterior da pie a visualizar las reformas propuestas en los PSE y ambos PECE con un enfoque ajeno a las reformas económicas fiscales. Respecto a la *política monetaria*, se plantearían cambios en dos de sus componentes: la *política cambiaria* y la *oferta monetaria*. Respecto a la *cambiaria*, recordemos que la banca no fue (re)privatizada hasta 1991; por lo cual tomemos en cuenta el PECE de 1993. Al respecto podemos observar que se proponía buscar *un deslizamiento* de 0.40 pesos diarios; lo que si bien, demuestra la pretensión de abandonar una política cambiaria de precio fijo, no significa que se pretendiese dejar fluctuar libremente al tipo de cambio; todo lo contrario, se pretendía continuar controlando la paridad peso-dólar, aunque este fuese a la baja. Por otro lado, respecto a la *oferta monetaria* se planeaba que esta disminuyera¹³⁶ a tal grado de que la inflación fuese de un solo dígito, lo cual es una meta compatible con un escenario

¹³⁶ Sí bien es cierto que la inflación es un fenómeno que no responde únicamente a la oferta monetaria, este factor es determinante para la misma; y siendo la oferta monetaria una de las únicas maneras en que el Estado puede interferir en la inflación, se ha tomado la licencia de correlacionarles directamente.

no intervencionista. No obstante, aun respecto a la *política monetaria* no se planteaba darle autonomía al Banco de México.

Respecto a la *política laboral*, es en donde menor intención de reformas existen, pues de hecho solo se plantean cambios en los salarios mínimos. Esto llama la atención por dos aspectos: En primer lugar, no se plantea ningún cambio sustancial para la política laboral, por otro lado, el cambio en los salarios mínimos significaría una intervención directa en el precio de la mano de obra, por lo cual podemos señalar que la *política laboral* se planteaba con el mismo alto grado de intervención que existía para finales de 1982.

Por último, respecto a la *política comercial exterior*, podemos observar que se planteaba una baja en los montos máximos de las tasas generales de importación y exportación, lo cual implicaría una disminución importante en la intervención al comercio exterior, hasta cierto punto compatible con una política comercial exterior neoliberal, no obstante hay que poner atención que es una disminución a los montos máximos y no una baja general; por otro lado no se plantean disminuciones a la regulación de la inversión extranjera.

En general, apreciamos que en estos programas económicos el único componente de la política económica que presentaría cierto grado de ortodoxia neoliberal, sería la política fiscal, mientras que el resto de los componentes cuando mucho cubren “la mitad” del perfil, pues si bien se planteaban cambios, la aplicación de muchos de ellos no implicaría una desintervención estatal.

En resumen, podemos señalar tres precedentes que marcarían el diseño de las reformas económicas:

En primer lugar, habrá que tomar en cuenta que el inicio de la serie de reformas económicas implementadas entre 1982-1994 no se dio de forma voluntaria o por iniciativa interna, sino que México se vio orillado a ello, puesto que a raíz de una gran crisis económica tuvo que entrar en negociaciones con el FMI para obtener financiamiento. El que las reformas económicas se hayan implementado como

condicionante (producto de las negociaciones), demuestra cierta resistencia al cambio.

En segundo lugar, no hay que perder de vista el papel de las reformas político y administrativa, pues si bien posibilitan la implementación de reformas económicas, también limitan el nivel de ortodoxia neoliberal que el diseño de la política económica mexicana puede llegar a tener; pues además de someter la política económica a la democracia, se desplegó la ya señalada búsqueda de afiliación política basada en la interacción *programa gubernamental-beneficiarios* y la necesidad de dicha interacción para preservar el poder político aumentando la oferta política basada en dichas interacciones por parte de los partidos políticos.

En tercer lugar, habrá que tener presente que, si bien se programa un alto grado de ortodoxia fiscal, por el contrario, en cuanto al resto de los componentes de la política económica se plantean pocos cambios y muchos de ellos, pese a tener ligera tendencia liberalizadora, no dejan de implicar un nivel considerable de intervención estatal.

Estos tres aspectos han de confluir en la verdadera formulación de la reforma económica, pues no olvidemos que hasta aquí todo es planeación, por lo que no existía garantía de que se llevase a la realidad; no obstante sentar todo este antecedente sirve para ir previendo cómo se perfilaba la reforma, de la cual se hablará en el próximo capítulo.

Capítulo 4.- El diseño de las reformas económicas entre los años 1982 y 1994.

Hasta ahora, se han analizado las características de la política económica previo inicio a las reformas, así como las causas que orillaron a la necesidad de estas y las circunstancias políticas y administrativas que confluieron para que las mismas pudiesen implementarse de la forma en que se hizo (ya sea como lastre o impulso). Anudado a ello, revisamos que, para dar forma a las iniciativas de reforma, se expidieron cartas compromiso y programas de reestructuración económica que buscaban diseñar el cambio.

El presente capítulo se enfoca en observar, de manera sustancial, cómo se fueron modificando los componentes de la política económica guiados por los acuerdos y programas de renovación económica anteriormente señalados. Recordemos que, como comprobamos en el segundo capítulo, siempre puede existir diferencia entre el discurso, la planificación y la formulación, por lo que analizar solo el discurso sería insuficiente. Por lo tanto, en el presente capítulo será descrita detalladamente la conformación de la nueva política económica hasta para 1994.

La metodología por seguir para el análisis de los componentes de la nueva política económica será la misma que la presentada en el capítulo dos; es decir, esta vez observaremos punto por punto como quedó conformada esta para finales del sexenio de Salinas, época señalada por distintos autores como “la cúspide del proyecto neoliberal”. El objetivo será identificar los movimientos en pro o en contra de la liberalización de la economía en cada una de las variables de la política económica.

4.1- La nueva política monetaria

Como ya se mencionó, este capítulo buscará analizar la evolución de los componentes de la política económica, en este caso, para la política monetaria se analizarán los cambios realizados en: El nivel de autonomía del Banco de México, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, la rigidez de la política cambiaria, y el mecanismo para el establecimiento de las tasas de interés.

4.1.1 El nivel de autonomía del Banco de México

Como se señaló en el segundo capítulo, para 1982 la banca había sido nacionalizada por medio de la expropiación de los bancos privados, además, el Banco de México quedó totalmente sometido al Ejecutivo, pues pasó a formar parte de la Administración Pública Federal bajo la denominación de organismo público descentralizado y sometido a la dirección de una *junta de gobierno* integrada por designación directa del Ejecutivo, es decir, en general su autonomía era nula.

No obstante, durante el período 1982-1994 la normatividad se vio demasiado ajetreada. Se expidieron varias reformas, una nueva ley para 1985 y para 1993 se modificó el artículo 28 constitucional otorgándole al Banco autonomía constitucional de gestión y administrativa¹³⁷, dando paso a la expedición de la actual *Ley del Banco de México* (1993), la cual modificó radicalmente el grado de autonomía de este. En la siguiente tabla se muestran las limitantes y concesiones de autonomía que otorgaba la nueva ley en lo administrativo y operativo:

¹³⁷ Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 1993. P 3.

Tabla 4.1.1 Autonomía del banco de México establecida por la ley de 1993

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA	
Concesiones	Limitantes
Elaborar, aprobar y ejecutar su presupuesto de gasto corriente y las modificaciones que corresponda efectuar. ¹³⁸	El gobierno del banco se mantendría integrado por miembros (cinco) sujetos a la designación presidencial, y aprobados por la cámara de senadores. Anudado a ello, el Ejecutivo Federal nombraría libremente al Gobernador del Banco de México sin intervención del legislativo. ¹³⁹
Facultad para expedir su normatividad respecto a recursos materiales, siempre que esta estuviese en apego al artículo 134 constitucional.	
Aprobar el reglamento interior del Banco.	
Los integrantes de la Junta de Gobierno solo pueden ser removidos de su puesto por causas de fuerza mayor.	
AUTONOMÍA DE GESTIÓN	
Regulación de la emisión y circulación de la moneda sin interferencia por parte de otros órganos u organismos públicos.	En materia cambiaria, el Banco de México actuaría bajo las directrices que determinaría una comisión de cambios, integrada por el secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario que designase el mismo titular de hacienda y el Gobernador del Banco y dos miembros de la junta de gobierno que el mismo gobernador designase. (Sesiones presididas por el secretario, en ausencia por gobernador y en doble ausencia sería el secretario que el titular

¹³⁸ Aquí existe cierta contradicción con lo establecido en la Constitución, pues el presupuesto es aprobado por el Legislativo, no obstante, se señala “así como aprobar dicho presupuesto” en el artículo 46 F XI.

¹³⁹ El nombramiento del gobernador duraría seis años y se iniciaría con el tercer año de gestión del Ejecutivo. El nombramiento de Subgobernador sería de ocho años de manera escalonada, lo que da oportunidad al ejecutivo de tener influencia en el Banco la mitad de su mandato.

	de Hacienda designase).
Función privativa de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna, y en general, para el servicio de dicha deuda.	
Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al gobierno federal.	
Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el banco realice sus operaciones.	
Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de estos.	

Elaboración propia con datos del Diario oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993 (Segunda sección) Pp 1-10.

Respecto a la autonomía administrativa, más allá de los avances en cuanto a lo orgánico (autoaprobación del reglamento interior y separación orgánica de la Administración Pública Federal) y a la administración de sus recursos; llama la atención la forma de Gobierno que adoptaría el Banco de México. Observamos que tanto el ejecutivo como el legislativo tienen un papel determinante en la conformación de la Junta de Gobierno. Por su lado, el ejecutivo sería el encargado de proponer los integrantes y el legislativo de aprobarlos. Aquí se encuentra una doble limitante a la autonomía; pues su conformación no solo dependería de dos poderes federales, sino que, además, en caso de existir una mayoría legislativa que favorezca al ejecutivo (lo cual era y es común en México), prácticamente este tendría la posibilidad de poner libremente a tres de los cinco integrantes a lo largo de su mandato, siendo uno de ellos el Gobernador del Banco de México. Anudado a ello, si en el ejecutivo no se da alternancia, prácticamente se contaría con una Junta de Gobierno que simpatizaría de pleno con el poder Ejecutivo.

Lo anterior implica que, en el mejor de los escenarios (para la autonomía), la junta estaría conformada medio sexenio por tres integrantes (incluido el gobernador) con un grado considerable de simpatía al ejecutivo; en el peor de los casos, se contaría con una junta totalmente “sometida” a la presidencia. Sí bien existe un candado importante al respecto (la inmovilidad de los integrantes de la Junta), ello no es suficiente para garantizar la autonomía administrativa del Banco de México, pues, aunque protege su desenvolvimiento y toma de decisiones, no es así en su conformación.

Al respecto, en el anexo 1 se enlistan los integrantes de la junta de gobierno del Banco de México a partir de 1993. Como podemos observar, lo señalado respecto a la posibilidad de que esta junta se viese “secuestrada” por alguno de los dos poderes se vio materializada. A continuación, se expondrá brevemente esto con el fin de demostrar que esta limitante a la autonomía era (y es) un riesgo latente, y no una simple posibilidad.

El “secuestro” de la junta de gobierno se puede observar en la designación de los gobernadores, pues todos estos han tenido (en su momento) un fuerte nexo con las administraciones en turno. El primero de ellos, Miguel Mancera Aguayo, ya contaba con un historial laboral no solo con el Banco de México, sino con el gobierno del mismo Salinas, pues antes de que Banxico obtuviese su autonomía, Aguayo ya había estado fungiendo como director general de este desde 1982, cargo que era homólogo al que posteriormente adquiriría en 1994 bajo mandato del ya mencionado Salinas¹⁴⁰. Su sucesor, Guillermo Ortiz Martínez, fue titular de la Secretaría de Hacienda desde 1994 hasta el 31 de diciembre de 1997, cargo que dejaría para inmediatamente asumir el puesto de gobernador del Banco de México¹⁴¹; posteriormente, Agustín Carstens, quién fue nombrado durante el

¹⁴⁰ Arturo Valencia Islas. (2019) *Miguel Mancera Aguayo*: Históricas digital. P 491. (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/707/707_04_17_miguelmancera.pdf

¹⁴¹ S.A (2006) *Guillermo Ortiz Martínez, gobernador de Banxico*. Noticieros Televisa. (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en:

<https://web.archive.org/web/20060228010715/http://www.esmas.com/noticierostelevisa/biografias/406198.html>

sexenio de Felipe Calderón, fue secretario de hacienda previo nombramiento como gobernador del Banco central (cabe señalar que no tuvo cargo público en administraciones priistas)¹⁴²; y por último, el actual gobernador, Alejandro Díaz, se desempeñó como titular de unidad en Hacienda hasta el 2015, a partir de ahí y hasta finales de 2016 fue director general del Banco Nacional de Comercio Exterior, para posteriormente, en 2017, ser miembro de la junta de gobierno y a finales del mismo año ser nombrado gobernador¹⁴³.

Como se puede ver, no ha habido un solo gobernador del Banco de México que fuese ajeno al gobierno en turno al momento de asumir el cargo; lo que es más, no hubo un gobernador que no hubiese pasado previamente por la Secretaría de Hacienda (la cual, como sabemos, toca los temas presupuestales y por lo tanto guarda fuerte relación con el quehacer del Banco por la relación existente entre la política fiscal y la política monetaria) por lo que la cercanía entre el presidente de México y el gobernador del Banco de México ha sido una constante a partir de esta reforma de 1993, lo que confirma la poca realidad que puede tener o alcanzar la autonomía administrativa que le fue conferida.

Por otro lado, respecto a la autonomía de gestión, es importante el blindaje que se brinda al actuar del Banco de México (tanto en la conducción de la oferta monetaria como el manejo de la deuda interna), pues con ello se consigue que pueda ejercer sus funciones sin interferencia ni presiones de externos, lo que permite que este pueda conducir la política monetaria con mayor libertad. No obstante, esta libertad de gestión que se vislumbra importante (excluyendo lo señalado respecto a la política cambiaria, de la cual se hablará en su respectivo apartado) queda totalmente opacada por las limitantes a la autonomía administrativa; pues deja la sensación de que se permite conducir la política monetaria libremente, siempre y cuando el ejecutivo elija al conductor.

¹⁴² S.A (S.F) *Biografía de Agustín Carstens*: Expansión (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2016/12/01/biografia-de-agustin-carstens>

¹⁴³ S.A (S.F) *Alejandro Díaz de León Carrillo (CV)*: Banco de México. P 1. (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7BD06EAC49-3A4B-EED8-AC44-B61C022D7CF1%7D.pdf>

De tal modo que se puede señalar que la formulación de la política económica en este aspecto continuó teniendo rasgos intervencionistas, pues el banco central no logro concretar su autonomía del gobierno electo.

4.1.2 La tasa de crecimiento de la oferta monetaria

Para 1982 la oferta monetaria había quedado prácticamente sometida a decisión del ejecutivo; no obstante, esto cambiaría radicalmente, pues como ya vimos en el apartado anterior, la normatividad otorgaría al Banco de México tanto facultad exclusiva de emisión y control de la moneda, como autonomía constitucional, lo que dejaría (en lo normativo) a la Administración Pública Federal sin incidencia en dicha herramienta. Así, la única injerencia normativa que existiría sobre la oferta monetaria sería la expresada en el artículo segundo de la propia ley del Banco, el cual dictaba:

“El banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.”¹⁴⁴

De este modo, la normatividad permitiría al Banco manejar la oferta monetaria libremente, pero con la condición de mantener el poder adquisitivo, en otras palabras: se le protegía de presiones exteriores, pero se le encomendaba tener una política monetaria si bien no restrictiva, sí se estipulaba que no fuese expansiva en exceso.

Respecto al discurso, como observamos en el capítulo anterior, tanto en las cartas de intención, como en los programas económicos, la búsqueda del control de la inflación fue una constante¹⁴⁵. Al respecto, en las cartas de intención se proponía

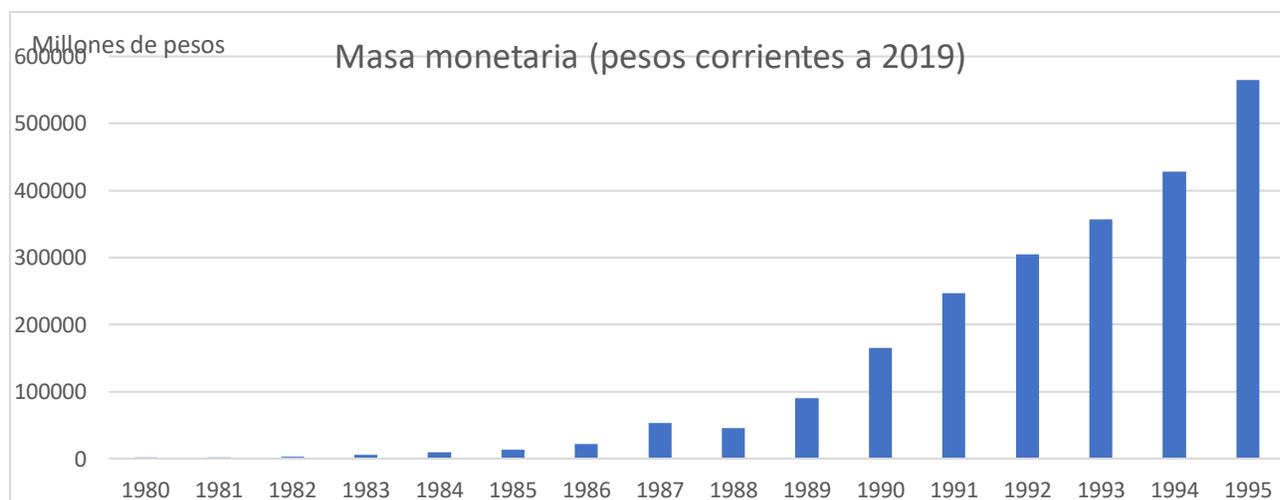
¹⁴⁴ Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993. Segunda sección. P 1.

¹⁴⁵ Cabe recordar que, como ya señalamos, se asocia la inflación a la oferta monetaria debido a que esta es la principal herramienta que tiene el Estado para incidir en ella.

disminuirle a 80% para 1982, a 40% para 1983, que llegase al 18% para 1989, al 15% para 1990, y a menos de la mitad del año anterior para 1991 y 1992. Por otro lado, en los programas de reestructuración económica, en el PIRE (1982-1986) se omitió planeación alguna al respecto, pero para el año 1987 (PSE) se propuso reducir a la mitad registrada en 1986, para 1988 (PECE) consolidar el abatimiento a la inflación y para 1993 (PECE) conseguir una inflación de un solo dígito. En otras palabras, lo que se proponía en el discurso era reducir el crecimiento de la oferta monetaria (además de reducir el gasto público, cosa que será abordada en el respectivo apartado).

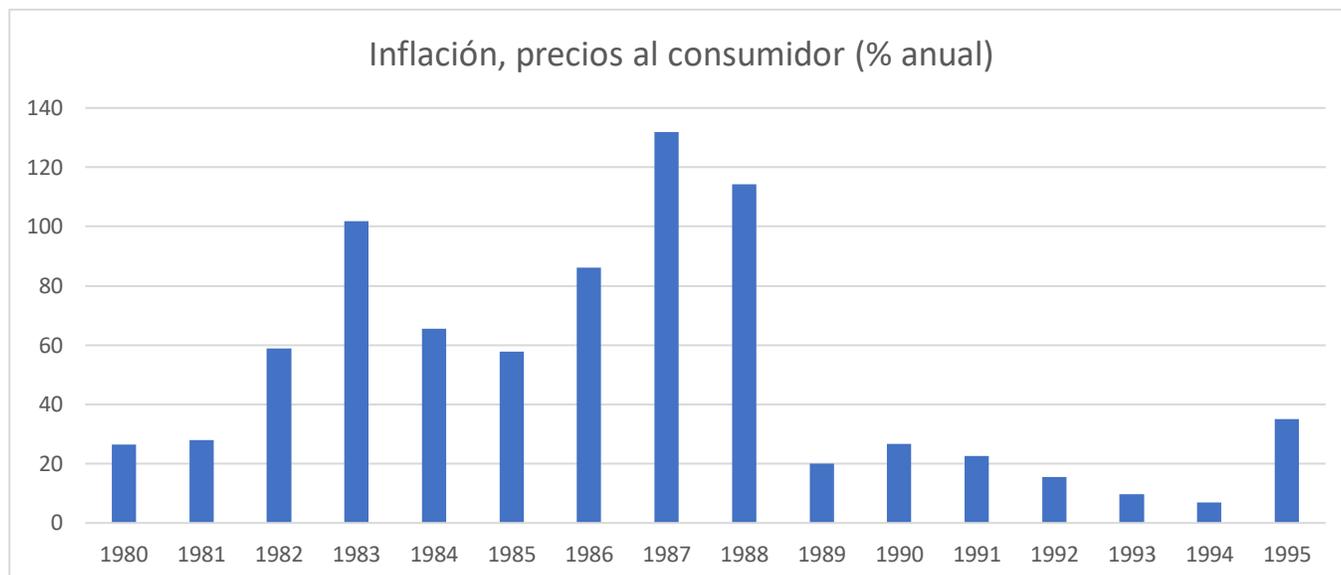
Respecto a la verdadera formulación de la política de crecimiento de oferta monetaria, hay que tomar en cuenta que esta variable es un tanto más volátil (pues se trata de una herramienta en constante uso para ajustar variables macroeconómicas), por lo cual la naturaleza expansionista o restrictiva de la misma, durante el periodo de 1982 a 1994, no puede ser juzgada del mismo modo que el resto de las variables, sino que hay que observar su evolución histórica para generar un criterio global de su comportamiento en este periodo. Al respecto, en la tabla 4.1.1 se expone la evolución de la oferta monetaria durante los años de 1980 a 1995, mientras que en la 4.1.2 se observa la evolución de la inflación anual correspondiente al mismo periodo.

Grafica 4.1.1 Evolución de la masa monetaria



Elaboración propia con datos de: Banco Mundial (2019) *Masa monetaria (moneda local actual) – México*. [Datos] (Consultado en línea el 02/12/2020) Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FM.LBL.BMNY.GD.ZS?end=2018&locations=MX&start=1960>

Grafica 4.1.2 Evolución de la inflación anualmente



Elaboración propia con datos de: Banco Mundial (2019) *Inflation, precios al consumidor (% anual) México*. [Datos] Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2018&locations=MX&start=1960&view=chart>

En comparativa a las cartas intención, podemos ver un alto nivel de contraste, pues los objetivos planteados de 1982 a 1988 se vieron incumplidos radicalmente. No fue hasta a partir de 1989 que el objetivo de una inflación de 18% pudo concretarse y pese a la ligera alza de 1990, se retomó una baja a la misma en los años posteriores. Por otro lado, respecto a los objetivos de los programas económicos, como observamos, no tenían metas fijas sino hasta 1993, misma que prácticamente se logró conseguir.

Si se le echa un vistazo general a la evolución de la inflación, uno dará cuenta que el sexenio madrilista fue el que mayor descontrol inflacionario tuvo¹⁴⁶, y no fue,

¹⁴⁶ De hecho, durante este sexenio fue cuando la inflación aumentó más. Esto se puede entender ya que, como se ha venido mencionando, en 1982 (...) La moneda se devaluó en más del cien por ciento en un año, la deuda pública externa se disparó a más de 91 000 millones de dólares (más de la mitad eran préstamos a corto plazo en 1981), las reservas del Banco de México se agotaron, [y] la fuga de capitales alcanzó entre 17

sino hasta el gobierno de Salinas que la inflación se vio radicalmente controlada y combatida (para ello, como veremos más adelante, se echó mano de una política de choque salarial para combatir la inflación). Lo anterior es relevante dado que la oferta monetaria actuó de forma inversa, pues su incremento fue moderado durante el sexenio de Madrid, e incrementó exponencialmente durante el sexenio salinista. Por lo tanto, aunque las cifras de la oferta monetaria fuesen escandalosas, el diagnóstico inflacionario reduce esa primera impresión, por lo cual, pese a tratarse, de manera global, de una política monetaria relativamente expansionista, esto no entró en conflicto con el ideal de mantener el poder adquisitivo del peso (aunque no así del salario), es decir, se puede considerar esta variable como concretada en el marco de la planeación.

4.1.3 La rigidez de la política cambiaria

Para 1982, la política cambiaria estaba totalmente a cargo del Ejecutivo, éste había establecido tasas fijas de cambio, la intervención estatal en este aspecto era total. No obstante, en la política cambiaria también vendría una serie de modificaciones relevantes. En cuanto a lo normativo, la *Ley de 1985* otorgaba al Banco de México (el cual aún era parte de la APF) la facultad para determinar el o los tipos de cambio;¹⁴⁷ no obstante, como ya observamos, la *Ley del Banco de México (1993)* señalaría:

“Artículo 21.- El Banco de México deberá de actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una comisión de cambios, que estará integrada por el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro Subsecretario de dicha dependencia que designe el Titular de esta, el Gobernador

300 y 23 400 millones de dólares; además, posteriormente en 1986 se dio otra caída en los precios del petróleo lo que agudizaría su crisis (como podemos ver, es justo entre 1986 y 1988 cuando la inflación se disparó). (para más información consulte: Adolfo Gilly. (1986) *México: Crisis y modernización del capitalismo*: Nueva Sociedad. #82. Pp 14-22.

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1984. Primera Sección. P19.

del Banco y dos miembros de la junta de gobierno, que el propio Gobernador designe. Los miembros de la comisión no tendrán suplentes.”¹⁴⁸

Observamos como se pasa del establecimiento unilateral del tipo de cambio por parte del Banco, a un modelo donde la rigidez o flexibilidad de la política cambiaria dependería del Ejecutivo en comunión con el Banco de México, dando pie a una mayor movilidad del tipo de cambio. Es importante notar que esto no significaría imponer un modelo de política cambiaria, pues la normatividad se abría para dar margen de acción, pese a la “dirección publica” (o incidencia del ejecutivo) de la política.

En el discurso, como observamos en el capítulo anterior, las cartas de intención pretendían para 1982 y 1984 flexibilizar, pero conservar un sistema de cambio dual; para 1990 se pretendía devaluar el peso un peso en promedio; para 1991 se pretendía depreciarlo 0.40 pesos diario durante el año; y para 1992 unificar los mercados cambiarios imponiendo un límite superior de 0.20 pesos de depreciación diarios. En contraste, los programas pretenderían, para 1982-1986 mantener al mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado; hasta para 1988 se planteó abandonar el tipo de cambio fijo incorporando un deslizamiento de un peso diario de 1988 a 1989; y un deslizamiento de 0.40 pesos diarios para 1993. Como podemos observar, no se planteó dejar a libre flotación el peso, sino simplemente abandonar una política de cambio fija, por una en la que el peso se fuese depreciando eventualmente.

En cuanto a la verdadera formulación de la política económica, la política cambiaria tuvo la siguiente evolución:

PERIODO	POLITICA CAMBIARIA
20 de diciembre de 1982 - 4 de agosto de 1985	Control de cambios
5 de agosto de 1985 - 10 de noviembre de	Flotación regulada

¹⁴⁸ Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993. Segunda Sección. P3.

1991	
11 de noviembre de 1991 - 21 de diciembre de 1994	Bandas cambiarias con desliz controlado
22 de diciembre de 1994 - presente	Libre flotación

Elaboración propia con datos de: Banco de México (2009) *Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954*. Banco de México. P 2. (consultado en línea el 05/12/2019). Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/mercados/d/%7BC260B142-835E-2F6B-D7BD-3C9E182BB8B9%7D.pdf>

Lo anterior revela algo muy interesante, pues pese a que en el discurso nunca se planteó llegar a la libre flotación, esta se dio. La razón es que:

“En 1994 ocurrieron varios eventos en México que provocaron inestabilidad en los mercados y terminaron con un ataque especulativo a las reservas internacionales del Banco de México a finales del año. Esto último llevó a la insostenibilidad del régimen de bandas cambiarias.”¹⁴⁹

Una vez más, observamos como las presiones externas a la política económica (en este caso, a uno de sus componentes) son las responsables de orillar al gobierno a ceder y dar un paso más hacia la liberalización del mercado (en este caso, del mercado cambiario). Esto no es menor, pues es un antecedente más de que la reforma económica es implementada por necesidad y no por voluntad. De hecho, antes de implementarse una política de libre flotación, hubo un intento de resistencia a ello. Según el Banco de México:

“se encontró una opinión muy extendida en el sentido de que antes de ir a una flotación, era conveniente intentar la estabilización del mercado cambiario mediante la elevación del techo de la banda. La Comisión de Cambios decidió aceptar esta fórmula. Como es del dominio público, el intento no tuvo éxito, por lo que se acordó pasar al régimen de flotación con efectos a partir del 22 de diciembre último.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ Banco de México (2009) *Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954*. Banco de México. P 9. [En línea] (consultado el 05/12/2019). Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/mercados/d/%7BC260B142-835E-2F6B-D7BD-3C9E182BB8B9%7D.pdf>

¹⁵⁰ Ibidem. P 10.

Es decir, los responsables de la política cambiaria intentaron presentar resistencia a una libre flotación, evidenciando la poca voluntad que existe o existió de perder el control de determinados aspectos de la política económica.

En general, la normatividad daba lugar a cualquier tipo de política cambiaria; el discurso era intervencionista, pues no pretendía brindar libertad cambiaria, sino más bien simplemente implementar sistemas con mayor flexibilidad; pero, en contraste con ello, las circunstancias orillaron a que, para finales del período 1982-1994 el tipo de cambio se liberara.

4.1.4 El mecanismo para el establecimiento de las tasas de interés

Para 1982, los montos de las tasas de interés eran establecidos de manera unilateral por el Banco de México, de manera que, siendo el Banco parte de la APF, era el gobierno quien los establecía. Este es un elemento que no se llegó a reformar de manera sustancial en el periodo de 1982-1994. En lo normativo, la *Ley de 1985* establecía que las tasas de interés se ajustarían a las disposiciones que dictase el banco de México,¹⁵¹ por lo cual, para ese año aún no existía un cambio, pues de cierto modo el ejecutivo continuaría estableciendo los montos. Posteriormente la *Ley del Banco de México* (1993) estableció en el artículo 26 que:

“Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central.”¹⁵²

Anudado a ello, la *Ley de Instituciones de Crédito* dictaminaría en su artículo 48:

¹⁵¹ Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1984. Primera sección. P 17.

¹⁵² Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993. Segunda sección. P 4.

“Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios (...) que realicen las instituciones de crédito (...) se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia.”¹⁵³

Podemos observar que el verdadero cambio, en tanto lo normativo, residió en la separación del Banco de la APF, pues en lo sustancial el método del establecimiento de las tasas de interés seguiría siendo tarea del Banco de México, lo cual, al igual que con la política cambiaria, daba margen de acción sin establecer un modelo en concreto.

En el discurso, podemos observar cierta vaguedad, pues para 1982 se pretendía que “se ajustara” a los objetivos de la política monetaria y financiera; para 1984 solo se señalaría que fuese flexible y positiva; por último, para 1989 se señaló que se esperaba que bajase la tasa de interés nominal y real. Respecto a los programas, este aspecto fue aún más vago, pues no es tocado en lo absoluto en ellos. Por lo tanto, podemos señalar que independientemente de si se buscara que bajasen, sustancialmente no se pretendía que dejaran de ser determinadas por el Banco de México.

En la realidad, las tasas de interés continuaron siendo determinadas por el Banco de México según el promedio de las determinadas por las instituciones de crédito para la captación de recursos del público en general, tal como se muestra en la publicación en el Diario Oficial de la Federación: *“Tasas de interés de instrumentos de captación bancaria”*,¹⁵⁴ con lo que se puede señalar que esta variable continuaría sujeta a la intervención estatal.

¹⁵³ Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 1990. P 12.

¹⁵⁴ Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1994. P 96.

Tabla 4.1.2 Estado de la política Monetaria en el periodo 1982-94

COMPONENTE DE LA POLÍTICA MONETARIA	CARACTERISTICAS NORMATIVA	PLANEACIÓN RESPECTO CARTAS Y PROGRAMAS	FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
Nivel de autonomía del Banco de México	Parcial, Autonomía constitucional, pero designación de integrantes de Junta de Gobierno determinada por ejecutivo y legislativo. Ejecutivo determina libremente al Gobernador.	No aplica, rubro no programado en cartas de intención o programas de reestructuración económica.	Presidente e integrantes de la junta de gobierno designados por el Ejecutivo (hay que tomar en cuenta que en ese tiempo el ejecutivo disponía del legislativo)
Tasa de crecimiento de la oferta monetaria	Oferta monetaria determinada privativamente por el Banco Central, sin inclinación normativa a comportamiento alguno.	Contractiva, pues se buscaba reducir/controlar la inflación.	Expansiva, incremento exponencial, pero sin afección proporcional a inflación.
Rigidez de la política cambiaría	Establecida por Banxico-SHCP. Sin inclinación normativa a comportamiento alguno.	Semiflexible, se planteaba un deslizamiento controlado.	Para 1994 se establece un tipo de cambio flotante. Rigidez nula.
Establecimiento de las tasas de interés	Se faculta la Junta de Gobierno de Banxico para establecer unilateralmente las tasas, sin inclinación normativa a comportamiento alguno.	Cierta vaguedad, sin pretensiones de minimizar o aumentar la intervención estatal en la materia.	Tasas de interés determinadas por el Banco Central.

4.2.- La nueva política fiscal

Como se ha venido señalando, la política fiscal fue el principal objeto que se propondría reformar, tanto en las cartas de intención como en los programas de reestructuración económica. Es en este mismo componente de la política económica en el que residen varios factores que son señalados como las principales reestructuraciones neoliberales, por lo que resulta por demás relevante analizar su comportamiento. Cabe recalcar que hay que tener presente que este es solo uno más de los componentes de toda la política económica, lo cual será relevante en el siguiente capítulo, donde se analizará la congruencia de la política económica mexicana de 1994 respecto a la ortodoxia neoliberal.

4.2.1 Disciplina fiscal

Para 1982 el nivel de disciplina fiscal era bajo (por no decir nulo), de hecho, como observamos en el capítulo anterior, este fue uno de los principales detonantes de la necesidad de una reforma económica, por lo cual, es natural que esta variable se viese fuertemente modificada. Para los años 1982 a 1994, tanto la normatividad correspondiente al endeudamiento como a la hechura de los documentos fiscales continuó reposando en los artículos 73, 74 constitucional y la Ley de deuda pública sin grandes cambios sustanciales.

Respecto al endeudamiento contemplado en las LIF comprendidas entre los años 1982 y 1988 (sexenio de Madrid) persistió el endeudamiento sin tope, pues en todas ellas se estableció que:

“(…) se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan”¹⁵⁵

De modo que, normativamente, no existiría un tope para el endeudamiento hasta el año de 1989, en el cual, la ley pasó a dictar lo siguiente:

“(…) se autoriza al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento neto externo hasta por una cantidad equivalente al cincuenta por ciento del monto de endeudamiento neto externo, establecido en el párrafo anterior [párrafo que señala el monto permitido de endeudamiento], cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan. En el caso de requerir mayores montos, el ejecutivo deberá de solicitar la autorización del Congreso de la Unión”¹⁵⁶

De este modo, para 1989 quedó sentado el primer antecedente de limitante al endeudamiento público; pero eso no quedaría ahí, y para el año 1990, la LIF fue más certera respecto al endeudamiento, pasando a dictar en su artículo segundo:

“Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la [SHCP], para contratar ejercer y autorizar créditos, empresitos u otras formas de ejercicio del crédito público, incluyendo la emisión de valores; siempre y cuando los contratados con el exterior no rebasen el 60% de la reducción de la deuda con la banca privada internacional, ni aumenten el endeudamiento neto externo y que el endeudamiento neto interno no rebase el monto de 23 billones 869 mil millones de pesos, en los términos de Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del [PEF 1990]”¹⁵⁷

De tal modo, que el “cheque en blanco” que implicó someter a juicio del ejecutivo la necesidad de contraer más financiamiento no se volvería a ver a partir de 1990. Esto en pos de una mayor fortaleza financiera, y aunque sí, persistía la autorización de cierto endeudamiento, este mantuvo su tope constantemente y se aumentó la regularidad con la que el Ejecutivo tendría que rendir informes frente al Congreso de la Unión respecto a la evolución del endeudamiento. Por lo que, en cuanto a lo normativo, se apreció un gran avance en materia de disciplina fiscal.

¹⁵⁵ Leyes de Ingresos de la Federación de 1983-1988.

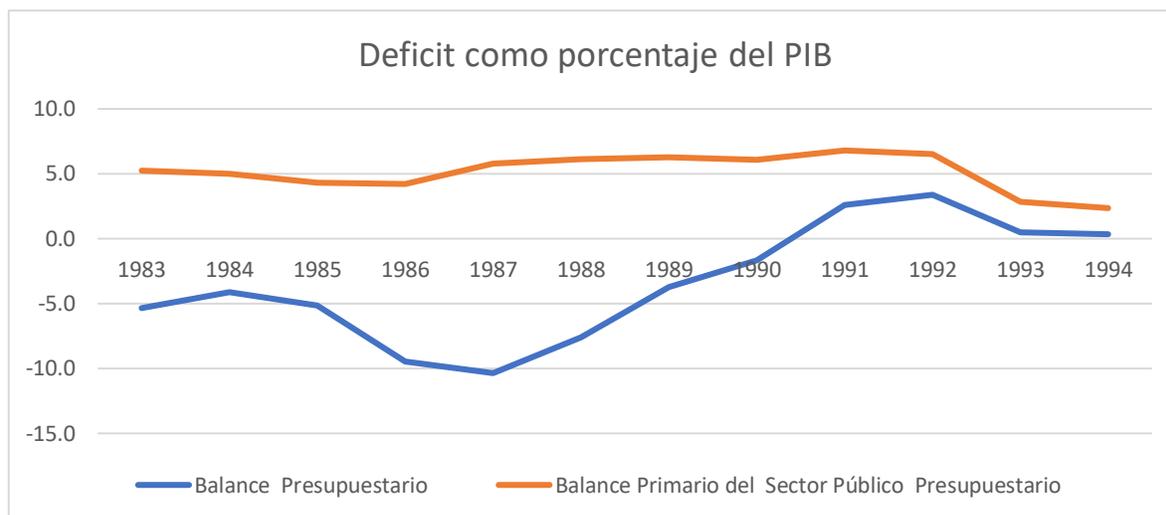
¹⁵⁶ Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1988. P 54.

¹⁵⁷ Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1989. P 114.

Respecto al discurso planteado en las cartas de intención, se promovía una disminución del endeudamiento público de manera gradual, hasta llegar a plantearse, para 1991, una caída de la deuda a 39.4% del PIB. Respecto al déficit, se plantearía para 1991 un superávit primario de 6.9% y uno operacional de 1%, con un aumento del gasto público de tan solo 0.2%. Como podemos apreciar, las metas planteadas realmente supondrían una disciplina fiscal deseable para un modelo que renegase del endeudamiento. Por otro lado, en los programas se plantearían objetivos un tanto más vagos; respecto a la evolución de la deuda se señalaría que se requeriría del financiamiento externo necesario para 1986, y de renegociación de la deuda para 1988. Respecto al gasto, se plantearía disminución de 22% a 20.5% respecto al PIB para 1988 y un superávit primario del 8%. En general, como se ha venido señalando, la planeación hacía énfasis en buscar implementar prácticas financieras sanas.

En la gráfica 4.2.1 se expone el déficit presupuestario y el balance primario que resultado de los ejercicios fiscales en México durante los años de 1983 a 1994; mientras que en la 4.2.2 correspondiente al mismo periodo de tiempo podemos observar el comportamiento de la deuda bruta. A partir de ellas se puede determinar que, en lo sustancial, pese a las variaciones a mediados de los años ochenta, las finanzas públicas lograron un saneamiento importante respecto al periodo 1980-1982.

Grafica 4.2.1 Déficit público como porcentaje del PIB 1983-1994



Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de Finanzas Publicas (S.F) *Balance presupuestario del sector público, 1980-2012 (porcentaje respecto al PIB)*: Cámara de diputados. (Consultado el 07 de julio de 2020). Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/gasto_publico/bp3.xls

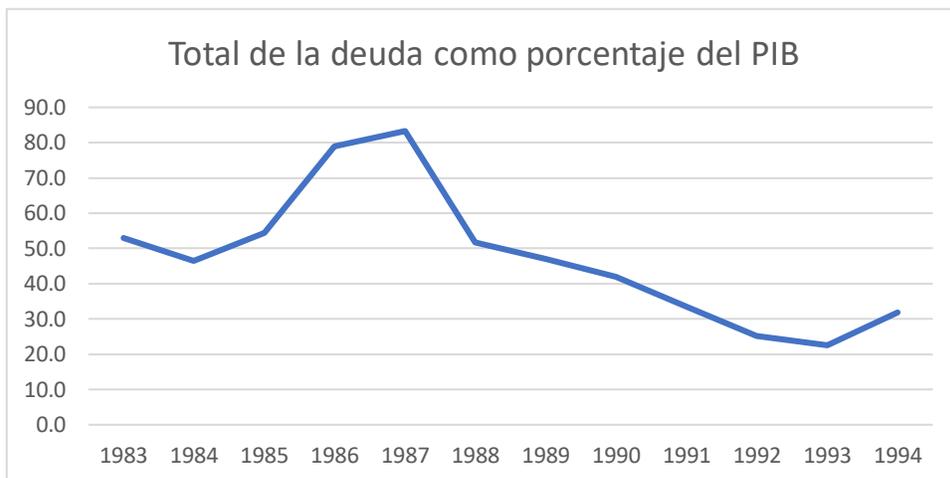
En la gráfica 4.2.1 se observa como el balance primario siempre se mantuvo positivo, y el balance total, pese a una fuerte caída hasta 1987 (debido a la contratación de deuda, como veremos más adelante), para 1990 tuvo superávit, señal de que tanto los gastos del gobierno como los de la deuda comenzaron a administrarse de manera satisfactoria respecto a los lineamientos de las cartas de intención y programas de reestructuración económica.

Por otro lado, en cuanto a la evolución de la deuda, en la gráfica 4.2.2 observamos un comportamiento inversamente proporcional al *balance presupuestario*, evidenciando que la caída de este último corresponde al monto contratado de deuda entre 1985 y 1987, y que, por lo tanto, el gasto público vendría cumpliendo con prácticas financieras sanas.

La evolución de la deuda, demuestra también que el endeudamiento inicial (53% respecto al PIB) para 1994 se vería aproximadamente reducido a la mitad. Por lo que, respecto a la disciplina financiera, se puede señalar que para finales del

periodo 1982-1994, tanto el gasto como la evolución de la deuda quedarían encaminadas hacia un comportamiento deseable, pese a la ligera alza de la deuda para 1994.

Grafica 4.2.2 Evolución de la deuda bruta como porcentaje del PIB



Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (S.F) *Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1980-2013*. Cámara de diputados. (Consultado en línea el 07 de julio de 2020). Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/deuda_publica/dp002.xls

En general, en lo normativo se ajustaron los parámetros de endeudamiento, pues se impusieron topes fijos, lo que a la vez implicó límites al gasto público; en el discurso se apremió a conseguir finanzas públicas sanas; y en la realidad, aunque no se cubrió la expectativa del balance presupuestario propuesto en cartas de intención y programas, este se mantuvo con cifras positivas, y respecto al endeudamiento, se cumplió con el objetivo planteado en las cartas de intención, es decir, se lograron los objetivos comprometidos con el Fondo Monetario Internacional, logrando conseguir una política económica que para “tener funcionamiento” no requería ir en contra de finanzas sanas.

4.2.2 Prioridades del gasto público

Tanto en 1980-82 como en el periodo de las reformas, las prioridades del gasto público no estaban reguladas, pues no existe ni existía normatividad alguna que imponga áreas de enfoque para las respectivas gestiones. En la planeación, en cuanto a las cartas de intención no hubo señalamiento alguno¹⁵⁸, no obstante, en los programas, para 1982-1985 (PIRE) se plantearía preservar los servicios públicos al nivel indispensable, conservar la prioridad necesaria a programas de operación e inversión prioritaria, atención al cumplimiento de los pagos de la deuda contraída y la reorientación de recursos de inversión a obras generadoras de ocupación de mano de obra; y para 1987 (PAC) se buscaría la reactivación de la inversión pública en un monto equivalente a 0.5% del PIB.

Como podemos observar, en la planeación las prioridades del gasto no se redirigieron, sino que solo se contrajeron, producto del redimensionamiento del Estado y de la forzosa adopción de disciplina financiera, puesto que no se buscó orientar el gasto a un área que buscase eliminar el papel del Estado como agente económico y promover una figura de procurador del mercado (característica descrita en el capítulo uno), sino que solo se le acondicionó para el nuevo panorama financiero que le fue impuesto. En la tabla 4.2.1 se observan los rubros de gasto con mayor presupuesto ejercido respecto al gasto neto devengado, mientras que en la 4.2.2 se observa la variación real anual de estos mismos durante los años de 1983 a 1994.

¹⁵⁸ Esto es de alta relevancia, pues evidencia algo muy importante: Que al FMI le era un menester menor el en que se gastase el presupuesto el gobierno mexicano, siempre y cuando tuviese finanzas sanas y apertura comercial al exterior, es decir, la posibilidad de pagar sus deudas y dejar entrar a extranjeros.

Tabla 4.2.1 Rubros del gasto con mayor presupuesto ejercido en el periodo 1983-1994

Gasto ejercido (Porcentajes respecto al gasto neto devengado del Sector Publico Presupuestario)												
Rubro del gasto	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	990	1991	1992	1993	1994
Presidencia	0.06	0.07	0.06	0.07	0.07	0.08	0.08	.07	0.09	0.09	0.1	0.1
Gobernación (contempla seguridad)	0.16	0.26	0.23	0.15	0.16	0.2	0.25	0.34	0.35	0.43	0.55	0.58
Grupos Marginados (Desarrollo Social) ¹⁵⁹	1.51	2.53	2.2	2.26	1.83	1.45	1.02	1.6	2.22	2.82	3.17	3.24
Sagarpa	2.93	2.9	2.74	2.17	1.74	1.39	1.95	1.84	2.43	2.93	2.57	4.11
Comunicaciones y Transporte	3.11	3.46	3.18	2.5	2.32	1.51	1.51	1.5	2.28	2.14	2.55	3.26
Relaciones Exteriores	0.19	0.17	0.17	0.19	0.19	0.17	0.21	0.2	0.25	0.24	0.25	0.28
Educación Publica	6.52	7.06	7.35	6.31	5.92	6.47	7.58	8.4	11	7.58	8.02	8.43
Trabajo y Previsión social	0.08	0.1	0.1	0.08	0.08	0.08	0.09	0.1	0.13	0.13	0.13	0.15
Energía	6.77	5.06	5.25	4.02	2.97	2.22	2.02	1.57	0.69	0.47	0.22	0.24
Poder Legislativo	0.05	0.06	0.06	0.05	0.05	0.06	0.09	0.10	0.13	0.19	0.23	0.29
Poder Judicial	0.07	0.09	0.11	0.10	0.12	0.15	0.16	0.21	0.30	0.35	0.39	0.43
Gasto programable del gobierno federal	31.92	32.28	32.37	26.48	22.54	21.46	25.39	27.51	33.81	37.36	41.89	46.49

Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Publicas (2008) *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*: Cámara de Diputados. P 32-33. (consultado en línea el 08 de julio de 2020). Disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

¹⁵⁹ Datos obtenidos al sumar los valores correspondientes a *Desarrollo Social y Superación de la Pobreza*.

Tabla 4.2.2 Rubros del gasto con variación real anual más considerable en el periodo 1990-1994

Variación real anual ¹⁶⁰					
Rubro del gasto	1990	1991	1992	1993	1994
Presidencia	-9.5	9.08	3.24	4.71	10.89
gobernación	29.01	-7.78	20.06	28.16	12.45
Grupos Marginados (Desarrollo Social) ¹⁶¹	50.43	21.52	25.76	13.02	8.05
Sagarpa	-9.83	15.69	19.31	-11.54	68.78
Comunicaciones y Transporte	-4.31	32.89	-6.89	19.92	34.82
Relaciones Exteriores	-12.17	10.3	-2.56	4.46	17.4
Educación Pública	6.24	14.6	-31.78	6.81	10.81
Trabajo y Previsión social	3.56	9.71	-1.87	6.82	21.55
Energía	-25.59	-61.35	-32.4	-52.41	13.95
Poder Legislativo	2.70	13.08	48.62	18.86	32.56
Poder Judicial	23.20	24.70	16.30	11.00	17.13

Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008) *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*: Cámara de Diputados. P 26-27. (consultado el 08 de julio de 2020). Disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

¹⁶⁰ Se toma en cuenta solo el periodo 1990-1994 debido a la alta volatilidad que se vivió en los años 1982-1989, pues en este último periodo la variación real es tan amorfa, producto de la contratación de deuda (comentada anteriormente) que es imposible visualizar tendencias.

¹⁶¹ Datos obtenidos al sumar los valores correspondientes a *Desarrollo Social* y *Superación de la Pobreza*. Para la obtención de variación anual se sumaron los valores de estos dos rubros citados (a pesos corrientes de 2008) y se determinó el total de la variación real.

Respecto al gasto, podemos observar que este presentó prioridad en Educación Pública, Comunicaciones y Transporte, Sagarpa y Grupos Marginados (se detecta un alto gasto en Energía durante los primeros años, pero este disminuye gradualmente). De estos cuatro rubros, tres son *gasto de desarrollo social* (o de cierto modo intervención en el mercado), significando, estos tres, un gasto total de 9.31% en su punto más bajo (1988) y alcanzando un total de hasta 15.78% en su año más significativo (1994). Además, en este periodo, la suma de estos tres rubros se mantuvo empleando aproximadamente entre la tercera y la segunda parte del respectivo gasto programable del gobierno federal. Cabe añadir que estos mismos rubros de *gasto de desarrollo social* terminaron el periodo con un incremento en su participación como proporción del total del gasto del sector público presupuestario.

Por otro lado, para finales del periodo, el *desarrollo social* aumentó gradualmente su relevancia en el gasto, pasando de 1.51% a 3.24% (Es decir, tuvo más de 100% de incremento). Este rubro del gasto fue el único rubro que mantuvo variación real anual positiva y que además alcanzó una variación de más del 50%; es decir, durante este periodo no solo no se dejó de lado el gasto social, sino que se intensificó. Como vemos, esto responde a lo comentado en el capítulo anterior: El cambio de *cultura administrativa* que significó la suplencia de la relación *empresa gubernamental-ciudadano* por la dinámica *programa gubernamental-beneficiario*.

Por último, los gastos en el poder judicial (impartición de justicia) sí se vieron aumentados, y en gran medida, llegando a multiplicarse por seis, pero en contraste, el gasto en seguridad no alcanzó ni siquiera el 0.5% (pues hay que tener en cuenta que, al ser solo contemplado gobernación, no le corresponde todo el gasto señalado).

En general, podemos observar que la normatividad se mantuvo neutra, sin preestablecer orientación alguna del gasto; en la planeación solo se redimensionó el tamaño del gasto, pero no se redireccionó; mientras que en cuanto a la política

de gasto, el dirigido a desarrollo social (y/o intervención en el mercado) continuó siendo el gran grueso del gasto del gobierno federal, y pese a que sí se aumentó el gasto en seguridad y justicia, el peso de estos aumentos fue prácticamente irrelevante en comparación al aumento del que gozó el *gasto en desarrollo social*.

4.2.3 El tamaño del Estado

El tamaño del Estado es uno de los temas más controversiales a la hora de realizar un análisis de la reforma económica. Como es de conocimiento popular, mucho se habla del drástico número de privatizaciones que se dieron durante el periodo reformista de 1982 a 1994. No obstante, el análisis del redimensionamiento gubernamental tiene que ir más allá de un análisis cuantitativo, para dar paso a un análisis cualitativo; por lo que, además de la evolución del número de entes gubernamentales, se analiza la evolución de su participación presupuestaria, los modos de la desincorporación estatal y la evolución del número de empleados.

Entrando en materia, para 1982-1994 continuó sin existir obligatoriedad legal que preestableciera el tamaño que tuviese que tener el Estado; aunque si bien, sí se establecían entes obligatorios, esto era (y es) enunciativo, más no limitativo. Por lo cual, normativamente, la variable se mantuvo neutral.

En cuanto a la planeación, tal como se refleja en el capítulo anterior, se planteaba una fuerte reducción del número de instituciones y empresas gubernamentales; esto se refleja en las cartas de intención (en los programas económicos el tema de la reducción de empresas estatales no es tocado), en las cuales, para 1985 se plantearía prescindir de 236 empresas de participación estatal; lo que se convertiría en una tendencia, pues desde 1989 hasta 1992 se plasmó en las mismas la intención de continuar con el proceso de desincorporación.

Al respecto, llama la atención que dichos documentos solo se enfocasen a el número de entes (llegando a especificar a algunos de ellos, como Telmex, ferrocarriles de México, bancos y demás), y no promoviera la reducción del gasto, pues si bien, para 1982 se planteó una reducción y para 1985 reducir el gasto corriente, esta línea se dejó de lado, y para 1990 se planteó un aumento del 0.5% respecto al PIB, del 0.2% para 1991 y que permaneciese constante para 1992; por lo cual, se puede deducir que la búsqueda de desincorporaciones solo atendía a motivos de eficientar el actuar gubernamental y no a una reducción sustancial del mismo.

En la realidad, tal como es sabido, la evolución del número de Entes Gubernamentales fue radical, puesto que se implementó una política masiva de desincorporación de entes gubernamentales. Observamos anteriormente que para 1982 estos ascendían a 1,155. En el periodo de las reformas, este número se vio drásticamente reducido, pues tal como lo señala Carlos Marichal:

*“La caída fue abrupta: El proceso de privatización que arranco con la crisis de la deuda en 1982 llevo a la venta de un número creciente de dichas firmas: Para el año 1986 ya solamente existían 737 empresas paraestatales, bajando a 280 para 1990 y a 213 en 1993. Hacia finales de 1996, el número de paraestatales se había reducido (de nuevo) a 185”*¹⁶²

Lo anterior implica que el número de entes gubernamentales tuvo una reducción de 83% respecto a 1982, lo que significó una compactación importante del sector público en la variable “número de entidades”. En la tabla 4.2.3 podemos observar la evolución de la desincorporación de entes gubernamentales entre los años de 1982 a 1994, así como el tipo de organización al que pertenecieron.

¹⁶² Carlos Mariachal. *Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo*: Boletín oficial del INAH. México, Nueva Época. P 1.

Tabla 4.2.3 Reducción de los entes gubernamentales federales entre 1982 y 1994

Tipo de entidad	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	Disminución%
Organismos descentralizados	102	95	94	89	82	82	81	20.5%
Empresas de participación mayoritaria	744	703	528	252	147	100	106	85.75%
Fideicomisos públicos	231	173	108	71	51	35	28	88.08%
Empresas de participación minoritaria	78	78	7	0	0	0	0	100%
Total	1155	1049	737	412	280	217	215	81.38%

Extraído de Paulina Irma Chávez Ramírez. (1996) Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994. México. Instituto de Investigaciones Económicas. P151.

Anudado a ello, la misma Paulina Chávez señala un dato muy interesante, pues para 1992, 431 de las entidades desincorporadas no fueron privatizadas, sino liquidadas y desaparecidas, 82 fusionadas, y solo 360 fueron vendidas.¹⁶³ Lo que implica que menos de la mitad de estas entidades eran funcionales, con lo que se diluye la popular idea que se tiene de que fueron cerca de 1000 empresas las que se vendieron; es decir, en el proceso de adelgazamiento estatal tan solo una tercera parte de las entidades fue privatizada. No obstante, el que el sector público se desprendiera de la mayoría de las empresas de participación estatal (sin

¹⁶³ Paulina Irma Chávez Ramírez. (1996) Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994. México. Instituto de Investigaciones Económicas. P 152.

importar la forma), sí significó una retirada importante del Estado como agente económico directo¹⁶⁴.

Pero ¿Qué tanto impactaría la anterior reducción del aparato gubernamental en las finanzas públicas? En la gráfica 4.2.3 se expone el gasto neto devengado del sector público presupuestario. En ella se puede apreciar que, de hecho, no hubo una incidencia directamente proporcional, pues el presupuesto evolucionó de la siguiente forma:

Grafica 4.2.3 Gasto neto devengado del sector publico presupuestario



Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008) *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*: Cámara de Diputados. P 14,16. (consultado en línea el 08 de julio de 2020). Disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

Podemos observar que pese a que el número de entes gubernamentales sufrió una reducción considerable (81%), esta no se vio reflejada en el gasto público, pues si bien sí se dio una reducción, el saldo neto de esta fue de aproximadamente el 30%, es decir, algo totalmente desproporcionado a la reducción orgánica. Cabe añadir que, a partir de 1991, el gasto volvió a

¹⁶⁴ Aquí hay que recordar que el Estado puede intervenir en el mercado como agente económico (directamente) y con regulaciones (indirectamente), por lo cual hay que tener presente que esto significó una desparticipación estatal en la economía, mas no una desregulación. El tema de la desregulación será vista en el siguiente apartado.

incrementar gradualmente y esto se volvería una tendencia, llegando a alcanzar, en 2007, 1,985,207.9 de millones de pesos (pesos corrientes a 2008), es decir, prácticamente se volvió a colocar en el gasto que se manejaba en 1983-1985; por lo cual la tendencia de crecimiento al final del periodo de estudio no fue algo momentáneo, sino una constante que se seguiría desarrollando.¹⁶⁵

Por otro lado, según señala Blanca Heredia, entre 1982 y 1988 se dio un incremento de 18.6% en el empleo público¹⁶⁶, lo cual contrasta radicalmente con la reducción de entes gubernamentales. Todo lo anterior evidencia cierto grado de ambigüedad, pues si bien el número de entes gubernamentales se vio reducido, no sucedió lo mismo ni con los costes presupuestarios del gobierno ni con el grueso de su personal, el cual, por el contrario, se mantuvo incrementando. Si se toma en cuenta que el objetivo de la reducción del tamaño del Estado es (hablando de política fiscal) reducir costos y simplificar la dinámica burocrática, se puede considerar una reducción a medias, pues, aunque sí hubo simplificación, no hubo una reducción importante de costos financieros.

En general, la normatividad se mantuvo intacta, en la planeación se planteó reducir el aparato gubernamental, pero solo en lo orgánico, sin tocar la parte presupuestaria ni la plantilla laboral, lo que desembocó en que, en la realidad, se diese una reducción orgánica del Estado, una reducción mínima de su peso presupuestario, y una ampliación de su plantilla laboral, lo cual no es menor, pues un aumento de la plantilla laboral implica más gastos en prestaciones, no solo circunstanciales, sino también a largo plazo.

¹⁶⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*: Cámara de Diputados. P 16. (consultado en línea el 08 de julio de 2020). Disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

¹⁶⁶ Blanca Heredia. (1994) *Estructura política y reforma económica: el caso de México*: Política y Gobierno. Vol., I. Núm., 1. P 24,25.

4.2.4 Intervención en el comercio.

Siguiendo la metodología hasta ahora empleada, y en estandarización al capítulo dos, en el presente apartado se observa cómo evolucionaron los montos de los principales impuestos del sistema tributario, la dinámica de los incentivos a distintos agentes económicos y el cambio en las restricciones o limitaciones al mercado. Lo anterior será analizado desde el enfoque de intervención estatal como regulador del mercado, dejando de lado la intervención directa, pues en el apartado anterior ha quedado claro que esta última se contrajo drásticamente.

La primicia normativa que permite al Estado intervenir en el mercado fue modificada para 1983. Particularmente, el artículo 25 constitucional paso a señalar:

“(...) 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 las libertades que otorga esta Constitución (...)”¹⁶⁷

Si bien no se predeterminaba un nivel de intervención fijo, el simple hecho de que se le diese al Estado la capacidad de “*llevar a cabo la regulación y fomento de actividades*” implica controversia, pues como se señaló en el primer capítulo, la intervención en el comercio (en un escenario neoliberal) debe de ser mínima; y el artículo anteriormente citado daría pie a que el Estado instrumentase las regulaciones o incentivos al comercio que dispusiera. No obstante, este artículo no preestablecería el nivel de intervención, por lo cual, se puede señalar que normativamente existía la posibilidad de regulación, pero sin señalar su intensidad.

Respecto a la planeación, en las cartas de intención para 1982 se planteó racionalizar el sistema de protección, cosa que se reiteraría para 1989, pero la mayoría de las reformas planteadas respecto al tema iban encaminadas al comercio internacional (por lo cual serán tratados en su respectivo apartado); por otro lado, en los programas económicos no se señaló pretensión de modificación

¹⁶⁷ Diario Oficial de la Federación. 03 de febrero de 1983. P 4.

alguna. Por lo tanto, en lo programático, la intervención económica en el mercado nacional sufriría relativamente pocas modificaciones, pues solo se aspiraba a reducir proteccionismos.

A continuación, veremos el desarrollo de los distintos modos de intervención gubernamental, aclarando de nuevo, que no se tocará la participación directa.

De la intervención/carga tributaria

La obligación de los mexicanos de contribuir a la hacienda pública recae en la cuarta fracción del artículo 31 constitucional, el cual sufrió una reforma en 1993, pero en esencia continuó dictando lo mismo (de hecho, la reforma solo fue para introducir al distrito federal, el cual, hasta antes de 1993 no figuraba en dicha fracción): la obligación de los ciudadanos mexicanos de contribuir de forma proporcional y equitativa a los gastos públicos, conforme a lo dispuesto por las leyes.

Lo anterior da pie a la existencia de distintos impuestos, de los cuales (por su incidencia directa en el mercado y el rango de población objetivo) destacan el ISR, el IVA y el IEPS, mismos que serán analizados en este apartado. Cabe mencionar que para entonces existían muchos otros impuestos, pero en contraste a los señalados, ellos carecen de relevancia, tanto por su población objetivo, como por su importancia tributaria y por lo tanto no serán abordados en el presente análisis.

Respecto al discurso, en las cartas de intención no se señalaron aspiraciones de incrementar o disminuir la carga tributaria, pues las reformas planteadas estaban enfocadas a mejorar el sistema recaudatorio, pero no a modificarlo; al respecto, para 1982-1985, se plantearía combatir la evasión, ampliar la cobertura y fortalecer la administración tributaria; posteriormente, para 1989-1992 se plantearía conseguir una estructura impositiva similar a la de los principales socios comerciales y una redistribución de la carga fiscal. Si bien estas acciones (de llevarse a cabo) implicarían una mayor recaudación, no significarían un cambio en el sistema tributario, pues se trataba del planteamiento de reformas de

“desempeño”, por lo cual, respecto a las cartas de intención, las pretensiones de reforma serían irrelevantes respecto al nivel de intervención tributaria.

Lo planteado en los programas de reestructuración económica no distaría mucho de las cartas de intención, pues para 1982-1986 se plantearía avanzar en la equidad de impuestos directos y uniformar los indirectos. Pese a ello, como vimos en el capítulo anterior, los impuestos directos e indirectos ya gozaban de dichas características, y, aun así, intensificarles no implicaría necesariamente un aumento o disminución neto de la carga tributaria, por lo cual, en general se puede señalar que en la planeación no se planteaban modificaciones a la intervención económica en la modalidad de impuestos.

En la tabla 4.2.4 se observa la evolución de las tasas de impuestaje de las principales fuentes de contribución para el Estado mexicano.

Tabla 4.2.4 Porcentajes de los principales impuestos

Año	ISR ¹⁶⁸				IVA	IEPS			
	Sociedades mercantiles		Personas Físicas			min	Max	Promedio Productos	Promedio Servicios
	min	Max	min	Max		min	Max		
1980	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	10.0%	3.0%	139.3%	45.97%	34.7%
1981	5.0%*	42.0%*	5.1%*	55.0%	10.0%	3.0%	139.3%	50.06%	34.7%
1982	5.0%*	42.0%*	5.1%*	55.0%	10.0%	3.0%	139.3%	47.24%	34.7%
1983	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	47.24%	34.7%
1984	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	47.24%	34.7%
1985	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	47.24%	34.7%
1986	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	47.24%	34.7%

¹⁶⁸ Cabe señalar que, para el ISR, en los ejercicios 1983 y 1984 se crearon bases especiales de tributación a los servicios de transporte y renta de vehículos (Bases publicadas en el DOF el 29/12/1983 y el 15/05/1984 respectivamente), no obstante, estas bases eran optativas, por lo cual no representaron una modificación sustancial a los cobros de impuesto por concepto de ISR; por lo que los importes de este impuesto no fueron modificados.

*Tasa general, además, los alimentos que no fuesen “no procesados y de consumo popular” y las medicinas de patente tendrían una carga de 6%.

** Tasa general, además, se retira el impuesto a alimentos y medicamentos, pero se genera una tasa de 6% en ciudades fronterizas y del 20% a bienes de lujo

***Tasa general, además de 10% a ciudades fronterizas.

1987	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	47.24%	32.58%
1988	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	47.24%	32.58%
1989	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	38.74%	3.0%
1990	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	44.52%	3.0%
1991	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%*	3.0%	139.3%	45.68%	3.0%
1992	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	10.0%	3.0%	139.3%	45.02%	3.0%
1993	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	10.0%	3.0%	139.3%	46.97%	3.0%
1994	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	10.0%	3.0%	85.0%	42.39%	3.0%
1995	5.0%	42.0%	5.1%	55.0%	15.0%***	3.0%	85.0%	42.39%	3.0%

Elaboración propia con datos de las respectivas leyes y sus modificaciones disponibles respectivamente en:

S.A (S.F) *Ley del impuesto al valor agregado*: Cámara de diputados. (consultado el 7 de agosto de 2020) Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/liva.htm>

Sa: (S.F) *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*: Cámara de diputados. (consultado el 7 de agosto de 2020) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lieps.htm>

Nota: Como ya se señaló, respecto al ISR no hay disponibilidad de evolución de la ley similar al IVA e IEPS, por lo que el seguimiento a su evolución se realizó por medio de búsqueda avanzada en el diario oficial de la federación.

Respecto al ISR, hubo dos reformas a la *Ley*, una en 1986 la cual tuvo numerosos cambios, pero ninguno incidió directamente en los porcentajes del cobro de dicho impuesto, tanto a personas físicas como morales; posteriormente en febrero de 1992 se realizaron modificaciones, pero estas solo fueron en el marco de adecuarse a las reformas a la *Ley del Seguro Social*. Por lo tanto, en cuanto al ISR, no se identificaron modificaciones a las tasas que se manejaron desde 1980¹⁶⁹.

Por su parte el IVA, pese a tener una baja entre 1992 y 1994, fue algo circunstancial (probablemente detonado por las futuras elecciones), pues para 1995 volvería a su cuota establecida entre 1983 y 1991 y desde entonces mantendría ese valor, por lo que, de modo general, se puede señalar que tuvo un alza global del 50%.

¹⁶⁹ De hecho, el CIEP realizó una publicación de la evolución histórica de dicho impuesto desde 1990 hasta el año 2015; en ella, se reafirman los montos señalados, pues, según el CIEP, desde 1990 hasta 1999 la tasa se mantuvo, lo cual da pie a confirmar que no hubo modificación alguna. [S.A (S.F) *ISR e IVA: Evoluciones históricas*: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (Consultado en línea el 09 de julio de 2020) Disponible en: <https://ciep.mx/isr-e-iva-evoluciones-historicas/>]

Por último, el IEPS fue el impuesto que tuvo mayor volatilidad. Al respecto, en la página de la Cámara de Diputados¹⁷⁰ se puede visualizar un histórico de los cambios que fue sufriendo este impuesto, mismo que se ha retomado para hacer la evaluación. Tenemos que, en lo general, los montos máximos tuvieron una reducción aproximada del 40%, mientras que el mínimo de 3% se mantuvo (esto obviando que hay productos y servicios que exentaban); no obstante, pese a la reducción de los máximos, esta no se reflejó de lleno en el promedio de los productos, pues su reducción solo fue de aproximadamente del 5%, en contraste a el promedio de servicios, los cuales tuvieron una gran desregulación, quedando prácticamente (en general) libres de este impuesto.

Por lo tanto, podemos señalar que las tasas de los principales impuestos sufrieron una ligera evolución a la baja, principalmente representada por la baja del IEPS en servicios, puesto que el ISR se mantuvo inmutable, pero el IVA subió considerablemente, pero en contraste, la carga tributaria incrementó, pues una reducción en IEPS tiene menor impacto (puesto que no es global) que un incremento de 5% en IVA, pues este último es general.

De manera global, la normatividad no afectó a la regulación tributaria, en la planeación hubo nula intención de modificar las tasas impositivas y en la conformación de la política tributaria, pese a que de manera global hubo una ligera reducción en las tasas impositivas, su incidencia tributaria se mantuvo al alza.

Limitaciones o prohibiciones al mercado.

En cuanto al último medio de intervención (limitantes o prohibiciones) al mercado, como ya se señaló en el capítulo dos, es relativamente difícil rastrearle. Por lo tanto, para este apartado haremos el análisis exclusivamente sobre aquellas actividades que eran de ejecución exclusiva por el Estado. Al respecto, el artículo 27 constitucional sufrió diversas reformas, pero no en el párrafo sexto, el cual estipulaba que:

¹⁷⁰ Cámara de Diputados. (S.F) *LEY del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*: Cámara de Diputados. (Consultado en línea el 09 de julio de 2020) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lieps.htm>

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de los minerales radioactivos, no se otorgarán ni concesiones ni contratos (...) la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos (...) corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”¹⁷¹

De modo que no hubo modificaciones respecto a lo que constitucionalmente eran actividades reservadas para el Estado. En lo que sí hubo cambios fue en lo que establecía el artículo cuarto de la *Ley para Promover la inversión mexicana y regular la Inversión Extranjera*. Pues, como veremos más a detalle adelante, esta fue derogada y en 1993 entró en vigor la *Ley de inversión extranjera*. Esta nueva ley también mantendría áreas económicas exclusivas para el Estado, las cuales estaban señaladas en el artículo quinto y eran las siguientes:

- h) Petróleo y los demás hidrocarburos;*
- i) Petroquímica básica;*
- j) Electricidad;*
- k) Generación de energía nuclear;*
- l) Minerales radioactivos;*
- m) Comunicación vía satélite;*
- n) Telégrafos;*
- o) Radiotelegrafía;*
- p) Correos;*
- q) Ferrocarriles;*
- r) Emisión de Billetes;*
- s) Acuñación de Moneda; y*
- t) Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos.¹⁷²*

A diferencia de la ley anterior, podemos observar que se dio pie a la explotación de minerales por parte de privados, siendo la única rama cuya explotación dejó de ser facultad exclusiva del Estado; mientras que, en contraste, la comunicación vía satélite y el control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos fueron actividades que pasaron a ser del control total del Estado. De igual manera, los mercados que estaban prohibidos, (como el de las drogas), continuaron en la clandestinidad.

¹⁷¹ Diario Oficial de la Federación. 06 de febrero de 1975. P 3.

¹⁷² Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1993. P 93.

De modo general, en cuanto a la totalidad de la política fiscal, la normatividad se comportó de distinto modo al señalado anteriormente a lo largo de este capítulo, pues cuando solo es un marco de referencia para el actuar gubernamental, se mantuvo parcial, pero cuando es justo por la normatividad que se establece el nivel de intervención estatal como regulador, ahí se dieron algunas modificaciones, y si bien algunas fueron en pos de aumentar la intervención y otras de disminuirla, ninguna de estas modificaciones significó un cambio radical, por lo cual, en balance, la normatividad se mantuvo semifija.

En la planeación, se planteó una mejor administración financiera; no se buscó redireccionar la prioridad del gasto público, por lo que se mantendría (en la planeación) un nivel de intervención a todo lo que pudiese dar el sistema, tomando en cuenta la responsabilidad fiscal; se planteó redimensionar al Estado en su modalidad orgánica, pero no así presupuestaria ni en su plantilla personal; y no se buscaría modificar la carga tributaria.

En la verdadera formulación de la política, podemos observar que el manejo financiero fue el que mayor número de modificaciones tuvo, puesto que el déficit primario se mantuvo por arriba del 2% y el balance presupuestario a partir de 1990 se mantuvo por arriba de 0; además, la deuda como porcentaje del PIB tuvo una reducción importante, pese a que para 1994 esta volvió a incrementar, en balance, la disminución fue importante; también hubo una reducción importante de la estructura orgánica del Estado, más no así del gasto, el cual tuvo una reducción de tan solo el 30% (el cual es mínimo en comparación a la reducción del 81% de contracción orgánica) ni de la plantilla laboral, la cual incrementó. En contraste, las prioridades del gasto público continuaron siendo las mismas (gasto social) llegando a rondar entre la tercera y la segunda parte del gasto programable del gobierno federal; mientras que la intervención en el comercio se mantuvo prácticamente estática en cuanto a impositaje y en la reserva de actividades exclusivas del Estado, lo cual no es menor, pues la tasa impositiva ya era considerablemente alta y las áreas exclusivas del gobierno eran estratégicas para el desarrollo de la economía.

Tabla 4.2.4 Estado de la política Fiscal en el periodo 1982-1994

COMPONENTE DE LA POLÍTICA FISCAL	CARACTERÍSTICAS NORMATIVA	PLANEACIÓN RESPECTO A CARTAS Y PROGRAMAS	FORMULACIÓN DE LA POLITICA
Disciplina fiscal	Mayor rigidez en cuanto al acceso a deuda. Implementación de más controles en la LIF.	Alta Disciplina Fiscal, se buscaría sanar las finanzas públicas y combatir la inflación.	Disciplina fiscal consolidada. Balance presupuestario con superávit para final del periodo y disminución de la deuda.
Prioridades del gasto público	No aplica, Normatividad no obliga a enfocar o priorizar áreas de gasto.	Se plantea redimensión del gasto derivado de la disciplina fiscal, pero sin pretensión de redireccionamiento del mismo.	Gasto social priorizado, llegando a significar entre la tercera y segunda parte del gasto programable federal. Sin aumentos relevantes en materia de justicia y seguridad.
Tamaño del Estado	No aplica. Normatividad no establece un tamaño del Estado específico, solo instituciones con las que debe de contar.	Se buscaría reducir el número de empresas e instituciones estatales, sin señalamientos de reducción presupuestaria proporcional, ni de la plantilla del personal.	Disminución del 81% de empresas, del 30% del gasto y aumento del 18.6% del personal entre 1982 y 1988.
Intervención comercial	Diversa, depende de la modalidad de intervención. Respecto a intervención directa subjetivo de área económica a otra, no restricción ni obligación estatal. Respecto a regulaciones, impuestaje con tasas relativamente altas, con aumento en IVA y disminución en IEPS. Alta prohibición o restricción en mercados	Diversa, depende de la modalidad de intervención. Respecto a intervención directa, reducción del aparato gubernamental. Respecto a regulaciones, nula modificación de las tasas impositivas. Sin información de planeación respecto prohibición y/o restricción.	Diversa, depende de la modalidad de intervención. Respecto a intervención directa, disminución de intervención directa por disminución de entes gubernamentales. Respecto a regulaciones, impuestos con aumentos y disminuciones, pero

	clave.		con un balance semineutral. Áreas energéticas (clave) continuaron restringidas a ejercicio exclusivo del Estado.
--	--------	--	--

4.3- La nueva política laboral

En cuanto a la política laboral, a diferencia de 1980-1982, en el periodo 1982-1994 se planteaban con cierta claridad las acciones que se buscaría implementar en materia laboral; puesto que tanto cartas de intención como programas de reestructuración económica le tendrían en cuenta. En las cartas, para 1982 se planteaba proteger los niveles de vida de la clase obrera y su participación en el crecimiento del ingreso, es decir, se buscaría formalizar al sector informal, pues carecían de protección en su nivel de vida y además no tributaban, por lo que no contribuían al ingreso; posteriormente, en 1984 se propuso que los aumentos se negociaran en función de la inflación; y para 1985 se planteó que los aumentos salariales fuesen en función de la productividad. El tema no volvió tocarse sino hasta 1990, con el planteamiento de un ajuste de 10% en los salarios y finalmente, en 1991 se plantea la búsqueda de acceso del pueblo mexicano a salud.

En cuanto a los programas de reestructuración económica, el PIRE (1982-1986) planteó que habría protección al empleo mediante un programa de apoyo a la planta industrial apoyando a la pequeña y mediana empresa, postura que continuaría en 1986 con el PAC; en 1987, el PSE contemplaría una intervención en los salarios, al programar un aumento del 15% y de 20% en los mínimos; el planteamiento de aumentos continuó en 1988 con el PECE, pero con mayor moderación al plantear un aumento del 8%; y, por último, en 1993 el PECE

propondría que la Comisión de Salarios Mínimos considerará pactar fijar los salarios mínimos generales y profesionales.

Por lo tanto, podemos decir que en la planeación no se planteó reducir la capacidad de regulación del Estado en las relaciones obrero-empleador, sino que cuando mucho se mantuvo estática, puesto que solo se planteó formalizar al gran cumulo de trabajadores informales, lo que implicaría un abatimiento del mercado negro, pero no una modificación en la regulación; y por otro lado, el establecimiento de los salarios mínimos por disposición gubernamental claramente implicaría una capacidad de intervención, misma de la que el gobierno ya gozaba con anterioridad (tal como observamos en el segundo capítulo) y de la cual echaría mano para generar una política de choque para combatir a la inflación, tal como veremos más adelante.

4.3.1 Cantidad y características de los beneficios laborales impuestos por el Estado que fueron modificados.

Al igual que en el capítulo anterior, el análisis se concentra en el artículo 123 de la CPEUM y la *Ley Federal del Trabajo*. En cuanto a la constitución, para el periodo 1982-1994 solo se dio una modificación sustancial en el apartado “a” del artículo 123 (aunque también se dieron modificaciones en el apartado “b”, estas no se toman en cuenta puesto que dicho apartado no regula las relaciones entre privados), en la fracción VI párrafo tercero, el cual, para 1986 pasó a dictar lo siguiente:

Artículo 123 apartado a F VI. - (...)

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá

*auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensable para el mejor desempeño de sus funciones.*¹⁷³

Con ello, se modificó el ente encargado de fijar los salarios mínimos, puesto que con anterioridad existían las Comisiones Regionales, las cuales (según el mismo artículo y fracción antes de sufrir la reforma del 86), se encargaban de fijar los salarios en las distintas regiones que se dividía/divide la república¹⁷⁴. Esta reforma pareciera no tener mucho impacto en la capacidad del Estado de interferir en las relaciones trabajador-empendedor, pero, como veremos a continuación, a partir de ella se desencadenaron reformas en la Ley Federal del Trabajo que sí tuvieron incidencia en la mencionada capacidad estatal de interferencia.

Al igual que con la constitución, entre 1982 y 1994 hubo diversas reformas a la Ley Federal del Trabajo,¹⁷⁵ no obstante, la mayoría solo fueron de “terminología” (como adaptaciones derivadas del cambio en el nombre de determinados entes) o forma (como plazos). Sin embargo, las únicas que significaron un cambio sustancial en la relación Estado-empleadores-trabajadores, fueron las derivadas de la reforma constitucional señalada anteriormente referente a las modificaciones en el ente encargado de la fijación de los salarios mínimos.

El principal cambio que sufrió la Ley Federal del Trabajo, en materia de salarios mínimos, se dio en el artículo 94 en el año 1988, el cual pasó de señalar que estos serían fijados por las Comisiones Regionales y sometidos a ratificación o modificación ante la Comisión Nacional de los salarios Mínimos (CNSM);¹⁷⁶ a establecer que estos serían fijados directamente por la CNSM.¹⁷⁷ Con esto, la representación de la que gozaban, tanto empleadores como empleados, sufrió una disminución en su capacidad de toma de decisiones, puesto que a la representación regional (la cual pasó de residir en las Comisiones Regionales a

¹⁷³ Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1986. P 3.

¹⁷⁴ Diario Oficial de la Federación. 21 de noviembre de 1962. P 2.

¹⁷⁵ Cámara de Diputados. (2020) *Ley Federal del Trabajo*: Cámara de Diputados. (consultado en línea el 14/05/2020) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>

¹⁷⁶ Diario Oficial de la Federación. 01 de abril de 1970. P 9.

¹⁷⁷ Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 1988. P 19.

las Comisiones Consultivas¹⁷⁸) le fue retirada su principal facultad. A partir de ese momento, pese a estar representados nacional y regionalmente¹⁷⁹, solo tendría verdadera relevancia la primera, dejando a los empleados y empleadores locales con menor capacidad de libre interacción en materia de salarios (la cual para 1982 ya se veía demasiado permeada).

Por otro lado, se reformó el artículo 681 de misma ley, el cual retiró la parte democrática de la representación regional¹⁸⁰, mientras que a la par se adicionó el artículo 682-A, por medio del cual, en su tercera fracción se facultó a los representantes de los trabajadores y de los patrones de la Comisión Nacional para designar a sus homólogos de las Comisiones Consultivas¹⁸¹. Con ello, la representación de trabajadores y empleadores en las regiones quedó prácticamente suprimida.

Con la federación teniendo un control prácticamente total sobre los salarios mínimos desde 1986 (pues pese a que la ley federal del trabajo se reformase hasta 1988, el artículo 123 constitucional ya delegaba el establecimiento de salarios mínimos a la comisión nacional), se procedió a implementar, como ya se había advertido, una política de choque salarial, la cual consistió en dos fases: En primer lugar, hubo un aumento salarial de un 15%, pero con un aumento del 80% en las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios, mientras que por otro lado empresarios aumentaron precios libremente entre diciembre de 1987 y febrero de 1988; posteriormente se dio un aumento de tan solo el 3% en los salarios, acompañado de una congelación de los precios (previamente aumentados), pero

¹⁷⁸ Aquí cabe aclarar que Comisiones Regionales y Comisiones Consultivas no fungían/fungen exactamente el mismo papel, pues las comisiones consultivas pasaron a ser creadas a disposición de la Comisión Nacional, pero de cierto modo es la equivalencia que corresponde, tanto por su conformación, como por sus facultades y obligaciones.

¹⁷⁹ Puesto que la Comisión Nacional cuenta/contaba con el Consejo de representantes, el cual está integrado tanto por representantes de trabajadores y empleadores; y a su vez, las Comisiones Consultivas cuentan con la respectiva representación de dichas partes.

¹⁸⁰ Ibidem. P 23.

¹⁸¹ Ibidem.

respetado por tan solo algunos bienes y servicios, pues hubo algunos de ellos que continuaron aumentando.¹⁸²

Como se puede observar, la intervención gubernamental a la interacción entre empleadores y trabajadores por medio del pactar “no aumentar los precios” tanto de productos como de salarios significó una intervención estatal en pos de tan solo unos agentes económicos (los inversionistas/productores), pues mientras que el gobierno sí procuró un aumento discreto de los salarios para su posterior congelación, no hizo lo mismo con los productos y servicios, permitiendo así que el cuerpo empresarial se viese beneficiado¹⁸³. A final de cuentas, el gobierno tenía el objetivo de reducir la inflación, y para ello, tal como señala Wadgymar se optó por castigar solo al salario, siendo solo este el eslabón que, de manera sustancial, mas no voluntaria, respetaría el pacto.¹⁸⁴

Lo anterior desembocó en que, la virtual congelación del peso, provocase una caída del valor del salario mínimo de cerca de 50% para 1988; esto se puede

¹⁸² Arturo Ortiz Wadgymar. (1994) *Política económica de México 198-1994 dos sexenios neoliberales*. México Distrito Federal. Editorial Nuestro tiempo. Pp 96-98.

¹⁸³ Aquí cabe hacer un contraste del presente proyecto de investigación con lo expuesto en el de Wadgymar. Si bien, en ambos se concuerda en que esta política de choque afectó directamente (o netamente) a los trabajadores y sus familias, hay un punto de discordia entre ambos escritos, pues mientras que Wadgymar (al igual que innumerables autores) sostiene que esta es una política puramente neoliberal, en el presente texto se sostiene que no es así, sino todo lo contrario, pues se utiliza el poder del Estado para que por medio de una política se provoque el beneficiar a una facción de los agentes económicos y “perjudicar” a la otra (claramente, no se trató de beneficiar por beneficiar y perjudicar por perjudicar, sino que esto se hizo con la inflación en la mira, pero eso es punto y aparte).

Esta controversia en cuanto al decidir etiquetar este tipo políticas bajo un corte teórico o no hacerlo, deviene de que muchos compañeros (no solo estudiantes, sino también académicos) llevan la visión de la lucha de clases que sostiene a la teoría marxista, al conflicto ideológico que existe entre liberalismo y socialismo; es decir, parecen defender la idea de que el socialismo promueve el uso del poder para beneficio de los obreros y el liberalismo (o neoliberalismo) promueve su uso en beneficio de los empresarios, bajo la visión de que son opuestos. Esta idea es por demás errónea, pues como ya ha quedado sentado en el capítulo uno, un verdadero neoliberalismo debe de apegarse al principio de no intervención en la economía; lo que implica que el poder del gobierno (en la teoría neoliberal) no debería de utilizarse, como sucedió con esta política de choque, para beneficiar a los empresarios sobre los trabajadores. Con esto no se quiere decir tampoco que por lo tanto se trate de una política de corte socialista (pues justo lo que se trata de evidenciar es que socialismo y neoliberalismo no son “nêmesis”, aunque sí discrepen en demasiados aspectos), ni mucho menos, sino que se trató de un fenómeno en donde el grupo que ostenta el poder, se vio obligado a realizar ajustes y demás, pero que no por eso necesariamente su discurso y acciones estén apegados a una escuela o teoría.

¹⁸⁴ Ibidem p 100.

observar en la tabla 4.3.1, la cual expone la evolución del valor real del salario mínimo durante el periodo de 1982 a 1988:

Tabla 4.3.1 Evolución del valor real del salario mínimo en el periodo de 1982 a 1988.

Año	Salario mínimo (pesos)	Salario real (pesos a año base 82= 100)
1982	318	100
1983	459	83.6
1984	719	81.5
1985	1,035	77.2
1986	1,766	70.7
1987	5,466	61.1
1988	8,000	51.1

Extraído de Arturo Ortiz Wadgymar. *Política económica de México 198-1994 dos sexenios neoliberales*. México Distrito Federal. Editorial Nuestro tiempo Pp 99.

De modo que, la política laboral, en su variable, *cantidad y características de los beneficios laborales impuestos por el Estado que fueron modificados* permaneció intacta en lo normativo, pero fue pervertida para, por medio del establecimiento de los salarios fijos (actividad de la cual el gobierno logró obtener mayor incidencia), conseguir estabilidad en la inflación a costa de los trabajadores. Es importante señalar que esta “estrategia” no significaría el empleamiento de una política liberal, sino más bien de una política intervencionista en pos de un objetivo (controlar la inflación) que implicaría beneficios para unos agentes económicos y perjudicaría a otros, es decir, fue un actuar que se derivó del intervencionismo.

4.3.2 Incidencia de sindicatos en la relación individuo-empleador.

Como se observa en el segundo capítulo, en el artículo 123 constitucional fracción XVI se establece el derecho, tanto de obreros como de empleadores, de organizarse para la conformación de sindicatos. De igual manera, quedó establecido que en la *Ley Federal del Trabajo* se señalaría el funcionamiento, interacción y facultades de estos sindicatos. Al respecto, se hizo el señalamiento de aquellos artículos de dicha ley que significaban la garantía del Estado para con los sindicatos de interferir en la relación bilateral individuo-empleador.

Ahora, ya que se está revisando la evolución de la política laboral, y siendo uno de los componentes de la misma la garantía estatal para con los sindicatos anteriormente señalada, lo que procede es hacer la revisión del cambio sufrido en dichos artículos de la Ley General del Trabajo. La cuestión es que respecto a estos artículos¹⁸⁵ no se dio modificación alguna, así como tampoco se modificó ningún artículo referente a los sindicatos¹⁸⁶. Por lo tanto, se puede señalar que este componente de la política laboral no fue modificado en lo más mínimo, quedando las garantías señaladas en el segundo capítulo intactas, las cuales, cabe recordar, no eran menores.

Por lo tanto, de manera general, en cuanto a la política laboral, tanto los beneficios laborales impuestos por el Estado, como la incidencia de los sindicatos en la relación individuo empleador, en la planeación no se vieron con grandes intenciones de ser reconfiguradas; por el contrario, se proponía aumentar el alcance real del Estado, pues con acciones como formalizar a los empleados, el control de los aumentos salariales y el acceso del pueblo mexicano a la salud, lo que se buscaba era aumentar el alcance del gobierno en estas áreas, y no reducirlo. En lo normativo, apreciamos que se redujo la representación regional tanto empresarial como laboral en materia de salarios y que esto, en la

¹⁸⁵ 251, 274, 371, 386, 387, 395, 404.

¹⁸⁶ Cámara de Diputados *Ley Federal del Trabajo*: Cámara de Diputados. (consultado en línea el 14/05/2020) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>

formulación y ejecución de la política laboral, desembocaría en un papel más fuerte del Estado en la materia, puesto que esto permitió un aumento en su incidencia en las relaciones bilaterales empleador-trabajador por medio de un control salarial más fuerte por parte del Estado.

Tabla 4.3.2 Estado de la política laboral en el periodo 1982-94

COMPONENTE DE LA POLÍTICA LABORAL	PLANEACIÓN RESPECTO CARTAS Y PROGRAMAS	CARACTERISTICAS NORMATIVA	FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
Cantidad y características de los beneficios laborales impuestos por el Estado.	Se propusieron intervenciones directas al precio del salario mínimo con múltiples alzas del mismo.	Se modificó la Constitución y la Ley Federal del Trabajo para dar paso a una toma de decisión centralizada respecto al precio mínimo del trabajo. Esto implicó que el gobierno federal aumentara su incidencia en el establecimiento del mismo. Sin más cambios que ampliaran o redujeran sustancialmente los beneficios impuestos por el Estado señalados en el capítulo dos.	Con el control del salario mínimo, el Estado pervierte este beneficio laboral para anclarlo en pos de combatir a la inflación. No obstante, este componente de la política laboral carece de modificaciones sustanciales, por lo que continúa con un alto grado de intervencionismo.
Incidencia garantizada por parte del Estado para con los sindicatos en la relación individuo-empendedor.	No aplica, rubro no programado en cartas de intención o programas de reestructuración económica.	La incidencia de los sindicatos en la relación individuo-empendedor no fue modificada, por lo cual continúa siendo alta.	No aplica, la incidencia práctica es llevada a cabo en cada relación laboral de manera individual y el Estado solo da el marco normativo.

4.4.- La nueva política comercial exterior

Las relaciones comerciales con el exterior implican uno de los componentes más controvertidos de la política económica a la hora de someter a análisis las reformas de los años 1982-1994. Al respecto, como observamos anteriormente, estas relaciones se componen de tres variables principales: gravamen al comercio exterior (importaciones/exportaciones y a servicios); impulsos o lastres a agentes económicos que interactúan con el exterior; y las regulaciones o restricciones que se imponen a los extranjeros por realizar actividades económicas en el país.

Respecto a la evolución de la política comercial exterior de México, la discusión se suele enfocar en el TLCAN con énfasis en la variable del impuestaje al comercio exterior (la relación que existe de importaciones y exportaciones principalmente con E.E.U.U), dejando un tanto de lado las otras dos variables. Por lo tanto (aceptando que el principal cambio en materia de comercio exterior para México fue el TLCAN), en este apartado se presenta de manera seccionada como es que impactó el TLCAN no solo de manera arancelaria, sino también en las otras dos variables; por supuesto, este impacto en los diversos sectores será complementado con los demás cambios ajenos al TLCAN que se llegaron a dar en materia de comercio exterior para México.

Una vez más, hay que comenzar por señalar que el comercio exterior está regulado por el artículo 89 constitucional fracción X, el cual sufrió una reforma en 1988 para pasar a dictar lo siguiente:

“Dirigir la política comercial exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”¹⁸⁷

Con esta reforma, hubo dos cambios sustanciales en materia de comercio exterior: en primer lugar, se tiene en consideración realizar tratados con cualquier nación,

¹⁸⁷ Diario oficial de la federación. 11 de mayo de 1988. P 3.

ya no solo con las potencias extranjeras, lo cual amplía el rango de interacción comercial de México con el mundo; y, por otro lado, se modifica la dinámica de aprobación de dichos tratados, puesto que el ente encargado de la ratificación, pasó de ser el Congreso Federal a ser exclusivamente el Senado, con lo que se aumentó la incidencia de los representantes de las Entidades Federativas en la toma de dichas decisiones.

No obstante, continuó existiendo margen de acción para el ejecutivo, puesto que no se delimitó o moldeó, desde la normatividad, la política comercial exterior que este tuviese a bien implementar; por lo tanto, en lo normativo-constitucional, la política comercial exterior amplió su margen de acción, pero no se “configuró” o preestableció un tipo de política comercial exterior.

Al igual que con los apartados anteriores, para el análisis de la planeación de las reformas a la política comercial exterior, se recurrirá a las cartas de intención y programas de reestructuración económica señaladas en el capítulo tercero. Al respecto, las cartas de intención para 1982 promoverían la racionalización de los incentivos a la exportación; posteriormente, en 1985 se propondría reducir el número de aranceles de 10 a 7 y liberalizar las importaciones a bienes producidos internamente. Por otro lado, para 1989 se promoverían las actividades de ventaja comparativa, y se buscaría mantener una política de disminución de protección; mientras que para 1991 y 1992 se buscaría que el proteccionismo se evocará solo a contrarrestar “las medidas desleales del exterior”, mientras que por otro lado se reducirían los aranceles y se buscaría consolidar el TLCAN y el Acuerdo Comercial con Chile.

Respecto a los programas de reestructuración económica, el PIRE (1982-1986) proponía un control estricto sobre las importaciones; para 1987, en el PSE se programaría una disminución del arancel máximo, pasando de 40 a 20 por ciento; y, por último, para 1988, con el PECE se propondría modificar la estructura de los aranceles a la importación.

Con todo lo anterior, podemos observar dos cosas: En primer lugar, que, en materia de política comercial exterior, las cartas de intención y los programas de reestructuración económica llegaron a ser hasta cierto punto contradictorios,

puesto que en el periodo 1982-1986 el PIRE contemplaba un control estricto sobre importaciones, mientras que en las respectivas cartas ya se buscaba promover la liberalización del comercio internacional. No fue sino hasta 1987 cuando los programas comenzaron a proponer una disminución en los aranceles, con lo que, hasta ese año, se alinearían a lo señalado por las cartas de intención.¹⁸⁸

Por otro lado, de manera global, sí se observa la búsqueda de una reducción en los importes para interactuar en materia económica con el exterior, lo cual promueve una reducción de intervención, pero se dejó de lado la búsqueda de desregulación para que extranjeros pudiesen realizar actividades económicas en el país; por lo que se puede señalar que en la planeación sí se planteó cierta búsqueda de reducir la intervención, pero solo en materia arancelaria.

Para la verdadera formulación de la política comercial exterior, al igual que con el segundo capítulo, como ya se señaló, el análisis se enfocará en dos de las tres formas en que se puede intervenir en la política comercial exterior en cuanto a lo comercial: impuestaje a la interacción económica con el exterior y las regulaciones o restricciones que se imponen a los extranjeros por realizar actividades económicas en el país.

4.4.1 Impuestos a la interacción económica con el exterior.

Empecemos por recordar que, de manera general, existen dos criterios para grabar impuestos a la interacción económica con el exterior: Tratados de Libre Comercio (TLC) y en caso de no aplicar o existir el primero, los impuestos generales de importación/exportación y cuotas a la prestación de servicios.

¹⁸⁸ Este es uno de los más grandes ejemplos de porque debe de ser revisada tanto la programación como la formulación de la política de forma independiente, puesto que, como podemos observar, ni siquiera los documentos expedidos en materia de reformas económicas son coherentes entre sí, por lo tanto, todos los estudios que generan un juicio a partir de determinados documentos, están gozando de un sesgo enorme que divide la programación de la formulación, pues suelen saltar de lo programado a los resultados, sin revisar lo implementado.

Respecto a los tratados, en el periodo de 1982-1994, México, además de mantenerse como miembro activo de la anteriormente señala ALADI, pasó a firmar dos convenios de integración económica internacional: Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia¹⁸⁹ y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹⁹⁰. Por otro lado, en 1986 se integró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)¹⁹¹, el cual en 1995 pasaría a convertirse en la OMC¹⁹², con ello, además de sus relaciones comerciales “especiales” señaladas anteriormente, tuvo que asumir una relación comercial menos intervenida con todos los miembros de esta organización, los cuales, para finales de 1994 ascendían a 128 países¹⁹³.

De los ordenamientos mencionados anteriormente hay que destacar dos: El TLCAN y la integración a la OMC, de los cuales el primero estuvo contemplado en la planeación de la reforma (cartas de intención y programas de reestructuración económica) y el segundo estuvo implícito pues sus lineamientos de la OMC (como veremos más adelante) fácilmente son adaptables a cartas y programas. A continuación, observemos como afectaron estos dos instrumentos a los aranceles de México y porqué, pese a que ambos buscaron una desregulación comercial, el TLCAN tuvo más éxito en ello que la integración de México a la OMC; por lo que también veremos las consecuencias de esta reducción de intervención desigualada.

La principal razón de que el TLCAN fuese más relevante para México que su integración a la OMC, es que la segunda se *“ocupa de las normas globales que rigen el comercio entre los países. Su principal función es garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad*

¹⁸⁹ S.A (S.F) *Tratados internacionales*: Gobierno de México. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=984&depositario=

¹⁹⁰ S.A (S.F) *Tratados internacionales*: Gobierno de México. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=518&depositario=0

¹⁹¹ S.A (S.F) *Tratados internacionales*: Gobierno de México. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=138&depositario=

¹⁹² S.A (S.F) *Los 128 países que habían firmado el Acuerdo General antes de finalizar 1994*: Organización Mundial del Comercio. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/gattmem_s.htm

¹⁹³ Ibidem.

posibles”;¹⁹⁴ mientras que el TLCAN es un documento más ambicioso, pues su objetivo es “establecer una zona de libre comercio.”¹⁹⁵

Reflejo de lo anterior es que, en materia de impuestaje a la interacción económica, el TLCAN, en comparación a la OMC, “además de extender la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias a los bienes agropecuarios, el TLCAN incorporó la liberalización del comercio de servicios (...) disciplinas para la protección de los derechos de propiedad intelectual, de las compras gubernamentales y novedosos mecanismos de solución de controversias”.¹⁹⁶ Esto implicaría que fuese más atractiva la interacción comercial con los países de América del norte, que con los países integrantes de la OMC y ALALDI y claro está, también implicó que el mercado exterior mexicano se viese más liberado con estos dos países que con el resto del mundo.

Con ello, mientras que la entrada de México en la OMC, en materia de impuestaje a la interacción económica, solamente implicó “reciprocidad (Implica que cada concesión o beneficio que algún miembro logra, debe de ser compensado de alguna forma por el país beneficiario) y Reducción y eliminación de aranceles y tarifas (declinación de los gobiernos a intervenir vía restricciones cuantitativas a los intercambios mercantiles)”;¹⁹⁷ su entrada en el TLCAN destaca por los siguientes impactos:

- El establecimiento de una serie de principios relativos a la desgravación gradual arancelaria, de modo que si bien, desde su entrada en vigor ningún producto era gravado en más del 20%, y además existía una moda del 10% (y considerando además la existencia de varios productos que estaban

¹⁹⁴ S.A (S.F) *La Organización Mundial del Comercio*: Organización Mundial del Comercio. P 1. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/inbr_s.pdf

¹⁹⁵ S.A (S.F) *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://datd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf

¹⁹⁶ Jaime Zabudovsky. (2005) *El TLCAN y la política de comercio exterior en México: una agenda inconclusa*: Revista SICE. P 63. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/757/757>

¹⁹⁷ S.A (S.F) del GATT a la OMC: Archivos jurídicas UNAM. Pp 55-56 (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2951/5.pdf>.

exentos); ello no quedaba ahí, pues además, la mayor parte de los productos estaban etiquetados (A, B, C, C+ y D) de modo que al término de 1994 los productos “A” quedarían libre de grabación aduanera a la importación hacia México, para 1988 los productos “B”, los “C” a partir del 2003, los “C+” en 2008 y los D (que ya exentaban) continuarían gozando de la excensión al pago de grabación aduanera.¹⁹⁸

- En cuanto a servicios,¹⁹⁹ se extendió a ellos el principio de nación más favorecida y trato nacional, con lo que se buscó reducir la discriminación (normativamente hablando, es decir, que no existieran condicionales extra a servicios o prestadores de servicios extranjeros) y se prohibió exigir la existencia de oficinas de representación en el país receptor. Claramente, hay que señalar que hubo sectores con restricciones (como energéticos, educativos y demás), pero el gran cumulo de servicios que puede prestar un privado, ya sea persona moral o física, entró dentro de este rubro.²⁰⁰

Estas dos piezas serían claves en materia de impuestos a las relaciones comerciales con el exterior, pues se generó una disparidad en donde habría, para México, mercados (inclusive en ocasiones del mismo producto) más libres que otros, pues si bien con la OMC también se redujo el impuestaje, esto fue en menor medida y sin metas a futuro, además, la OMC solo regularía las relaciones mercantiles, dejando de lado a los servicios (y los demás rubros que, como veremos más adelante, el TLCAN sí abordó). La diferencia de impacto que tuvo el TLCAN respecto a la OMC evidencia algo muy importante: Que México no entró (en materia de impuestaje a la interacción económica) a un libre mercado internacional, sino solo a un libre mercado regional.

Lo anterior implicaría que para los agentes económicos mexicanos se crease un efecto de “menosprecio artificial” para aquellos mercados que no fuesen del

¹⁹⁸ Diario Oficial de la Federación. 20 de diciembre de 1993. Pp 27, 562-1131.

¹⁹⁹ Cuando se hace referencia a servicios en el TLCAN se incluye la producción, distribución, comercialización, venta, prestación, compra, uso o pago de un servicio; el acceso a y el uso de sistemas de distribución y transporte relacionados con la prestación de un servicio; y la presencia en territorio (del país que recibe el servicio) de un prestador de servicios de otra de las Partes. Se excluyen los servicios de transporte aéreo y financieros.

²⁰⁰ Ibidem. 259-260.

TLCAN, pues se estaban generando mercados más atractivos que otros (entiéndase por mercados no solo socios comerciales, sino mercancías y servicios, pues el TLCAN no solo beneficio a los agentes económicos de “las partes” sobre sus competidores, sino que también provocó que invertir en algunas mercancías específicas se volviese más atractivo). Por otro lado, pero de manera inversa, la instauración de regiones económicas ajenas a México, causaría que este perdiera atractivo frente al resto de los países miembros de las nuevas respectivas regiones económicas que no incluirían a México.

Una vez expuesto lo anterior, podemos observar que si bien las regiones económicas llegaron a fortalecer y liberalizar la interacción económica entre países, la creación de estas a su vez debilitó al mercado netamente internacional, pues no se llegó a dar una competencia total, sino que esta vez, la intervención estatal se entiende de diferente manera, pues por medio de los tratados internaciones se utiliza el poder del (de los) Estado(s) para beneficiar a un gran cúmulo de agentes comerciales frente a otros, es decir, mientras se impulsa a los agentes económicos pertenecientes a las Partes, se veta a aquellos agentes que no “residen” en ninguno de los miembros, lo que provoca una liberalización condicionada a la interacción con las Partes. En esta ocasión, las Partes estarían beneficiando solo a sus “nacionales”, lo que genera un efecto de “proteccionismo regional”. Para nuestro país, esto desembocaría en que los gigantes comerciales de E.E.U.U y Canadá estuviesen blindados por el TLCAN frente a los gigantes comerciales del resto del mundo, para que así pudiesen actuar en México sin preocuparse por aquellos competidores que están a su altura, pero no forman parte del tratado.

Por otro lado, respecto a los importes generales de importación y exportación, en la tabla 4.4.1 se puede visualizar el promedio por sección de las tarifas correspondientes para las exportaciones que no estuviesen sujetas a ningún tipo de tratado internacional, y los costos de exportación:

Tabla 4.4.1 Importes generales de importación y exportación

SECCIÓN	IMPORTE PROMEDIO 1995 ²⁰¹	
	Importación	Exportación
I.-Animales Vivos y productos del reino animal	31.25%	1.62%
II.-Productos del Reino Vegetal.	16.94%	0.23%
III.-Grasas y aceites (animales y vegetales) (...)	21.06%	1.08%
IV.-Productos de las industrias alimenticias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco	20.75%	0.0%
V.-Productos minerales	8.83%	0.31%
VI.-Productos de las industrias químicas y de las industrias conexas	12.06%	0.78%
VII.-Materias plásticas artificiales, éteres y esteres de la celulosa, resinas artificiales y manufacturadas de estas materias; caucho natural o sintético facticio para caucho y manufacturas de caucho	12.94%	0.17%
VIII.-Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de guarnecería y de talabartería; artículos de viaje, bolsos de mano y artículos similares, manufacturas de tripas.	16.91%	3.03%
IX.-Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y su manufactura; manufacturas de espartería y cestería.	16.61%	0%
X.-Materias Utilizadas en la fabricación del papel, papel y sus	8.09%	0%

²⁰¹ El cálculo de “importe promedio”, como su nombre lo dice, se determinó al promediar el impuesto de los productos individuales de cada uno de los capítulos y posteriormente promediar los importes de los capítulos de cada una de las secciones, pues habiendo cientos de productos, se echó mano de dicha herramienta estadística para sintetizar la información. Por otro lado, cabe aclarar que se recurre a las cuotas de 1995 por dos razones: En primer lugar, las respectivas leyes anteriores están incompletas en el DOF y en segundo, las modificaciones realizadas a estas leyes son tantas que hacer la recapitulación es un trabajo demasiado exhaustivo y poco redituable, por lo que se toma la referencia de 1995, pues de cierto modo es el legado del periodo de estudio.

aplicaciones.		
XI.-Materias textiles y sus manufacturas	18.88%	0%
XII.-Calzado sombrerería; paraguas y quitasoles, plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales; manufacturas de cabellos y abanicos.	22.55%	0%
XIII.-Manufacturas de piedra, yeso, y materias análogas; productos cerámicos; vidrio y manufacturas de vidrio	15.22%	0%
XIV.-Perlas finas, piedras preciosas y semipreciosas y similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería de fantasía; monedas	9.83%	0%
XV.-Metales comunes y manufacturas de estos materiales	12.02%	0%
XVI.-Máquinas y aparatos; material eléctrico.	11.82%	0%
XVII.-Material de transporte	12.16%	0%
XVIII.-Instrumentos y aparatos de óptica, de fotografía y de cinematografía (...) instrumentos medico quirúrgicos, relojería, instrumentos de música, aparatos para el registro y reproducción de sonido (...)	13.28%	0%
XIX.- Armas y municiones	17.22	0%
XX.-Mercancías y productos diversos no expresados ni comprendidos en otras partidas.	17.39%	0%
XXI.-Objetos de arte, objetos para colecciones y antigüedades	0.0%	11.11%
PROMEDIO TOTAL	15.08%	0.87%

Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación. 18 de diciembre de 1995. Secciones Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta; y

Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 1995. Secciones segunda y tercera.

En la tabla se pueden apreciar dos cosas respecto a la liberalización del comercio exterior: Por un lado, se dio una gran reducción de las tasas generales tanto de importación como de exportación, pasando a reducirse el promedio de las exportaciones, de 1982 a 1994, a alrededor de la mitad (reduciéndose del 30 al 15 por ciento); mientras que las exportaciones prácticamente redujeron a cero sus importes. Esto implicó un avance considerable en materia de liberalización, pero en contraste, se reafirma lo que se comentó con anterioridad: se provocó un proteccionismo regional derivado del TLCAN, pues mientras que el grueso de los importes de exportación para los miembros de este último rondarían del 0 al 20 por ciento, para el resto del mundo irían del 10 al 23; y a ello hay que anudar que no existía (ni existió) intención alguna por reducir, al igual que con el TLCAN, progresivamente estos costos, con lo que la ventaja que proporcionaría la “protección regional” inicial iría incrementando hasta ser determinante para las relaciones comerciales de México con el exterior.

4.4.2 Regulaciones a los extranjeros para desarrollar actividades económicas en el país.

Como bien se venía comentado, el TLCAN fue más allá de lo que fue la OMC, por lo cual llegó a incidir en las regulaciones que se tenían para que personas (tanto físicas como morales) extranjeras pudiesen desarrollar actividades económicas en el país. Para esto, el tratado, en su capítulo XI (inversión), establecería las siguientes bases para la interacción y liberalización de inversiones extranjeras en cualquiera de las partes:

- **Trato nacional:** un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas/inversiones.

- **Trato de nación más favorecida:** trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas/inversiones de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte del tratado.
- **Requisitos de desempeño:** Ninguna de las partes podrá establecer, imponer, ni hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa en relación a la inversión en su territorio (cabe señalar que según el artículo 1106, este “beneficio” es aplicable para las Partes e inversionistas no Partes, pero solo este punto).
- **Altos ejecutivos:** Ninguna parte podrá exigir que la alta gerencia de un inversionista sea de determinada nacionalidad.

Para que todo esto pudiese tener validez normativa, quedó abrogada la *Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera* y entró en vigor, en 1993 la *Ley de Inversión Extranjera*. Con ello, se retiraron las siguientes regulaciones que contemplaba la primera de estas, las cuales fueron comentadas en el capítulo dos:

- Se dio acceso a la inversión extranjera en materia de Transportes aéreos (hasta un 25%) y marítimos nacionales (hasta 49% en algunas áreas); a la fabricación de partes automotrices; además, se les apertura la explotación forestal y mineral (esta última bajo el compromiso de aceptar no requerir protección de sus naciones en caso de controversia).
- Se retiró el requisito de autorización por parte de la secretaría competente para que extranjeros pudiesen adquirir acciones o activo fijo de empresas nacionales.
- Se dio pie a que extranjeros pudiesen crear fideicomisos sobre bienes inmuebles en zonas restringidas, previa autorización de la secretaría de relaciones exteriores.²⁰²

No obstante, con los cambios anteriores no fue suficiente para desregular la totalidad de las actividades económicas de extranjeros en el país, y aún con la

²⁰² Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1993. P 93-95.

entrada en vigor de la nueva ley y los compromisos adoptados en el marco del TLCAN se mantuvieron y añadieron las siguientes restricciones o regulaciones.

- Quedaron vetadas para las personas y sociedades extranjeras las siguientes ramas: radio y televisión; el transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; distribución de gas y comercio al por menor de gasolina.
- Mientras que con anterioridad solo cuatro ramas comerciales tenían porcentajes máximos de participación extranjera, con la ley de 1993 esto se extendió hasta a 27 con porcentajes máximos que iban de 10 a 49%.
- Se mantuvo la restricción, para los extranjeros, de adquirir más de 100 kilómetros en las franjas marítimas y fronteras.²⁰³

En general, podemos observar que la desregulación de actividades económicas de extranjeros en el país se vio, al igual que la parte arancelaria, permeada por el TLCAN, pues fueron los principios del mismo en materia de inversiones los que más repercusión tuvieron para desregular la inversión extranjera en México, siendo la entrada de la nueva ley solo un requisito para que estos se pudiesen ejercer, y aunque sí bien, también terminaría por beneficiar a inversionistas extranjeros ajenos al TLCAN, esto se volvería a ver permeado por el “proteccionismo regional”, puesto que cualquier inversión extranjera se vería menos favorecida que alguna proveniente de E.E.U.U o Canadá dado que no gozarían de los beneficios señalados en el capítulo XI del TLCAN.

Lo anterior y su situación homóloga en cuanto a las relaciones comerciales con el exterior, son lo que genera un alto nivel de confusión a la hora de evaluar la apertura comercial de México, pues si bien sí se desinterviene el mercado, no son todos ellos, o no en la misma medida, por lo que se favorece a determinados ofertantes, ya no con impulsos directos estatales, sino que esta vez es con el veto de la desregulación para todos los países a excepción de dos. Tal como lo señala Alejandro Rosas:

²⁰³ Ibidem. Pp 92,93.

“La eliminación de las barreras comerciales de México con EU y Canadá tuvieron como objetivo incentivar el desarrollo y fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, a 25 años de la entrada en vigor del TLCAN los resultados no han sido homogéneos, más bien se ha incrementado la dependencia comercial y tecnológica de México con su vecino del norte.”²⁰⁴

Lo anterior claramente es producto (entre otras cosas) de este secuestro comercial que se dio a través de lo que hemos denominado “proteccionismo regional”.

Tabla 4.4.2 Estado de la política comercial exterior en el periodo 1980-1982

COMPONENTE DE LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR	CARACTERÍSTICAS NORMATIVA	PLANEACIÓN RESPECTO CARTAS Y PROGRAMAS	FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
Impuestos a la interacción económica con comercio Exterior	Ampliación del rango de naciones con quienes se puede efectuar tratados. Firma de dos tratados de comercio (total 3 países) y la integración al OMC (123 países). Mantiene vigencia la participación en ALADI. Disminución a aproximadamente la mitad en los impuestos a importaciones y prácticamente inexistentes a exportación.	Búsqueda de firma del TLCAN y Tratado de libre comercio con Chile. Disminución de impuestos de importación y exportación y disminución de proteccionismo. Intervención reservada a la compensación de prácticas desleales del exterior.	Firma del TLCAN, Tratado con Colombia, además de la adhesión de México a la OMC. Programación de la práctica desaparición de las tarifas a importación con los miembros del TLCAN y una disminución a la mitad de con el resto del mundo (disparidad en la apertura comercial).
	Abrogación de <i>Ley para promover la inversión mexicana y regular la</i>		Con mayor desregulación en comparación al periodo de 1980 a 1982, pero con mayor beneficio

²⁰⁴ Alejandro Rosas. (S.F) *La importancia del T-MEC para México: Expansión*. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2019/07/15/que-le-hizo-el-tlcan-a-mexico>

<p>Regulaciones a los extranjeros para desarrollar actividades económicas en el país.</p>	<p><i>inversión extranjera</i>, y promulgación de la <i>Ley para regular la inversión extranjera</i>. No obstante, esta mantuvo numerosas restricciones y condicionantes (hasta cierto punto volviéndose más rígida con la inversión extranjera), desregulando solo básicamente la explotación de recursos naturales (a excepción de energéticos).</p>	<p>No aplica, sin mención en la desregulación en la planeación.</p>	<p>para los miembros del TLCAN.</p> <p>Desregulación en algunos aspectos, pero aumento de regulación en otros.</p> <p>Ligera baja de regulación de manera global.</p>
---	--	---	---

Capítulo 5.- La culminación del modelo mexicano para 1994

A lo largo del presente proyecto se ha recaudado diferente información. Está la información “teórica”, que a grandes rasgos ha aportado los parámetros para poder discernir entre una política neoliberal y una intervencionista; la información “práctica”, la cual recapitula las características de la política económica que se ha planeado/formulado por las distintas administraciones en el periodo de 1980 a 1994; y por último, tenemos la información “circunstancial”, que consta de las características, tanto políticas como financieras, que orillaron a México a implementar la serie de reformas comentadas en el capítulo anterior.

En el presente capítulo confluirá toda esta información para que, en primer lugar, se contraste la información teórica con la planeación y la formulación de la política económica mexicana en el periodo de estudio, con ello, se pretende determinar cuál fue el grado de congruencia que tuvo el diseño de las reformas para con los parámetros del neoliberalismo (en el contexto de los años 1982 a 1994) y cuáles fueron los componentes de la política económica que mayor congruencia teórica alcanzaron; una vez hecho esto, se recurrirá a la información circunstancial para poder ofrecer una explicación del porqué se dio una incongruencia teórica entre los componentes de la política económica, tanto por motivos administrativos como por motivos políticos; para poder finalizar ofreciendo un análisis de cuáles fueron los efectos (tanto administrativos, políticos y económicos) que tuvo el contar con un modelo de política económica que tenía un diferente grado de compromiso dentro de sus variables para cumplir con una agenda o proyecto neoliberal.

5.1.- El contraste entre la teoría, el punto de partida y las reformas.

Como ya se ha señalado en reiteradas ocasiones, la política económica tiene fundamentalmente cuatro componentes: La política monetaria, la fiscal, la laboral y la de comercio exterior. En ese sentido, para poder analizar qué tan neoliberal llegó a ser el Estado mexicano para 1994, es necesario abordar a la política económica por partes; de modo que a continuación se contrastará lo definido teóricamente en el primer capítulo contra el punto de partida (capítulo dos) y el capítulo anterior. Recordemos que en este punto solo se buscará hacer un análisis lo más descriptivo posible, dejando para más adelante el desarrollo de un análisis de las causas, consecuencias e implicaciones de la conformación de la nueva política económica.

5.1.1 La política Monetaria

A lo largo del proyecto se ha valorado a la política monetaria bajo cuatro componentes: Independencia del banco central, crecimiento de la oferta monetaria, política cambiaria y la modalidad del establecimiento de las tasas de interés. En la siguiente tabla se visualiza la propuesta neoliberal correspondiente, cuáles fueron los planteamientos que se hicieron al respecto en cuanto a planeación y cuáles fueron las características reales para la formulación de la política de estos componentes tanto en periodo pre reformas como a finales de 1994.

Tabla 5.1.1. Comparativo de las características de la Política Monetaria

	Independencia del banco central	Tasa de crecimiento de la oferta monetaria	política cambiaria	modalidad de establecimiento de las tasas de interés
Teoría Neoliberal	Banco Central (u organismo equivalente) independiente del gobierno elegido.	Debe de existir una baja tasa de crecimiento de la oferta monetaria.	Política de cambios flexibles, originada por la libre acción de las fuerzas del mercado.	Las tasas de interés deben ser determinadas libremente por el mercado.
Planeación				
Periodo pre-reformista (1980-1982)	Sin planeación	Contractiva, pues se buscaba reducir/controlar la inflación.	Sin planeación	Tasas de interés flexibles que incentivasen el ahorro y promovieran créditos a sectores básicos.
Periodo reformista (1982-1994)	Sin planeación	Búsqueda de reducción en la dinámica de crecimiento de la oferta monetaria.	Semiflexible, se planteaba un deslizamiento controlado.	Cierta vaguedad, sin pretensiones de liberar al mercado su establecimiento.
Formulación de la política				
Periodo pre-reformista (1980-1982)	Nula, Banxico era un desconcentrado de Hacienda, por lo que se alineó a esta.	Expansiva, presentó un crecimiento de más del 100% en estos años.	Rígida en extremo, establecida por decreto de Banxico, sin participación de oferta privada y por lo tanto sin competencia.	Tasas de interés inflexibles, establecidas unilateralmente por el Banco de México.
Periodo reformista (1982-1994)	Parcial, Autonomía constitucional, pero designación de integrantes de Junta de Gobierno determinada por ejecutivo y legislativo. Ejecutivo determina libremente al Gobernador.	Expansiva, incremento exponencial, pero sin afección proporcional a inflación.	Para 1994 se establece un tipo de cambio flotante. Rigidez nula.	Tasas de interés determinadas por el Banco Central.

Lo primero que hay que destacar de la tabla 5.1.1 (al igual que con las siguientes) es la brecha existente, para ambos periodos, entre la planeación y la formulación de la política, pues podemos observar que la planeación distó de la realidad, en ocasiones radicalmente, ya que en ningún componente de la política monetaria existió concordancia entre lo que se planeó y lo que se diseñó. Llama la atención que este fenómeno no solo se dio en contra de la liberalización de sus componentes, sino que en el caso de los tipos de cambio (para el periodo reformista, en particular el año de 1994) se empleó una política más liberal de la que se había plasmado en la planeación²⁰⁵. Esto denota lo que se ha reiterado a lo largo del proyecto: Que no hay que juzgar el corte de la política económica mexicana por sus compromisos y/o su “discurso”, pues la práctica, prácticamente nunca le fue fiel en estos años.

Entrando en materia de formulación de la política, la ortodoxia neoliberal exige un banco central independiente del gobierno elegido. Al respecto, el punto de partida era totalmente opuesto a esta idea, pues el banco central era parte del gobierno tanto en su estructura orgánica como en su forma de gobernarse; posteriormente, en el periodo reformista, para 1993 se arrebató al Banco de México de la estructura orgánica del gobierno, dotándole de autonomía constitucional, pero esta solo era de gestión y administrativa; no para su forma de gobierno, dejándolo prácticamente sometido al gobierno en turno, lo cual, como ya se mencionó, se puede llegar a intensificar cuando no hubiere alternancia en el ejecutivo, impidiendo así que esta variable concretase en la formulación de la política un alto grado de congruencia respecto a la teoría neoliberal.

No bastando con que, para 1993, sea el gobierno en turno quién prácticamente designase a la Junta de Gobierno, el requisito de “mayor exigencia” señalado en el artículo 39 F II de la *Ley del Banco de México* (el cual dicta que es requisito para formar parte de la junta de gobierno tener cierto grado de experiencia para el puesto), quedaría suprimido en la misma fracción, dando pie a que dos de los cinco miembros de la junta de gobierno no cumplieren con dicho requisito, siempre y

²⁰⁵ De este tema ya se habló más extensamente en el capítulo anterior.

cuando fuesen “profesionales distinguidos”.²⁰⁶ De modo que, si bien, para finales de 1994 sí se avanzó en materia de autonomía del banco central, este no dejó de depender de las personas ocupantes de los puestos de elección popular que implican los poderes Ejecutivo y Legislativo para el establecimiento de su dirección, pues aunque el organismo ya no dependía orgánicamente del Ejecutivo, sí lo hacía para el establecimiento de sus titulares.

Respecto a la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, en la ortodoxia neoliberal se plantea que esta debe de ser lo más mínima posible, al respecto, pese a que en ambos periodos se haya planteado disminuir la oferta monetaria, esta continuó siendo alta. Si bien, para el periodo reformista se logró reducir la tasa de crecimiento, esta no dejó de crecer exponencialmente, alejándose sustancialmente de lo que un proyecto neoliberal establece o demanda.

En cuanto a la política cambiaria, la teoría neoliberal exige que esta sea totalmente flexible y que se establezca por medio de la interacción de las fuerzas del mercado, en este aspecto, se pasó de una rigidez total en el periodo pre reformista, a un tipo de cambio totalmente flexible establecido por las fuerzas del mercado (pese a que, en este caso, el Banco de México en ocasiones juegue como un agente económico más, no implica que establezca unilateralmente las tasas, sino que solo ejecuta movimientos para incidir en la oferta y demanda como un participante más). En este sentido, en cuanto a política monetaria, sería el único componente que lograría alcanzar, para 1994, una ortodoxia neoliberal, irónicamente se trataba de un componente que no se buscaba liberalizar del todo.

Por último, las tasas de interés, para la teoría neoliberal, deben de ser fijadas por las fuerzas del mercado, en ese sentido, para 1982 existían tasas de interés establecidas de manera unilateral, lo que con la llegada de las reformas se modificó en una mínima medida, pues como sabemos, el Banco de México las establece, y si bien para ello construye su decisión con base en instituciones financieras, no por ello estas tienen una incidencia directa en la determinación de estas. De hecho, como lo

²⁰⁶ Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993. P 5.

sabemos, las tasas de interés son utilizadas actualmente como una herramienta monetaria con distintos fines, y la misma es manejada por el Estado.

Con todo lo anterior podemos observar que para finales de 1982 el Estado tenía un control absoluto sobre la política monetaria, posteriormente, durante los años 1982-1994 este control absoluto se diluyó, pero eso no significó que la política monetaria se liberalizará, puesto que el Estado paso de tener el control absoluto de ella a tener un alto grado de intervención en la misma. Prueba de ello es que, ya no de forma directa, pero continúo teniendo control de la dirección del banco central; la modalidad del establecimiento de las tasas de interés continuó siendo regida por el banco central y tan solo la política cambiaria alcanzó la desintervención, esto pesé a que no haya sido algo voluntario, sino que las fuerzas del mercado presionaron para que sucediera.

5.1.2 La política fiscal

Respecto a la política fiscal, su valorización se divide, como hemos visto, en cuatro componentes: disciplina fiscal, prioridades del gasto público, tamaño del Estado e intervención en el mercado. En la siguiente tabla se visualiza cuáles fueron las características de estos componentes tanto en el periodo pre reformas como a finales de 1994.

Tabla 5.1.2. Comparativo de las características de la política fiscal

	Disciplina fiscal	Prioridades del gasto público	Tamaño del Estado	Intervención en el mercado
Teoría Neoliberal	Prescindir del déficit fiscal y control/disminución del endeudamiento.	Cese de gasto como agente económico, redirección del gasto a cuestiones adjetivas y al mantenimiento del sistema legal.	Reducción del aparato gubernamental.	Reducción de la carga tributaria, y cese de impulsos y lastres a agentes económicos y mercados.
Planeación				
Periodo pre-reformista	Alta Disciplina Fiscal, aspiración a saldo deficitario de magnitud inferior a 1% del PIB. Excluyendo los pagos netos a factores, previsión de superávit entre 1 y 1.5% del PIB	Enfoque a sectores agropecuario y desarrollo rural, pesquero, social, comunicaciones y transporte, incremento de gasto social de 20%. Crecimiento de inversión en sector industrial no energético.	Con tendencia al incremento, se plantea una política de nacionalización/creación de empresas para impulsar sectores económicos.	Alta intervención directa dado la política de nacionalización; baja en tributaje; alto nivel de incentivos con búsqueda de promover la industria y desconcentrarla; y sin planeación para la prohibición/restricción.
Periodo 1982-1994	Alta Disciplina Fiscal, se buscaría sanar las finanzas públicas y combatir la inflación.	Se plantea redimensión del gasto derivado de la disciplina fiscal, pero sin pretensión de redireccionamiento del gasto.	Se buscaría reducir el número de empresas e instituciones estatales, sin señalamientos de reducción presupuestaria proporcional, ni de la plantilla del personal.	Disminución de intervención directa por disminución de entes gubernamentales; sin planteamiento de modificación de las tasas impositivas; sin planeación respecto a prohibición o restricción de mercados.
Formulación de la política				
Periodo pre-reformista (80-82)	Nula disciplina fiscal. Déficit público en años 80-82 de 4%, 10% y 13% respecto al PIB respectivamente. Crecimiento exponencial de la	Sectores agropecuario, rural, pesquero y social con variación real neta negativa; Comunicaciones y transporte con incremento al doble del previsto; sector energético con variación	Incremento a 1155 empresas/instituciones públicas.	Duplicación de actividades del estado como agente económico; tributación con tasas de 3% a 139% con media de 50%; y áreas energéticas y parte de comunicaciones restringidas a

	deuda	real anual de 14 y 27%; y gasto social con variación neta de aproximadamente 70%.		ejercicio exclusivo del Estado.
Periodo reformista (1982-1994)	Diciplina fiscal consolidada. Balance presupuestario con superávit para final del periodo y disminución de la deuda.	Gasto social priorizado, llegando a significar entre la tercera y segunda parte del gasto programable federal. Sin aumentos relevantes en materia de justicia y seguridad.	Disminución del 81% de empresas, del 30% del gasto y aumento del 18.6% del personal entre 1982 y 1988.	Disminución de intervención directa por disminución de entes gubernamentales; impuestos con aumentos y disminuciones, pero con un balance semineutral; áreas energéticas (clave) continuaron restringidas a ejercicio exclusivo del Estado.

En este componente de la política económica, la planeación se desempeñó de forma distinta, pues si bien para el periodo pre-reformas esta sí distó de la verdadera formulación, para el periodo de 1982 a 1994 vemos una congruencia bastante fuerte a la planeación expresada tanto en las cartas de intención como en los programas de reestructuramiento económico, la problemática (para la aplicación de una agenda neoliberal) es que justo dicha planeación se alejó de la teoría, ajustándose solo a ciertos factores de la misma y dejando de lado a otros. A continuación, veremos cómo se desarrolló esto en cada uno de sus componentes.

Respecto a la disciplina fiscal, la teoría exige que esta haga presencia, lo que significa un nivel demasiado bajo de déficit y/o en caso de ser posible un superávit, acompañando lo anterior de una administración óptima de la deuda que tienda a la disminución de esta; lo cual, para 1982 era inexistente, pues observamos como el déficit fiscal fue acrecentándose y la deuda continuó creciendo sin control; pero para 1994 esto quedó totalmente contrarrestado, pues justamente hubo un superávit fiscal y la deuda disminuyó sustancialmente (pese a la ligera alza que tuvo en 1995). Con ello, se daría cumplimiento a lo que la teoría neoliberal demanda en este rubro.

En contraste, y respecto a la prioridad del gasto público, (uno de los temas más controvertidos puesto que entre liberales existe discrepancia en este punto), el marco de ideas neoliberal exige que el gobierno enfoque/dé prioridad a la impartición y garantía de la justicia, sus tareas adjetivas, y que en medida lo posible deje de ejercer gasto que provoque en él un papel de agente económico.²⁰⁷ En cuanto a ello, podemos observar que en el periodo de 1980 a 1982 el gasto social no solo fue una prioridad, sino que este mismo mantuvo un incremento constante; lo cual no cambió radicalmente para el periodo de las reformas de 1982 a 1994, pues si bien, la dinámica de crecimiento de este rubro del gasto disminuyó, esto se debió más a la adopción de disciplina fiscal (la cual ocasionó que todos los rubros de gasto sufrieran

²⁰⁷ Aquí, cabe recordar que, como se señaló en el primer capítulo, Vargas Sánchez señala que un agente económico es aquel individuo, empresa o institución que participa en el proceso de producción y distribución de la riqueza y del valor en una economía, lo que incluye trabajo, inversión, producción, distribución y consumo, lo que permite llevar las mercancías de los productores a los consumidores.

disminuciones sustanciales o en su ritmo de crecimiento) que a una decisión voluntaria, por lo que, pese a la congruencia que hubo respecto a la planeación, no fue así con la teoría neoliberal, pues la prioridad del gasto continuó siendo el gasto social, el cual, aunque desaceleró su ritmo de incremento, no dejó de crecer.

Respecto al tamaño del Estado, el neoliberalismo busca un Estado mínimo en diferentes dimensiones, pues esto no solo hace referencia a lo orgánico, sino que también al presupuesto y a la plantilla laboral. Al respecto, mientras que en el periodo de 1980 a 1982 el tamaño tanto orgánico como presupuestario tenían un constante aumento, para la conclusión del periodo 1982 a 1994 el tamaño orgánico se redujo en 80% mientras que el tamaño presupuestario lo hizo en 30% y tan solo se redujo en un 3% respecto al PIB²⁰⁸. Esto delata dos cosas: En primer lugar, que además de que hubo organismos estatales que se fusionaron (lo cual reduce en números la estructura orgánica, pero no el peso presupuestario ni la plantilla laboral), se prescindió de instituciones que realmente no tenían importancia sustancial, tanto es así que su desincorporación prácticamente no tuvo incidencia presupuestaria. Por otro lado, cabe señalar que hubo un incremento en la plantilla laboral, por lo que la reducción del tamaño del Estado fue parcial, satisfaciendo solo la reducción orgánica.

Por último, la intervención en el mercado, como ya se ha señalado, tiene distintas variables, por lo cual se analiza una a la vez. En cuanto a la intervención directa, como productor, para finales de 1994 sí se redujo la participación en el mercado, pues, aunque presupuestalmente continuó siendo un gobierno obeso, ciertamente su estructura orgánica y actividades sustanciales se vieron reducidas, lo que indica un cese de actividades que proporcionasen bienes y servicios. En cuanto a la carga tributaria, para el mismo 1994, pese a que hubo una disminución en el IEPS, en balance, y frente al aumento del IVA, se puede señalar que sustancialmente se dio un incremento, esto debido a que el IEPS tiene menor alcance que el IVA; de hecho, pese a que los ingresos tributarios del gobierno federal disminuyeron drásticamente

²⁰⁸ Centro de Estudios de Finanzas Publicas (S.F) *Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1980-2012*. (consultado en línea el 11 de agosto de 2020) Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/ingresos_publicos/ig008.xls

en 1983 (bajando de 44% a 28% del total del PIB) estos volvieron a incrementar gradualmente, y para 1994 volvieron a significar el 42% del total de los ingresos federales, por lo que, existiendo, como se comentó anteriormente, una variación mínima del gasto federal respecto al PIB, también significaría que para 1994 la carga tributaria respecto al PIB se mantendría prácticamente inalterada.

De modo que, para finales del periodo 1982 a 1994, la política fiscal solo tendría una adecuación que significaría cierta congruencia respecto a la teoría neoliberal y esta fue la adopción de disciplina fiscal; mientras que el gasto público continuó priorizando el gasto social (e incrementando, aunque ya no con el mismo ritmo de 1980-1982); el tamaño del Estado solo se contrajo orgánicamente, pero financieramente continuó costando prácticamente la misma porción del PIB; y la intervención en el mercado (en su modalidad carga tributaria) se mantuvo parcialmente intacta.

5.1.3 La política laboral

Respecto a la política laboral, su valorización se divide, como hemos visto, en dos componentes: los beneficios laborales impuestos por el Estado y la incidencia garantizada por parte del mismo para con los sindicatos en las relaciones empleador-trabajador. Para su análisis, cabe recordar que esta política se trabaja un tanto distinto, puesto que se trata de una política estructural. En la siguiente tabla se visualiza cuáles fueron las características de sus componentes tanto en el periodo pre reformas como a finales de 1994 y su respectivo ideal neoliberal.

Tabla 5.1.3. Comparativo de las características de la política laboral

	Beneficios laborales impuestos por el Estado	Incidencia garantizada por parte del Estado para los sindicatos en las relaciones empleador-trabajador.
Teoría Neoliberal	Disminución de los beneficios laborales impuestos por el Estado.	Disminución de la incidencia garantizada por parte del Estado para con los sindicatos en las relaciones bilaterales empleador-trabajador.
Planeación		
Periodo pre-reformista	S/P	S/P
Periodo 1982-1994	Se propusieron intervenciones directas al precio del salario mínimo con múltiples alzas del mismo.	S/P
Formulación de la política		
Periodo pre-reformista (80-82)	Múltiples beneficios laborales impuestos por el Estado, tanto constitucionalmente como por medio de la <i>Ley federal del trabajo</i> .	Múltiples garantías para la incidencia de los sindicatos en las relaciones obrero-empleador por medio de la relación sindicato-empleador.
Periodo reformista (1982-1994)	Se modificó la Constitución y la Ley Federal del Trabajo para dar paso a una toma de decisión centralizada respecto al precio mínimo del trabajo. Esto implicó que el gobierno federal aumentara su incidencia en el establecimiento del mismo. Sin más cambios que ampliaran o redujeran sustancialmente los beneficios impuestos por el Estado señalados en el capítulo dos.	La incidencia de los sindicatos en la relación individuo-empleador no fue modificada, por lo cual continuó siendo alta.

Siguiendo la misma dinámica, en cuanto a la política laboral podemos observar que prácticamente no fue objeto de planeación en ninguno de los dos periodos observados, pese a que es una de las políticas más importantes, pues es una política estructural, misma que impone las reglas de las relaciones de producción y, sin embargo, poco o nada se tocó en cuestión de planeación y, contrario a la teoría neoliberal, la única planeación al respecto fue un aumento de los salarios mínimos (si bien esto no es una garantía más, sí significaría una reducción en el rango de la concertación de las relaciones trabajador-empleador).

En cuanto a los beneficios laborales impuestos por el Estado, la teoría neoliberal exige que estos sean nulos o mínimos (cabe aclarar, una vez más, que no es que se promueva que estos sean inexistentes, solo que no sean obligatorios e impuestos y/o gestionados por el Estado); sin embargo, podemos observar que en el periodo pre-reformista de 1980 a 1982 estos eran bastantes²⁰⁹, y esto no se modificaría prácticamente en nada durante los años 1982 a 1994, pues estos beneficios quedarían intactos, y no solo eso, sino que respecto al establecimiento de salarios mínimos, al final del segundo periodo comentado, tanto los trabajadores como los empleadores regionales perdieron incidencia para el establecimiento de estos, dejando este aspecto de la política económica aún más alejado de la teoría, pues su establecimiento estaba casi en poder total del gobierno.²¹⁰

Respecto a incidencia garantizada por parte del Estado para con los sindicatos en las relaciones empleador-trabajador, nos volvemos a encontrar con que, en la teoría, el neoliberalismo promueve que esta sea mínima o inexistente, y una vez más nos encontramos con que estas incidencias garantizadas eran bastas para 1982²¹¹ y que

²⁰⁹ de hecho, prácticamente los imaginables: Una jornada máxima, prohibición de trabajo de menores de 14 años, un día de descanso obligatorio, garantías obligatorias a la mujer pre y post embarazo, salarios mínimos, participación de las utilidades, precio a las horas extra, la obligación contribuir a un fondo de vivienda y seguro social.

²¹⁰ Como ya se ha señalado, esto se pervirtió, y lo que en teoría debería de servir como un beneficio para la clase trabajadora, termino siendo un lastre para los mismos por medio de la política de choque. Cabe señalar una vez más que, si bien esto claramente no fue un beneficio laboral, tampoco implicó que por ello está política apuntará a la teoría neoliberal.

²¹¹ La garantía de un puesto si existe separación de este por reducción orgánica y posteriormente el mismo se vuelve a crear, siempre y cuando se mantenga como miembro del sindicato; el libre establecimiento de cuotas

las mismas no serían modificadas durante el posterior periodo de 1982 a 1994, por lo que, al igual que con la variable anterior, este punto quedaría alejado de lo que promueve el neoliberalismo; por lo tanto, queda claro que la política laboral quedó intacta para el final del periodo de estudio, lo que implicaría que conservase un Estado muy alejado de la teoría neoliberal.

5.1.4 La política de comercio exterior

Respecto a la política comercial exterior, su análisis se divide, como hemos visto, en dos componentes: el grado de libertad para la interacción comercial con el exterior y el grado de libertad de la inversión extranjera directa. En la siguiente tabla se visualiza cuáles fueron las características de estos componentes tanto en el periodo pre reformas como a finales de 1994.

sindicales; la titularidad del contrato colectivo de trabajo para un solo sindicato y la posibilidad de establecer que solo se admitirá como trabajadores a los miembros del sindicato titular, entre otras.

Tabla 5.1.4. Comparativo de las características de la política comercial exterior

	Libertad de la interacción comercial con el exterior	Libertad de la inversión extranjera directa.
Teoría Neoliberal	Tanto los productores nacionales, como los extranjeros pueden comerciar en otros Estados con el menor número de trabas posibles y con condicionantes mínimas.	Pocas o nulas restricciones o condicionantes para que extranjeros (físicos o morales) realicen actividades económicas en el país receptor.
Planeación		
Periodo pre-reformista	Proposición de integración a mercados comerciales, pero complementado con estrategias de impulso a los agentes económicos nacionales.	Sin planeación
Periodo 1982-1994	Búsqueda de firma del TLCAN y Tratado de libre comercio con Chile; disminución de impuestos de importación y exportación y disminución de proteccionismo; intervención reservada a la compensación de prácticas desleales del exterior.	Sin planeación
Formulación de la política		
Periodo pre-reformista (80-82)	Nulidad de mayor apertura comercial (pese a continuación del ALADI), tributación al comercio exterior alto y sin modificaciones relevantes.	Altas regulaciones, restricciones y condiciones para las actividades económicas ejercidas por extranjeros en el país.
Periodo reformista (1982-1994)	Firma del TLCAN, Tratado con Colombia y adhesión de México a la OMC; programación de la práctica desaparición de las tarifas a importación con los miembros del TLCAN y una disminución a la mitad de con el resto del mundo (disparidad en la apertura comercial).	Establecimiento de condiciones y requisitos más favorables exclusivamente para los miembros del TLCAN; apertura de algunos rubros de telecomunicaciones; se permitió la creación de fideicomisos; y se simplificó la burocratización de la inversión extranjera; pero se mantuvieron las restricciones de radio y televisión, distribución de energéticos y demás restricciones.

Respecto al nivel de libertad otorgado a la interacción comercial con el exterior, la teoría neoliberal exige que tanto los productores nacionales, como los extranjeros puedan comerciar con/en otros Estados con el menor número de trabas posibles y con condicionantes mínimas. En la planeación, podemos observar que en ambos periodos (1980-1982 y 1982-1994) se buscó aumentar la interacción comercial con el exterior, pero en el periodo de 1982 a 1994, además de ello, se buscaría promover la integración de acuerdos de libre comercio y la disminución de proteccionismos. Para la verdadera formulación de la política económica, se pasó de una interacción con pocos socios comerciales prioritarios y altos niveles de impuestos al comercio exterior en el periodo de 1980 a 1982, a una interacción menos intervenida con el exterior, pues durante el periodo de 1982 a 1994 México se integró a la OMC, lo que liberalizaría su comercio con gran parte de los países, pero a la vez se firmó el TLCAN, con lo que se dio el efecto “proteccionismo regional” (comentado en el capítulo anterior). Con ello, pese a que se desreguló el mercado exterior, esto fue condicionado, por lo cual existe una ambigüedad muy grande en cuanto al nivel de congruencia de esta variable a la teoría para finales de 1994, pues si bien sí hubo liberalización, no fue estandarizada, lo que actuaría como un lastre para aquellos mercados que no estuviesen contemplados primordialmente en el TLCAN.

Por otro lado, respecto a la variable de libertad de la inversión extranjera directa, para ella, en la teoría se promueve que existan pocas o nulas restricciones para que los extranjeros realicen actividades financieras en el país. Esto, durante los años de 1980 a 1982 estuvo limitado de cierto modo, pues existía mucha burocratización al respecto, además algunos mercados estaban prohibidos y restringidos a ciertos límites de inversión extranjera, pero durante el periodo de las reformas, en concreto para finales de 1994, la burocratización se redujo en gran medida y algunos de los rubros que estaban prohibidos o restringidos fueron desregulados. No obstante, al igual que con la interacción comercial con el exterior, para 1994 esta liberalización se vería permeada por la ambigüedad generada por el TLCAN, pues promovería condiciones más favorables para la

inversión proveniente de tan solo dos países, dejando en desventaja a los posibles competidores de estos.

De modo que, con lo anterior, para 1994 nos encontraríamos con una política comercial exterior que daba cumplimiento a la teoría neoliberal en cuanto a que tanto nacionales como extranjeros pudiesen interactuar económicamente entre ellos con el menor número de restricciones posibles, la controversia residiría en que algunos extranjeros tendrían mayor o menor número de restricciones²¹², con lo que no se daría cabal cumplimiento a la característica de que se evitasen las condicionantes, pues justamente para poder acceder a estas condiciones de un mercado internacional más libre, habría que cumplir con la condición de formar parte de uno de los tres países pertenecientes al TLCAN, si no, “te quedabas con la suscripción de plata y no la premium” (más adelante observaremos a fondo las consecuencias de esto). Tal como lo evidencia Adolfo Gilly:

*No tiene interés Estados Unidos en una [posible] catástrofe mexicana [derivada de la crisis de 1982]. Más bien la teme, (...) Pero quiere aprovechar al máximo las ventajas que la crisis da a los fuertes sobre los débiles para buscar una salida que asegure, no el estancamiento de México, sino una nueva subordinación estructural (no sólo comercial o financiera) "modernizada" del desarrollo industrial mexicano a las tendencias y necesidades de la reestructuración de la economía de Estados Unidos, explicitadas en los proyectos reaganianos de "reindustrialización" sobre nuevos ejes productivos y geográficos y de "redespliegue mundial" de sus transnacionales.*²¹³

²¹² Como ya se ha comentado, este no es solo un fenómeno que se da al comparar el trato de México para con los demás países, sino que esto también afecta a las mercancías, puesto que se originaría una inclinación a interactuar, en primer lugar, con determinados países, y, en segundo lugar, con determinadas mercancías.

²¹³ Adolfo Gilly. (1986) *México: Crisis y modernización del capitalismo*: Nueva Sociedad. Marzo-Abril (Número 82) Pp14.

5.1.5 El balance general del cambio sustancial en la política económica mexicana de 1980 a 1994

Con todo lo anterior, podemos clasificar los cambios en la política económica de 1982 a 1994 en tres agrupaciones: Las que tuvieron fidelidad a la propuesta neoliberal, las que tuvieron un movimiento hacia la política neoliberal, pero no concretaron (sin importar el grado de avance) y las que definitivamente se mantuvieron estáticas o hasta retrocedieron en dicha agenda. En la siguiente tabla podemos observar esta clasificación.

Tabla 5.1.5 Congruencia respecto a la teoría neoliberal de las variables que componen a las políticas de la política económica para el año de 1994.

Componente de la política económica	Variables con fidelidad a la propuesta neoliberal	Variables con avance en la agenda neoliberal	Variables con nula modificación o evolución contra la agenda neoliberal
Política monetaria	<ul style="list-style-type: none"> Política cambiaria 	<ul style="list-style-type: none"> Independencia del banco central Tasa de crecimiento de oferta monetaria Establecimiento de las tasas de interés 	
Política fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Disciplina fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Tamaño del Estado Intervención en el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Prioridad del gasto público
Política laboral			<ul style="list-style-type: none"> Beneficios impuestos por el Estado Incidencia garantizada por parte del estado para los sindicatos en las relaciones empleador-trabajador.
Política comercial exterior.		<ul style="list-style-type: none"> Libertad de la interacción comercial con el exterior Libertad de la inversión extranjera directa. 	

En la tabla 5.1.5 se observa de manera general la evolución, para 1994, de cada uno de los componentes de las políticas que conforman la política económica. Llama la atención que tan solo dos alcanzaron la ortodoxia neoliberal, y pese a que el gran grueso de las variables se encuentra en el grupo de políticas que tuvieron un avance en la agenda neoliberal, hay que recordar que en algunos

casos este avance fue mínimo, por ejemplo el tamaño del estado, el cual continuó con el mismo peso fiscal pese a haber prescindido del 80% de su estructura orgánica; o la intervención en el mercado, la cual solo avanzó en la agenda neoliberal por el redimensionamiento de la estructura orgánica estatal, pero en cuanto a impuestos o restricciones se mantuvo intacto. De igual modo, llama la atención que la política laboral se mantuvo inamovible respecto a la agenda neoliberal. A continuación, en el siguiente punto, observaremos los motivos de porque esto se desarrolló de dicho modo.

5.2 Los motores de cambio en acción: La razón por la que hubo diferencias en el grado de compromiso con la agenda neoliberal en la aplicación de la política económica.

Hasta aquí se ha demostrado que para 1994 el neoliberalismo no había impactado de la misma manera a los distintos componentes de la política económica, esto es importante puesto que si bien, es claro que ningún gobierno va a tener una congruencia ortodoxa a cualquier escuela económica, lo relevante para el caso mexicano es que se dio una congruencia endeble, puesto que mientras su grado de compromiso con el neoliberalismo fue ortodoxo en algunos rubros, por otro lado gozo de un desentendimiento total de la teoría en otros. Esto debido claramente al contexto nacional y por lo tanto a las exigencias de cambio que existían no solo del exterior sobre el gobierno mexicano, sino también internamente debido a la inconsistencia financiera provocada por el agotamiento del modelo mexicano para 1982; que estos dos factores se mantuvieran en constante oposición a las resistencias al cambio presentadas por el contexto político y social (*cultura administrativa*, término acuñado en el capítulo tres) provocarían, en esta primera fase del neoliberalismo mexicano, la ya mencionada ferocidad del cambio en el paradigma económico en algunos aspectos y su pasividad en otros.

A partir de ello, surge la necesidad de explorar como es que los motores de cambio expuestos en el capítulo tres incidieron en la composición de la política

económica resultante para 1994, y porqué las presiones generadas por los mismos modificaron a unos de sus componentes y a otros no. Este análisis será llevado a continuación, revisando las variables con apoyo de la categorización efectuada en la tabla 5.1.5. Cabe recordar que los motores o resistencias de cambio son básicamente dos: Las presiones políticas y sociales (*cultura administrativa*) y las presiones administrativas (básicamente las financieras).

Observaremos como, mientras que las presiones administrativas (las cuales funcionaron como motor de cambio en virtud de que ya no era posible mantener intactas algunas variables de la política económica) orillaron al gobierno mexicano a ejecutar un cambio de paradigma económico a partir de 1982; en contraste, las presiones políticas pugnarían (en materia de política económica, pues está claro que en materia electoral esto no es igual) por mantener el statu quo. La combinación de estos dos motores provocaría que se obligase a los constructores de la política económica a avanzar hacia la liberalización de algunos componentes, y a detenerse o a ir en contra de ella en otros, tal como veremos a continuación.

5.2.1 La influencia de los motores de cambio en las variables que alcanzaron ortodoxia neoliberal.

Como se observa en la tabla 5.1.5. solo dos variables (de 12) alcanzaron la ortodoxia neoliberal para 1994: La disciplina fiscal (política fiscal) y la política cambiaria (política monetaria). Respecto a la disciplina fiscal, es fácil imaginar que el motor de cambio que le impulsó fueron las presiones administrativas, pues como se vio en el capítulo tercero, para 1982 México atravesaba una cebera crisis financiera, la cual le orilló a aceptar firmar las cartas de intención con el FMI y por lo tanto a comprometerse a reestructurar su política de gasto.

Ahora, recordemos algo muy importante, previo al descubrimiento de los yacimientos petroleros, la crisis mexicana era tal que distintos bancos

internacionales se negaron a prestarle, y, en suma, al fallar el *proyecto petrolero* México se declaró insolvente ante la comunidad financiera internacional. Es decir, se generó un ambiente de total desconfianza en torno a aceptar expedir créditos en favor de México. Pues justo en ese ambiente de incertidumbre fue que el FMI accedió a prestarle a México, por lo cual, es natural pensar que este plantearía condiciones a México para acceder a prestarle. De manera consecutiva, es normal pensar que se le impusiera la condicionante de tener finanzas sanas, pues sería ilógico confiar en que cualquier país pueda pagar su deuda, cuando ni siquiera puede solventar sus propios gastos. Esto no será menor, pues tal como quedó señalado en el capítulo tercero, justamente las cartas de intención no tendrían intención alguna de reformar el gran grueso de los componentes de la política económica y se enfocarían solo a la política fiscal, denotando que al FMI no le interesaría que México trabajase en una agenda neoliberal multidisciplinaria o transversal, pues mientras este implementará las reformas suficientes para pagarle, el FMI se daría por bien servido (pues recordemos que el FMI tiene por objetivo evitar crisis financieras que deriven en afecciones a otros países).

Es así como las presiones administrativas (en este caso la insuficiencia presupuestaria) serían el motor de cambio para el nivel de disciplina fiscal, y el hecho de que la única forma de dar solución a estas presiones administrativas fuese aceptar colaborar con el FMI, fue lo que llevó, obligadamente, a que México pudiese consolidar a la misma.

En cuanto a la adopción de una política cambiaria flotante, como se señaló en el capítulo anterior, fueron las presiones administrativas las que llevaron a México a su adopción. Recordemos que, como señaló el Banco de México, *en 1994 ocurrieron varios eventos en México que provocaron inestabilidad en los mercados y terminaron con un ataque especulativo a las reservas internacionales del Banco de México a finales del año.*²¹⁴ De modo que la adopción de la disciplina fiscal afectaría a la política cambiaria, pues para 1994 se dio una insuficiencia

²¹⁴ Banco de México (2009) Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954. Banco de México. P 9. [En línea] (consultado el 05/12/2019). Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/mercados/d/%7BC260B142-835E-2F6B-D7BD-3C9E182BB8B9%7D.pdf>

presupuestaria que derivó en la imposibilidad de continuar inyectando dinero (reservas) al peso mexicano como se solía hacer previo a 1982, para poder mantener un valor artificial.

Siendo solo estas dos variables las que alcanzaron una ortodoxia neoliberal para 1994, podemos observar que las presiones externas a la política económica (la adopción de disciplina fiscal) fueron las responsables de orillar al gobierno a ceder ante una agenda neoliberal, pues el Estado mexicano fue incapaz de resistirse a esta. Con ello, podemos dejar en claro algo muy importante: lo que entró de neoliberalismo a México, lo hizo “a la fuerza”, en ningún momento el Estado se vio simpatizante con las ideas, por el contrario, tal como sucedió con la política cambiaria, se resistió en la medida de lo posible al cambio.

5.2.2. La influencia de los motores de cambio en las variables con cierto grado de avance en la agenda neoliberal.

Este apartado está compuesto por el gran grueso de las variables de los componentes de la política económica (tal como se refleja en la tabla 5.1.5), no obstante, recordemos que su avance en dirección de una agenda neoliberal no fue uniforme, por lo cual, habrá que tener presente esto a la hora de crear un juicio sobre las consecuencias de la nueva conformación de la política económica, la cual será revisada en el punto siguiente.

Entrando en materia, los cambios en el nivel de independencia del banco central, y el crecimiento de la oferta monetaria, respondieron a una cuestión de combate a la inflación, al respecto, el Banco de México señala que:

“los males que causa la inflación al crecimiento económico, al proceso de intermediación financiera, a la generación de ahorro, a los resultados de los acuerdos que se suscriben con una implicación económica, y a la distribución del ingreso en la economía nacional. Todos [esos] efectos adversos que provoca la

inflación en México se había sufrido esas consecuencias perjudiciales durante las épocas alcistas.”²¹⁵

De modo que el motor de cambio fue la búsqueda de generar estabilidad en el valor de la moneda, y con ello hacer frente a la desconfianza que existía para 1982 no solo en el mercado interno, sino a nivel internacional. Recordemos que en las cartas de intención se vio cómo las reformas a la política monetaria constantemente tuvieron por objeto fungir como un pilar para la implementación de las políticas fiscales, además de que en ellas se señalara como una constante el compromiso de combate a la inflación, por lo cual, con la independencia del Banco central se buscaba:

“contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo [combate a la inflación]. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública”²¹⁶

Observemos como estas dos variables siguieron la misma dinámica de cambiar, durante el periodo de 1982 a 1994, debido a una presión externa: el compromiso con el FMI de tener no solo finanzas sanas, sino también una inflación controlada. Sí se acepta lo propuesto anteriormente respecto a que la variable de la independencia del banco central no se cumplió cabalmente para finales de 1994, puesto que pese a los avances en la autonomía del banco central, se mantuvo la “dirección” del mismo bajo el poder del ejecutivo (por medio de la designación de los integrantes de la junta de gobierno); podemos determinar que hubo una resistencia a perder totalmente el control de la política monetaria.

Por otro lado, el cambio en la modalidad del establecimiento de las tasas de interés, para 1994, fue un fenómeno vestigial, es decir, no se buscó tal cual liberarles y definitivamente, como observamos anteriormente, no se plantearía jamás que estas funcionaran totalmente bajo la dinámica de oferta y demanda (cosa que no sucedería), puesto que justamente, no existió presión alguna al respecto; esta variable pasaría prácticamente inadvertida para el motor de cambio

²¹⁵ Eduardo Turrent Díaz. (2012) *Autonomía de la Banca Central en México. Visión histórica*. Distrito Federal, México. Banco de México. P 186.

²¹⁶ *Ibidem*. P 186.

que significarían las presiones del FMI, por lo cual, las modificaciones en su establecimiento fueron algo circunstancial. Al respecto, el Banco de México señala que la privatización de algunos bancos comerciales formó parte del “programa de desincorporación de empresas y entidades públicas”²¹⁷, (además de estar contemplada la venta de algunos bancos en las cartas de intención de los años 1991 y 1992,) por lo cual, la consecución de la incidencia de instituciones financieras privadas en el establecimiento de las tasas de interés, fue justamente producto de la nueva existencia de bancos privados; de modo que, en el momento en que se privatizan (como parte del adelgazamiento del Estado, el cual sí fue provocado por presiones del FMI al exigir a México disciplina fiscal) algunos bancos, automáticamente tienen que entrar en el juego de las tasas de interés, pero no por esto existiría reforma alguna que les dotará de poder sobre el establecimiento de las mismas, pues esta tarea continuó siendo papel del Banco de México para 1994, el cual, como sabemos marca la pauta o referencia y a ella se acoplan el resto de los bancos, por lo que, como ya observamos, sustancialmente existió poco avance en esta variable en cuanto a la construcción de un proyecto neoliberal.

El motor de cambio que significó la presión del FMI también pasó a afectar, para 1994, el tamaño del Estado. Tal como vimos en el tercer capítulo, en las cartas de intención México se comprometió al adelgazamiento del mismo, pero respecto a ello solo se señaló la pretensión de desincorporar entes gubernamentales (en algunos casos hasta precisando cuales o cuantos), esto con el objetivo expreso de reducir y hacer más eficiente el funcionamiento del sector público, por lo cual no es sorpresa que, existiendo solo presión sobre el número de entes gubernamentales, el tamaño presupuestario²¹⁸ y laboral se mantuviesen prácticamente intactos para finales de 1994. De igual modo, no hay que olvidar la presión social que existía, pues como vimos en el mismo capítulo tercero, en México había (y hay) lo que ya se ha denominado una *cultura administrativa*

²¹⁷ Ibidem. 174-175.

²¹⁸ Respecto al cual uno pensaría que su adelgazamiento estaba contemplado en la “disciplina fiscal”, pero esto no es así, pues la disciplina fiscal solo busca combatir el déficit y el descontrol de la deuda, siendo indiferente a cuanto se gaste, siempre y cuando no sea más de lo que se recaude.

acostumbrada a tener, ya sea empresas gubernamentales que reduzcan costos por medio de la oferta de bienes y servicios económicos o en su defecto programas sociales que inyecten dinero a la economía; con lo que, de haberse realizado también un ajuste en el tamaño presupuestario, se hubiese tocado esta *cultura administrativa*, mientras que por otro lado, en caso de afectar proporcionalmente la plantilla laboral a el adelgazamiento orgánico, se hubiese tocado a la *población que vive de la política* (concepto desarrollado por Vargas y expuesto en el capítulo tercero); por lo cual, al no existir presión sobre estas dos dimensiones del tamaño del Estado, y siendo un riesgo para la legitimidad modificarlos, se optó por no arreglar lo que no se señalaba por el FMI como roto.

Respecto a la intervención en el mercado, recordemos que esta se puede presentar de tres formas: La intervención directa, la carga tributaria y las limitaciones o prohibiciones al mercado. De estas tres variables, para finales de 1994 la primera se vio modificada al modificarse la estructura orgánica del Estado, por lo cual se puede decir que su motor de cambio fue el mismo que el señalado anteriormente; no obstante, respecto a la carga tributaria (uno de los componentes de los cuales más se demanda desregulación por parte de los liberales) no hubo presión alguna para que esta disminuyese, y justamente esto no sucedió, pues por el contrario, su disminución hubiese significado un impacto sustancial a la capacidad del Estado de sostener la *cultura administrativa* y con ello su ya inconsistente legitimidad. Lo mismo sucedería con las prohibiciones y limitantes al mercado, las cuales sufrieron nulas modificaciones, puesto que no existió incentivo o presión alguna para modificarles y hacerlo implicaría las mismas consecuencias que la hipotética modificación de la carga tributaria.

En cuanto a la libertad de la interacción comercial con el exterior y la libertad de inversión extranjera directa, recordemos que para 1994 principalmente se manifestaron avances al respecto con la entrada de México a la OMC y al TLCAN, destacando esta última, como ya se dijo. Al respecto, en las cartas de intención se presionaría a México, a partir de 1982, para reducir los proteccionismos; llama la atención que en las mismas se plantea que la apertura se consolidaría con la

negociación del TLC, es decir, desde las cartas de intención se concebía al TLCAN como la pieza clave de la apertura comercial mexicana. De igual modo, el Banco de México señala que:

Las razones de México para buscar un tratado de comercio con los Estados Unidos y también con Canadá eran diversas. (...) era aplicar un golpe definitivo a la tradición de proteccionismo que había reinado en México por siglos. Otra motivación fue impulsar la inversión en México, y en particular la inversión extranjera, ofreciendo a las empresas la posibilidad de aprovechar las ventajas de localización y la mano de obra accesible y abundante que existía en el país.²¹⁹

Ello es una incongruencia, pues el “golpe definitivo a la tradición de proteccionismo” solo fue un golpe a la tradición de proteccionismo del mercado mexicano para con Estados Unidos y Canadá, pues con la puesta en marcha de este tratado en 1994, el comercio internacional mexicano fue entregado en charola de plata a las potencias comerciales de E.E.U.U y Canadá. De modo que no existió una presión para que se liberalizara todo el mercado internacional, sino que expresamente en las cartas de intención solo se daría prioridad a la firma del TLCAN, y si bien, también se entró a la OMC, el trato ofrecido a ellos quedó totalmente despreciado frente al trato ofrecido al TLCAN. Es por ello que estas dos variables no se pudieron consolidar en la ortodoxia, pues mantuvieron el sesgo del proteccionismo regional.

5.2.3 La influencia de los motores de cambio en las variables con nula modificación o evolución contra la agenda neoliberal

Si bien es ambiguo plantear como afectaron los motores de cambio a variables que no fueron modificadas (señaladas en la tabla 5.1.5), justamente la explicación reside en que por un lado estas variables fueron “ancladas” por las presiones

²¹⁹ Ibidem pp 178.

políticas, mientras que por otro lado las presiones administrativas las pasaron por alto; de modo que, no habiendo exigencia de reformar, la situación política y social del país contribuyó a que durante el periodo de 1982 a 1994 estos se afianzaran en su status quo.

En las prioridades del gasto público confluyeron los dos motores de cambio, pues durante el periodo de 1982 a 1994, por un lado había que reducirle, pero a su vez se pretendería mantener la mayoría relativa a favor del partido en el poder, por lo cual era imprescindible conservar la *cultura administrativa* bajo cualquiera de las dos dinámicas señaladas en el capítulo tres, so pena de perder totalmente la legitimidad; y ya que con el cierre de empresas gubernamentales era imposible mantener la dinámica *empresa gubernamental-ciudadano*, habría que continuar inyectando dinero a los sectores votantes por medio de la dinámica *programa gubernamental-beneficiario* (esto mismo explicaría porque no se dio una reducción sustancial en el gasto ni tampoco en las tasas de impuestaje), dejando para 1994 si bien, no con el mismo ritmo de crecimiento, sí con la misma dinámica a la prioridad del gasto público, la cual se mantuvo enfocada a los sectores sociales.

En cuanto a la política laboral (cuyas dos variables se mantuvieron igual o con mayor grado de incongruencia respecto a la agenda neoliberal), para el periodo de 1982 a 1994 la situación no disto bastante de lo sucedido con las prioridades del gasto, pues al ser una política estructural, no había forma de que las presiones administrativas/financieras le pegasen, mientras que por otro lado, en caso de mover esta política hacia el neoliberalismo, no solo se hubiese generado inconformidad entre todos los trabajadores formales que de cierto modo “gozaban de beneficios”, sino también en los líderes sindicales los cuales verían su poder reducido y por último en aquellas personas que, de manera indirecta, se veían gozosas de un empleo ya sea por las actividades gubernamentales de seguridad social, vivienda u otros. Es por ello que de 1982 a 1994 resultó preferible mantener

la presión de la dinámica laboral sobre el sector empresarial²²⁰ (el cual en números es reducido y además se vio beneficiada por la política de choque salarial) que liberar la dinámica de las relaciones laborales y generar descontento en los tres grupos sociales anteriormente mencionados.

De todo lo expuesto en este punto podemos observar dos cosas: Que absolutamente todas las modificaciones que se ejecutaron de 1982 a 1994 se hicieron a razón de las imposiciones que tuvo el FMI para con México, mismas que no tendrían el mismo nivel de incidencia ni precisión para las distintas variables, lo que permitió que la política económica mexicana se volviese muy amorfa, pues se pasó de un modelo con un alto nivel de intervencionismo (80-82), pero uniforme, a un modelo que, para 1994 tenía un alto nivel de intervencionismo en unas áreas de la política económica, mientras que en otras se implementó una agenda neoliberal radicalmente.

Por otro lado, se reafirma que el gobierno mexicano no tendría la más mínima intención de liberalizar si no se veía obligado a ello, por lo que es falso que el mercado en México fuese plenamente liberado desde hace 30 años, pues para finales de 1994 el mercado laboral quedó totalmente sometido y viciado a regulaciones tanto estatales como sindicales; el mercado interno continuó sobrecargado de impuestos que no serían reducidos; y la liberalización del comercio exterior quedaría “aplicado a una región”, pero continuaría con una fuerte intervención. En contraste, los avances en la política fiscal poco o nada incidieron en liberalizar al mercado (lo más significativo fue que el gobierno dejara de ser un proveedor de bienes y servicios, pero eso no significó que desinterviniera como regulador), siendo lo más significativo la libertad del mercado cambiario. Lo dicho: Se trato de una reforma fiscal que tocó a la política económica y no de una política económica que toco a la fiscal.

²²⁰ Hablando de la política laboral como conjunto y todo lo que implica, pues quedó claro que, la política de choque salarial que se dio significó una problemática para la clase trabajadora, pero no por ello implicó modificaciones en el resto de las dinámicas establecidas en la ley y que eran en pro de su beneficio.

Lo anterior provocaría una ambigüedad en la práctica, en la que mientras unas variables estaban acondicionadas para unos efectos (ya sea intervencionistas o liberales), habría otras generando un sistema de contrapesos en el que se dio un efecto de hacer un nudo con las agujetas de ambos zapatos, impidiendo que ni liberalismo ni proteccionismo pudiesen “explotar su potencial teórico”. En el siguiente punto señalaremos cada uno de estos casos.

5.3 Una entrada al neoliberalismo desarticulada

Después de toda la información revisada, ha quedado claro que el nivel de entrada al neoliberalismo que México tuvo para finales de 1994, no fue solo limitado, sino que además no fue “gradual” ni “uniforme” (pues tan solo dos de las 12 variables se vieron totalmente comprometidas con la agenda, mientras que siete lo hicieron parcialmente y tres literalmente no mostraron movimiento alguno en dirección de la agenda neoliberal) en el sentido de que no todas las variables avanzaron juntas, lo que generó un modelo desarticulado y sin identidad. En este punto, veremos más a fondo esta idea y las consecuencias de dicha desarticulación.

5.3.1 ¿Cuál fue el nuevo modelo económico adoptado por México?

El que México no entrara, para 1994, ni de lleno ni uniformemente a una política neoliberal, teniendo solo avance significativo en lo monetario, lo fiscal y medianamente en el comercio exterior, es de alta relevancia, puesto que teniendo en cuenta que el motor de cambio que impulsó estas modificaciones fueron las presiones del FMI, se evidencia algo muy importante y que se ha venido señalando: Que al FMI le era un menester menor el objeto de gasto del gobierno mexicano, y la libertad de su mercado interno; siempre y cuando este tuviese finanzas sanas y apertura comercial al exterior; es decir, la posibilidad de pagar sus deudas y que dejará entrar a extranjeros (en particular los del TLCAN). Por lo tanto, las reformas sirvieron a estos dos dioses, las finanzas (pago de la deuda) y apertura (permitir que entrara el exterior), pero fueron indiferentes en que el gasto se disminuyera (junto con las tasas de impuestos) y se enfocará a una agenda neoliberal y que el mercado interno se desregulara.

Por lo anterior, la política económica resultante de las modificaciones que se dieron en el transcurso de 1982 a 1994, sufrió una descompensación, pues consiguió rigidez financiera, y cierta apertura comercial al exterior, pero el mercado interno, (tanto de bienes y mercancías como el laboral) no se vería desregulado. Esto se tradujo en una presión importante al contribuyente (es decir, a cualquier ciudadano mexicano); un desentendimiento de la ciudadanía en general en cuanto al gasto, con un enfoque solo en “sus partidarios” por medio de la relación *beneficiario-programa social*; y una lucha con el exterior, que tenía a los competidores nacionales con los grilletos que significarían las altas regulaciones internas tanto para producir como para con los empleados.

Con ese panorama, cabe preguntarse ¿entonces que modelo económico tenía México? Al respecto, Thurow señala que:

*“Hay tres modelos de capitalismo: **Modelo del Rhin**. “Tiene un carácter más comunitario y está dispuesto a realizar inversiones sociales mucho más amplias. La previsión social es el resultado ‘justo’ del progreso económico y su compromiso con el Estado de bienestar social no puede funcionar en una economía global”. (...) **Modelo anglosajón**. [tiene] un funcionamiento económico, con un fuerte sesgo individualista, caracterizado por una acentuada orientación al mercado. **Modelo Japonés**. [al cual califica] como de “capitalismo humano”, en el cual la empresa está muy comprometida con el bienestar de sus trabajadores, lo cual ha creado una sociedad muy igualitaria. La economía japonesa es muy dinámica por estar basada en las exportaciones, sin embargo, su mercado interno está altamente protegido como mecanismo para resguardar a sus empresas al empleo y los ingresos de sus trabajadores. Los costos del sistema de seguridad social están a cargo de las empresas y, en mucho menor medida, del Estado.”²²¹*

Si tuviésemos que ubicar al México de 1994 en uno de los modelos de Thurow, sencillamente no podríamos, puesto que no encaja en ninguno de estos modelos, pues si bien ya no existe un modelo del Rhin, es incoherente pensar que en el México de 1994 existía un modelo como el inglés o japonés, pues respecto al

²²¹ María de Lourdes Flores Alonso. (S.F) *Reforma del Estado y reforma administrativa*: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (Consultado en línea el 11 de agosto de 2020) Disponible en: <http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/content/download/21280/105835/file/PB4007%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20administrativa.pdf>

inglés ha quedado claro que no hubo una acentuación del mercado (cuando mucho solo del mercado exterior); y respecto al japonés, no existiría un proteccionismo del mercado interno, ni los mecanismos que resguarden el empleo y los ingresos.

Por otro lado, si quisiéramos ubicarlo entre un capitalismo neoliberal o un capitalismo Keynesiano, tampoco nos sería posible, pues en cuanto al neoliberalismo, ya se han señalado sus dolencias, y en cuanto al Keynesiano haría falta el axioma Keynesiano de que *“el Estado puede y “debería” intervenir en la economía para garantizar un crecimiento sostenido”*²²² pues como podemos observar, las características de un modelo keynesiano no se aplicaron en México para 1994, a saber, se hace referencia (de forma rápida) a las siguientes:

- *Política económica que coordine los esfuerzos del Estado y el mercado.*
- *Política de crecimiento y distribución del ingreso.*
- *Transformación productiva con equidad.*
- *Participación conjunta de inversión privada y política del Estado.*
- *Políticas de distribución del ingreso y de lucha contra la pobreza.*
- *Una estructura de la industria Heterogénea*²²³

Con ello, podemos observar que de este modelo también se retoma al menos uno de los rubros (como políticas de distribución del ingreso y de lucha contra la pobreza), pero no se entra de lleno a él, por lo que da la sensación de incompatibilidad.

Por lo tanto, se puede señalar que México entró, en 1994, en un modelo el cual es una especie de limbo entre un modelo totalmente neoliberal y uno intervencionista, un modelo caracterizado por su compromiso con las *finanzas públicas sanas*, pero también con su *cultura administrativa* y la *gente que vive de la política*, aspectos que son literalmente incompatibles si lo que se buscara fuese arrastrar el modelo mexicano hacia el intervencionismo o hacia el liberalismo. Lo anterior, en combinación con un Estado que procuraba a la democracia por sobre el mercado,

²²² Gustavo Vargas Sánchez. Introducción a la Teoría Económica: Un enfoque Latinoamericano. México: Pearson Educación P 90.

²²³ Ibidem. Pp 182-183.

generó una oferta política que, en caso de acceder al poder, no estaría dispuesta a desprenderse de la *cultura administrativa* mexicana, pues hacerlo significaría irremediablemente la pérdida del poder político; lo que llegó a implicar un sistema económico vinculado al político, el cual se encontraba (y posiblemente se sigue encontrando) atascado entre las propuestas de buscar implementar la *cultura administrativa* a la que está acostumbrada la sociedad mexicana y el imperativo de mantener finanzas sanas, por lo cual se le imposibilitaría poder avanzar en cualquier agenda o escuela económica.

5.3.2 Afecciones de la política desarticulada

Quedando claro que el modelo mexicano llegó a ser amorfo y a no responder a ninguna escuela económica en los más importantes de sus axiomas, pasemos a analizar las consecuencias de este nuevo panorama que adoptó la política económica para 1994, para lo cual hay que dimensionarlas en dos niveles: las consecuencias familiares y las consecuencias nacionales.

El problema en sí no llegó a ser que México se encontrara atorado en medio del intervencionismo y el liberalismo, el problema es que no tuviese los dos pies “adentro y afuera” en un mismo grado, sino que desarrolló uno totalmente adentro (como ya se señaló, se hace referencia a la disciplina fiscal y en parte al comercio exterior aunque este solo fuese con dos países) y otro totalmente afuera (haciendo referencia a la política laboral, la política tributaria y el sesgo de un intervencionismo regional), pues esto llegó a generar ambigüedades, debido a la creación no intencionada de un sistema de contrapesos en donde las características adoptadas de cada uno de los modelos arrastraría el progreso que podrían haber generado los otros, es decir, se trataba de caballos tirando en diferentes direcciones.

Afecciones de la política desarticulada a nivel familiar

La primer combinación perjudicial se encontraría en la influencia que tuvo la adopción de disciplina fiscal en las otras variables de la política fiscal, puesto que a la par que el tamaño orgánico del Estado disminuyó, lo hizo también su capacidad para proveer bienes y servicios a la población (capacidad señalada, por el doctor Luis Aguilar, como la principal fuente de legitimidad), por lo que, en la búsqueda de mantener legitimidad, se compensó con programas sociales que le darían solo a una porción de la población la posibilidad de adquirir bienes y servicios, de cierto modo “financiados por el gobierno”. Con esto, no era posible reducir el gasto de manera proporcional y por lo tanto tampoco disminuyeron los impuestos, dejando a toda la población que no se beneficiaría de un programa social, con una sustancial pérdida del poder adquisitivo, pues quedó excluida de los dos modos de legitimidad que tiene el gobierno a través de la *cultura administrativa*, mientras que a la par, tuvo que seguir financiándola.

No es coincidencia que *el salario mínimo general (...) se redujo en términos reales en un 55% desde diciembre del 1982 a la fecha*;²²⁴ año en el que justamente comenzaron las desincorporaciones. Cabe señalar que esta caída del poder adquisitivo se debe a esta “combinación ganadora” de variables (anudado a la política de anclaje del precio del salario mínimo), y no a un proceso de liberalización, pues como se ha demostrado, este realmente no contaba con la profundidad que se presume por múltiples autores y académicos y por lo tanto no tenía tal capacidad de incidencia.²²⁵

²²⁴ S.A (2018) *Poder adquisitivo del salario mínimo cayó 55% desde 1982: Coparmex*. Forbes México. (Consultado en línea el 09/12/2020). Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/poder-adquisitivo-del-salario-minimo-cayo-55-desde-1982-coparmex/>

²²⁵ Al respecto, se puede argumentar que el poder adquisitivo se mide en función del salario mínimo, y por lo tanto no le es atribuible a la “combinación ganadora” la pérdida del mismo, pero hay que recordar que para la determinación de salarios juegan varios intereses, incluidos los de los empresarios, por lo que, al tener tasas de impuestos significativas y múltiples obligaciones patronales (derivadas de la política laboral), es lógico pensar que el salario mínimo sería arrastrado hacia abajo, llevándose consigo al medidor del poder adquisitivo; por ultimo no está de más añadir que la existencia de un salario mínimo es justamente una intervención al precio del trabajo y por lo tanto se está midiendo el poder adquisitivo con una variable que, en principio, de existir un neoliberalismo esta no debería de hacerlo.

Por otro lado, “los costos absorbidos por el Estado” también beneficiaban sustancialmente a los productores (además de los incentivos de los que algunos gozaban), por lo que, con su disminución y la inamovilidad de los impuestos y la política laboral, no solo cayó el poder adquisitivo, sino también la capacidad de producción, pues se perdieron factores favorables para esta, pero no se redujeron los obstáculos, por lo cual su peso se resintió con mayor sensibilidad.

Afecciones de la política desarticulada a nivel nacional

Los dos primeros factores señalados anteriormente (caída del poder adquisitivo y de la capacidad de producción) significarían un problema nacional, dado que al disminuir la eficiencia del sistema productivo mexicano y disminuir la capacidad de compra, se generaría un aumento en la brecha entre el costo de producción (y por lo tanto el valor que el productor le da a su mercancía y el precio al que está dispuesto a venderla) y el ingreso que la ciudadanía se puede permitir gastar en bienes no esenciales, haciendo menos atractivo producir en aquellos mercados que significarían una inversión alta y un riesgo equivalente.

Lo anterior, sumado a la combinación de una política comercial exterior abierta, pero restringida a tan solo dos países, (recordemos, en combinación con una nula baja de impuestos, y nula desintervención del mercado laboral), provocaría que la producción mexicana resultara más cara que en los otros países miembros del TLCAN y por lo tanto menos atractiva, lo que a largo plazo desembocó, como señalaría Alejandro Rosas, en una dependencia de México por la tecnología estadounidense²²⁶.

²²⁶ Alejandro Rosas (S.F) *La importancia del T-MEC para México: Expansión*. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2019/07/15/que-le-hizo-el-tlcan-a-mexico>.

Conclusiones

Derivado de todo lo expuesto a lo largo de los cinco capítulos anteriores, se puede concluir que nuestra hipótesis ha sido confirmada, puesto que el México de 1994, para sorpresa de nadie, no lograría alcanzar una ortodoxia neoliberal, pero lo relevante es que este “no alcance de la ortodoxia neoliberal” se vio amorfo debido a que, si bien uno esperaría cierta parcialidad en su avance, también esperaría uniformidad y esto no fue así, pues como vimos, hubo un avance radical (el cual alcanzó la ortodoxia neoliberal) en tan solo la disciplina financiera y las tasas de cambio, un estancamiento abrupto en los dos componentes de la política laboral y la prioridad del gasto público, y un avance gradual (pero no uniforme) en el resto de las variables que conforman las políticas que se incluyen en la política económica, por lo que no se dio la existencia parcial de ningún modelo económico, sino que por el contrario se ofreció una especie de mix que no permitió la explotación del potencial de ningún tipo de política o teoría económica. Tal como se comentó: en México se vivió una reforma fiscal que tocó a la política económica y no una reforma económica que incluyó a la fiscal.

Dando seguimiento a lo propuesto en la hipótesis, también se ha abierto el escenario para seguir una línea de investigación que busque estudiar el fenómeno que se ha denominado “*cultura administrativa*”; pues la posibilidad de la existencia de un grupo de poder que moldea la política económica a manera de que “salga a flote” tanto el sistema político/económico como su aceptación, tomando de cada modelo económico lo que mejor les funcione para ello, a fin de mantenerse como una elite sin un verdadero interés o capacidad para implementar y/o proyectar un modelo u otro es una realidad. Y más allá de lo evidente de este hecho, lo relevante reside en que esta elite existe porque el binomio “sociedad-contexto financiero” así lo demandan, por lo cual hay que proceder a estudiar en un futuro esta mecánica como la posible verdadera problemática de la política económica mexicana y dejar de un lado la crítica dura y estricta sobre las “teorías” las cuales ha quedado claro no se han aplicado de una manera que pueda ser objeto de

someter a criterio. Es decir, los estudiosos de la política económica mexicana deberán de voltear los ojos a este fenómeno sustancial para poder coincidir en una línea de investigación y dejar de debatir, erróneamente, en el terreno teórico el cual es inexistente en la realidad mexicana.

Cabe añadir que, como se demostró anteriormente, esta *cultura administrativa* ha secuestrado la dinámica del juego político, logrando someter a la economía por debajo de la democracia y justamente este sometimiento es el que no permite avanzar en la agenda neoliberal, pero inversamente las relaciones actuales tanto económicas como financieras de México con el mundo, tampoco permiten avanzar en la dirección opuesta. Es por esto que, si se pretende avanzar en cualquier agenda y dejar de tener una política económica tan amorfa que no permite el florecimiento de la economía mexicana, el verdadero objetivo es combatir la *cultura administrativa* como el principal medio de legitimación de la clase política mexicana.

Con lo anterior, se demuestra alta relevancia del presente proyecto en dos vertientes, la primera es la apertura de una nueva forma de abordar el estudio de la política económica mexicana y de la cual se espera pueda obtenerse información altamente relevante y la segunda es el evidenciamiento de una ambigüedad en la cual ha caído la política económica mexicana derivado de la relación *cultura administrativa-contexto financiero* cuya resolución es imperativa para poder dar pie al desarrollo de una política económica mexicana con un proyecto teórico uniforme y bien sustentado, llámesele liberal o intervencionista.

Por último, es destacable también, la demostración que se ha dado respecto al correcto objeto de estudio que se debe de ubicar a la hora de analizar la política económica, pues se demostró que hay que dirigirse directamente a esta y no a lo que se planteaba respecto a ella, ni a discursos o demás, pues de esto dependerá que se eviten sesgos ideológicos a la hora de generar un criterio. Es decir, si se sigue juzgando a los resultados de la política económica mexicana, desde el criticar como la causal al consenso de Washington o demás documentos, y no al verdadero diseño de la política, se continuarán generando conclusiones

“partidistas” y no reales. Esto aplica también de manera inversa, pues no es posible criticar, por ejemplo, lo que se vive en Venezuela o Corea del Norte, desde una crítica a los postulados socialistas/comunistas. Lo que se ha demostrado es que existe una gran brecha entre las ideas (y sus hipotéticos resultados) y la política que se genera bajo la bandera de estas.

Bibliografía

Adolfo Gilly. (1986) *México: Crisis y modernización del capitalismo*: Nueva Sociedad. Marzo-Abril (Numero 82)

Adrián Goldin. (2014) “*Instituciones y política en la Argentina; la política laboral*” *¿Cuánto importan las instituciones? gobierno, estado y actores en la política argentina*. Argentina: Siglo XXI y OSDE

ALADI-CEPAL. (2012) *30 años de integración comercial en la ALADI*. Montevideo-Uruguay. CEPAL-ALADI.

Alejandro Rosas. (S.F) La importancia del T-MEC para México: Expansión. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2019/07/15/que-le-hizo-el-tlcan-a-mexico>

Ana Belia Rivera Franco. (2012) *La Política Monetaria en México de 1980 a 2010: Su Impacto en el Crédito y la Producción*. México, Tijuana. El Colegio de la Frontera Norte.

Ana Jiménez. (S.F) La crisis petrolera de 1982. La economía (Consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: <http://laeconomia.com.mx/la-crisis-petrolera-de-1982/>

Arturo Ortiz Wadgymar. (1994) *Política económica de México 198-1994 dos sexenios neoliberales*. México Distrito Federal. Editorial Nuestro tiempo

Arturo Valencia Islas. (2019) Miguel Mancera Aguayo: Históricas digital. P 491. (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/707/707_04_17_miguelmancera.pdf

Banco de México. (2009) Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954. Banco de México. (consultado en línea el 05/12/2019). Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/mercados/d/%7BC260B142-835E-2F6B-D7BD-3C9E182BB8B9%7D.pdf>

Banco de México. (1983) *Informe Anual*. México Distrito Federal. Banco de México.

Banco Mundial. (2019) Inflation, precios al consumidor (% anual) México. [Datos] Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2018&locations=MX&start=1960&view=chart>

Banco Mundial. (2019) Masa monetaria (moneda local actual) – México. [Datos] (Consultado en línea el 02/12/2020) Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FM.LBL.BMNY.GD.ZS?end=2018&locations=MX&start=1960>

Banco Mundial. (2020) Masa monetaria (moneda local actual) – México. Datos. (consultado en línea el 08/11/2020) Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FM.LBL.BMNY.CN?end=1984&locations=MX&start=1980>

Blanca Heredia. (1994) *Estructura política y reforma económica: el caso de México*. Política y gobierno. #1. Pp 5-46.

Blanca Heredia. (1994) *Estructura política y reforma económica: el caso de México*: Política y Gobierno. Vol., I. Núm., 1.

Cámara de Diputados. (S.F) Reformas Constitucionales por artículo. Cámara de diputados. (Consultado en línea el 03/12/2020) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Cámara de Diputados. (2020) Ley Federal del Trabajo: Cámara de Diputados. (consultado en línea el 14/05/2020) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>

Cámara de Diputados. (S.F) LEY del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: Cámara de Diputados. (Consultado en línea el 09 de julio de 2020) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lieps.htm>

Cárdenas J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas

Carlos Mariachal. (2003) *Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo*: Boletín oficial del INAH. México, Nueva Época.

Centro de Estudios de Finanzas Publicas. (S.F) Balance presupuestario del sector público, 1080-2012 (porcentaje respecto al PIB): Cámara de diputados. (Consultado en línea el 07 de julio de 2020). Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/gasto_publico/bp3.xls

Centro de Estudios de Finanzas Publicas. (S.F) Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1980-2012. (consultado en línea el 11 de agosto de 2020) Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/ingresos_publicos/ig008.xls

Centro de Estudios de Finanzas Publicas. (S.F) Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1980-2013. Cámara de diputados. (Consultado en línea el 07 de julio de 2020). Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/deuda_publica/dp002.xls

Centro de Estudios de las Finanzas Publicas. (2002) *Estadísticas Históricas de la Deuda Pública en México, 1980-2001*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Centro de Estudios de las Finanzas Publicas. (2006) *Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980-2006*. México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Centro de Estudios de las Finanzas Publicas. (2006) *Ingresos Públicos 1982-2012*. México. (Consultado el 05/10/2019) Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas__1/005_indicadores_y_estadisticas/01_historicas/02_ingresos_publicos_1980_2012/03_ingresos_tributarios_del_gobierno_federal_1980_2012

Centro de Estudios de las Finanzas Publicas. (2008) *del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*. México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Centro de Estudios de las Finanzas Publicas. (2008) *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*: Cámara de Diputados. (consultado en línea el 08 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Publicas. (2008) *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*: Cámara de Diputados. P 14,16. (consultado en línea el 08 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 01 de abril de 1970.

Diario Oficial de la Federación. 03 de febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación. 06 de febrero de 1975.

Diario Oficial de la Federación. 09 de marzo de 1973.

Diario Oficial de la Federación. 1 de septiembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación. 11 de mayo de 1988.

Diario Oficial de la Federación. 12 de marzo de 1973.

Diario Oficial de la Federación. 17 de noviembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación. 18 de diciembre de 1995. Secciones Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta

Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 1990.

Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 1993

Diario Oficial de la Federación. 20 de diciembre de 1993.

Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 1988.

Diario Oficial de la Federación. 21 de noviembre de 1962

Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 1995. Secciones segunda y tercera.

Diario oficial de la federación. 23 de diciembre de 1974.

Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1986.

Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993. Segunda sección

Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993. Segunda Sección.

Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993. Segunda sección.

Diario Oficial de la Federación. 27 de abril de 2016.

Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1974

Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1993

Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1993.

Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1989.

Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1994

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1979.

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1984. Primera Sección.

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1984. Primera sección.

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1988.

Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917.

Diario Oficial de la Federación. 9 de marzo de 1973

Eduardo Ramírez Cedillo. (2007) *El proceso de privatización: Antecedentes, implicaciones y resultados*. Revista CYA #222, 97-114.

Eduardo Turrent Díaz. (2005) *Las 3 etapas de la autónoma del banco central de México*. Análisis Económico, #43, 47-80.

Eduardo Turrent Díaz. (2012) *Autonomía de la Banca Central en México. Visión histórica*. Distrito Federal, México. Banco de México.

Fernando Escalante Gonzalbo. (2018) El Estado en los tiempos del neoliberalismo. Nexos. [en línea] (Consultado el 27/08/19) Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36342>

Fernando Escalante Gonzalbo. *Historia mínima del neoliberalismo*. México, Distrito Federal: Colegio de México.

Gustavo A. del Ángel Mobarak y Cesar Martinelli Montoya. (2009) *La Expropiación de la Banca en México. Un ensayo de economía política*. México, Distrito Federal. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Gustavo Vargas Sánchez. (2006). *Introducción a la Teoría Económica: Un enfoque Latinoamericano*. México: Pearson Educación

Héctor Zamitiz Gamboa. (2010) *Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009)*. Estudios políticos. #20. Novena Época. Pp 29-55.

Hugo Vargas. (2017) De cómo se prohibieron las drogas en México. Confabulario. (Consultado el 05/10/19) Disponible en: <https://confabulario.eluniversal.com.mx/de-como-se-prohibieron-las-drogas-en-mexico/>

Jaime Zabłudovsky. (2005) El TLCAN y la política de comercio exterior en México: una agenda inconclusa: Revista SICE. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/757/757>

José Aranda Izguerra. (S.F) Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional. Coordinación de publicaciones, Facultad de Economía. (consultado en línea el 27/11/2019) Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>

José Salvador Carmona Hernández. Carlos Jiménez Solares. (2006) *La reforma electoral en México 1988-2000, en un sistema de partidos competitivo*. Ra Ximhai. Pp 642-652. #3. Sinaloa. Universidad Autónoma Indígena de México. Pp 641-655.

Juan Pablo Navarrete Vela. (2012) *Política económica*. México, Estado de México: Red Tercer Milenio

Koshy Mathai. (2009) ¿qué es la política monetaria? Finanzas y Desarrollo. [en línea] (consultado el 27/08/2019) Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/09/pdf/basics.pdf>

Leyes de Ingresos de la Federación de 1983-1988.

Luis Ángeles. (1982) *La política petrolera en México. 1976-1982*. Cuadernos políticos. # 32, México, D.F. Editorial Era. Pp 45-55.

Luis Fernando Aguilar Villanueva. (2000) *Gestión gubernamental y reforma del Estado*. En: Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas. México. El Colegio de México.

Marco Antonio Gómez Lovera. (2015) Así se ha movido el tipo de cambio desde 1958: Dinero en Imagen. (Consultado en línea el 05/10/19) Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/2015-08-21/60388>

María de la O Barroso González. Nelly Julia Castro Vadillo. (S.F) Estado de bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica. (Consultado en línea el 29/11/2020) Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/35739512/Estado_de_Bienestar.pdf?1417032099=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DESTADO_DEL_BIENESTAR_Y_CRISIS_ECONOMICA.pdf&Expires=1605930290&Signature=YseUjAV2dlyxCSBpTArqV-Ofaap1jREbRmQhHRPY5Aba9dxhcQgZ7xVKmKNLEuVA~w4N0aFJvx9yCRFG324u7vRRz0GhKTioR4JtbV1SEWdl48-SvKR3xOVuyPiNdlgv8i6lCzGEvEhBJke7JSmfuA5wuL9T8fwLtpKiblx5VtWZBmDWXhQTP1oX0hPf02QOZL5EzJ-F5AmTDuWmVV~ccGnc63EgXhX7MvseBPeOJqHRoo1s1CJu1cl-YXKoryQKwSgbA5Rlrfn9Zm2DNMnQT7g-sdSfUSC7J7b1qYmTXZFOOWbpFXtl~9aqi4IaQR27ViztZY-Q4PaHqM58w1FQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

María de Lourdes Diaz Murillo. Guillermo Cortes Zurita. (S.F) FMI, México y los derechos sociales. Colección de tesis digitales. (consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/cortes_z_g/capitulo2.pdf

Martin Jiménez Alatorre. (2006) Las crisis económicas de México en 1976 y 1982 y su relación con la criminalidad. *Sincronía a Journal for the Humanities and Social Sciences*. #41. (consultado en línea el 27/11/19). Disponible en: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/jimenezw06.htm>

Miguel Agustín Torres. (2010) Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después. *Relaciones Internacionales*, #39, (Consultado en línea el 03/12/2020). Disponible en: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2039/historia/articulo.pdf

Oscar Ermida Uriarte. (2008) *La política laboral de los gobiernos progresistas, el Postneoliberalismo y el movimiento sindical*. Revista Nueva Sociedad, # 211Pp 37-55.

Oscar Vargas del Carpio Ribert. (2000) El neoliberalismo: Principios Generales. *Temas sociales* [en línea]. # 21, pp. 11-22. (consultado el 27/08/2019) Disponible en: http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152000000100001&lng=es&nrm=iso

Paulina Irma Chávez Ramírez. (1996) *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*. México. Instituto de Investigaciones Económicas.

Pedro Talavera Denis. (1985) *El modelo neoliberal: aspectos teóricos y su aplicación en el cono sur latinoamericano*. *Revistes Cientifiques de la Universitat de Bcelona*. #35, 137-151. P 144.

Ricardo Peña Alfaro. (1979) La política económica mexicana 1970-1976. Ensayo de interpretación bibliográfica. *Nexos* (Consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=3321>

Rubí Martínez Rangel. Ernesto Soto Reyes Garmendia. (2012) *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. *Revista Política y Cultura*, # 37, PP. 35-64.

S.A (1983) *El PIRE: puntos programáticos*, *El Trimestre Económico*, vol. (2), núm. 198.

S.A (1984) La última carta de intención con el FMI abandona toda posibilidad de atención social. *Nexos*. (consultado en línea el 27/11/2019). Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/138108/la-ultima-carta-de-intencion-con-el-fmi-abandona-toda-posibilidad-de-atencion-social>

S.A (2006) Guillermo Ortiz Martínez, gobernador de Banxico. Noticieros Televisa. (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en: <https://web.archive.org/web/20060228010715/http://www.esmas.com/noticierostelevisa/biografias/406198.html>

S.A (2018) Poder adquisitivo del salario mínimo cayó 55% desde 1982: Coparmex. Forbes México. (Consultado en línea el 09/12/2020). Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/poder-adquisitivo-del-salario-minimo-cayo-55-desde-1982-coparmex/>

S.A (S.F) Alejandro Díaz de León Carrillo (CV): Banco de México. P 1. (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7BD06EAC49-3A4B-EED8-AC44-B61C022D7CF1%7D.pdf>

S.A (S.F) Biografía de Agustín Carstens: Expansión (Consultado en línea el 09/11/2020) Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2016/12/01/biografia-de-agustin-carstens>

S.A (S.F) del GATT a la OMC: Archivos jurídicas UNAM. (Consultado el 10 de julio de 2020) Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2951/5.pdf>.

S.A (S.F) ISR e IVA: Evoluciones históricas: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (Consultado en línea el 09 de julio de 2020) Disponible en: <https://ciep.mx/isr-e-iva-evoluciones-historicas/>

S.A (S.F) La Organización Mundial del Comercio: Organización Mundial del Comercio. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/inbr_s.pdf

S.A (S.F) Los 128 países que habían firmado el Acuerdo General antes de finalizar 1994: Organización Mundial del Comercio. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/gattmem_s.htm

S.A (S.F) Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_de_L_Norte-TLCAN.pdf

S.A (S.F) Tratados internacionales: Gobierno de México. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=138&depositario=

S.A (S.F) Tratados internacionales: Gobierno de México. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en:
https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=518&depositario=0

S.A (S.F) Tratados internacionales: Gobierno de México. (Consultado en línea el 10 de julio de 2020) Disponible en:
https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=984&depositario=

S.A. (S.F). Procurar. Real Academia Española (Consultado el27/08/2019) Disponible en:
<https://dle.rae.es/?id=UGgGM8E>

S.A. (S.F.). Intervenir. Real Academia Española (Consultado el27/08/2019) Disponible en:
<https://dle.rae.es/?id=LxRmruS>

Secretaría De Hacienda Y Crédito Público. Banco de México. (1982) México y el FMI: la Carta de Intención [En línea]. P 2. (consultado el 27/11/2019). Disponible en:
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>

Secretaria de Programación y Presupuesto (1980) *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. México.

Anexo 4.1.-Conformaciones de la Junta del Banco de México a partir de 1993

4.1.1 Gobernadores

Gobernador	Periodo	Presidente/es en turno
Miguel Mancera Aguayo	1 de abril de 1994 - 31 de diciembre de 1997	Carlos Salinas de Gortari / Ernesto Cedillo Ponce de León
Guillermo Ortiz Martínez	1 de enero de 1998 - 31 de diciembre de 2009	Ernesto Cedillo Ponce de León / Vicente Fox Quesada / Felipe Calderón Hinojosa
Agustín Carstens Carstens	1 de enero de 2010 - 30 de noviembre de 2017	Felipe Calderón Hinojosa / Enrique Peña Nieto
Alejandro Díaz de León Carrillo	1 de diciembre de 2017- Actualidad	Enrique Peña Nieto / Andrés Manuel López Obrador

4.1.2 Subgobernadores

Subgobernador	Periodo	Nombrado por
Guillermo Prieto Fortún	1 de abril de 1994 a 31 de diciembre de 1994	Carlos Salinas de Gortari
<u>Ariel Buira Seira</u>	1 de abril de 1994 a 31 de diciembre de 1996	
<u>Jesús Marcos Yacamán</u>	1 de abril de 1994 a 31 de diciembre de 2006	
<u>Francisco Gil Díaz</u>	1 de abril de 1994 a 13 de diciembre de 1997	
Guillermo Güémez García	1 de enero de 1995 a 31 de diciembre de 2010	Ernesto Zedillo Ponce de León
José Julián Sidaoui Dib	1 de enero de 1997 a 31 de diciembre de 2012	
Everardo Elizondo Almaguer	28 de enero de 1998 a 31 de diciembre de 2008	
Roberto del Cueto Legaspi	4 de julio de 2007 a 30 de noviembre de 2018	

Manuel Sánchez González	27 de mayo de 2009 a 1 de diciembre de 2016	Felipe Calderón Hinojosa
Manuel Ramos Francia	26 de abril de 2011 a 31 de diciembre de 2018	
Javier Guzmán Calafell	14 de febrero de 2013 (En el cargo)	Enrique Peña Nieto
Alejandro Díaz de León Carrillo	1 de enero de 2017 a 30 de noviembre de 2017	
Irene Espinosa Cantellano	24 de enero de 2018 (En el cargo)	
Gerardo Esquivel Hernández	23 de enero de 2019 (En el cargo)	Andrés Manuel López Obrador
Jonathan Ernest Heath Constable	23 de enero de 2019 (En el cargo)	