SALDOS PERVERSOS DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL EN MÉXICO

1983-2015

ESTANCAMIENTO ECONÓMICO, CORRUPCIÓN, DESIGUALDAD, POBREZA, VIOLENCIA E INSEGURIDAD.

Víctor Manuel Soria

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo

INTAM INTEGRACIÓN en las américas

COLOFÓN
Ediciones Académicas en Ciencias Sociales

Los saldos perversos de la política neoliberal en México

LOS SALDOS PERVERSOS DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL EN MÉXICO:

estancamiento económico, corrupción, desigualdad y pobreza, violencia e inseguridad (1983-2015)

Víctor Manuel Soria Murillo

INTAM INTEGRACIÓN en las Américas

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo

COLOFÓN

D.R. © Responsivo exclusivo del contenido intelectual y gráfico: Victor Manuel Soria Murillo

Primera edición: febrero de 2017.

Diseño de portada: Francisco Zeledón

Diseño y Cuidado Editorial: Colofón S.A. de C.V.
Franz Hals 130,
Col. Alfonso XIII,
Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460
Ciudad de México, 2016.

www.paraleer.com • Contacto: colofonedicionesacademicas@gmail.com

ISBN: 978-607-8441-93-8

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico o electrónico sin la autorización escrita de los editores.

Impreso en México • *Printed in Mexico*

Este libro fue dictaminado en la modalidad de doble ciego por especialistas en la materia y aceptado por el comité editorial de selección de obras de Colofón Ediciones Académicas de Ciencias Sociales.

ÍNDICE

Agradecimientos 11
Introducción 13
Relaciones México-Estados Unidos 14
Contenido del libro 22
Primera parte
El Estado mexicano y la transformación de las instituciones políticas y económicas durante la etapa neoliberal 22
Segunda parte
Las políticas económicas y sociales promovidas por el régimen neoliberal 29
Tercera parte.
Los saldos perversos del neoliberalismo en México: desigualdad, pobreza, corrupción, violencia e inseguridad 31

Primera Parte

EL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DURANTE LA ETAPA NEOLIBERAL

I. EL ESTADO MEXICANO Y SU DEBILITAMIENTO EN EL PERIODO NEOLIBERAL 35
1. La naturaleza del Estado capitalista 35
2. La naturaleza y características del Estado mexicano de la Revolución 40
3. El debilitamiento del Estado mexicano en la etapa neoliberal (1983-2015) 43
¿Regreso al autoritarismo priista? 49
Resumen 51

II. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DEL RÉGIMEN AUTORITARIO Y POPULISTA MEXICANO, Y SU DEBILITAMIENTO EN LA ETAPA NEOLIBERAL 55
1. Las instituciones políticas mexicanas básicas 1934-1981 56
2. El debilitamiento de las instituciones políticas básicas durante la etapa neoliberal 60
Resumen 75

III. LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE MÉXICO
Y SU TRANSFORMACIÓN EN LA ETAPA NEOLIBERAL 79
1. Las formas institucionales (FI) económicas
durante el periodo 1934-1981 79
2. De las fi que articularon la agricultura capitalista y la economía
campesina, al crecimiento industrial en 1934-1965 83
3. La relación salarial (1934-1981) dentro de la regulación
burocrático-corporativa 90
4. Las formas institucionales de la competencia entre
las empresas (las relaciones mercantiles) 95
5. Las relaciones fiscal-financieras del Estado
y la restricción monetaria 101
6. Las relaciones internacionales 1934-1981 112
7. La regulación burocrático-corporativa en conjunto 1934-1981 117
8. La regulación mercantil-financiera
durante la etapa neoliberal 119

Segunda Parte
LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES PROMOVIDAS
POR EL RÉGIMEN NEOLIBERAL

IV. LAS FINANZAS PÚBLICAS, VEHÍCULO DEL
DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO
Y LA PRIVAtiZACIÓN DE LAS EMPRESAS
Y ORGANISMOS PÚBLICOS 125
1. El drástico ajuste de las finanzas públicas en la etapa neoliberal 133
2. Evolución de la estructura de los ingresos del sector
público durante la etapa neoliberal 140
3. Debilitamiento de la estructura del gasto público 145
4. La Política Fiscal Pro-cíclica 147
4. El rezago de los ingresos públicos, la evasión
y elusión impositivas y la reducida base tributaria 154
5. La pseudo reforma fiscal de octubre de 2013
(con vigencia a partir de 2014) º160

V. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS FISCALES Y GASTOS PÚBLICOS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO 1990-2010. DESEMPEÑO FISCAL Y TRAYECTORIA DE DESARROLLO 169
1. La problemática general que enmarca el tema fiscal 169
2. Un conjunto de indicadores fiscales más allá de la "carga fiscal" convencional y los resultados de Argentina, Brasil y México en el periodo 1990-2010 173
3. La gran diversidad de impuestos en Argentina, Brasil y México 181
4. La concentración de los ingresos fiscales y la descentralización del gasto público 184
5. El desequilibrio fiscal y la evolución de la deuda Pública 189

VI. LA POLÍTICA MONETARIA EN PRO DE LA RESTRICCIÓN Y LA AUSTERIDAD ECONÓMICA 205
1. Política monetaria 1982-1988 205
2. Política monetaria 1988-1994 211
3. La política monetaria a partir de 1995 223

VII. POLÍTICA CAMBIARIA DEL BANCO DE MÉXICO 1982-2015 235
1. De las macrodevaluaciones de los años ochenta a la sobrevaluación del tipo de cambio 235
2. La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio del peso frente al dólar y sus consecuencias negativas 245

Tercera Parte
LOS SALDOS PERVERSOS DEL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

VIII. ESTANCAMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LA ETAPA NEOLIBERAL 253
1. Los objetivos incumplidos de los P lanes Nacionales de Desarrollo (PND) 255
2. El desempeño declinante del crecimiento del PIB 258
3. Principales causas del estancamiento económico 262

IX. LOS SALDOS DEL NEOLIBERALISMO:
DESIGUALDAD Y POBREZA 283
1. Causas de la pobreza y del empobrecimiento 283
2. Desigualdad y justicia 286
3. Evolución de la pobreza en México durante la etapa neoliberal 291

X. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO 295
1. Conceptos básicos sobre la corrupción 295
Conclusiones 310
Anexo 1. La corrupción neoliberal.
La quiebra del sistema bancario mexicano 313
La desregulación financiera y la reprivatización de los bancos 314
El programa de rescate bancario y su elevado costo 315

XI. VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN MÉXICO
DURANTE LA ETAPA NEOLIBERAL 319
1. La violencia destructiva 320
2. La evolución del narcotráfico en México 322
3. La guerra de Felipe Calderón Hinojosa (FCH)
contra el narco tráfico y el crimen organizado 326
4. Recursos utilizados contra la delincuencia
organizada y los hechos delictivos 334
5. Consideraciones finales 338

EPÍLOGO 343
La tendencia al estancamiento económico en la etapa neoliberal 347
Los saldos perversos de la política neoliberal 349
La necesidad de cambios 354

BIBLIOGRAFÍA GENERAL 363
Diarios y Revistas 382

AGRADECIMIENTOS

La realización de este libro ha sido posible gracias al apoyo de varias personas, grupos de trabajo e instituciones, a quienes expreso mi reconocimiento. En noviembre de 2005, la Universidad Autónoma Metropolitana me concedió el retiro como profesor jubilado, no obstante, he continuado en contacto con varios colegas de ésta y otras universidades, a los que agradezco su buena disposición para discutir los diferentes temas que incluye esta obra. Mi especial reconocimiento para los miembros del Programa Universitario de Investigación sobre la Integración en las Américas (INTAM) de la UAM: Gregorio Vidal, Arturo Guillén, Aida Lerman, Federico Manchón, Abelardo Mariña, Angel María Casas y Carlos Rozo. Desde su fundación he formado parte del INTAM, asistido a sus sesiones de trabajo, eventos académicos y participado en sus publicaciones, lo cual me ha mantenido activo en estos años de retiro. Mi agradecimiento también va para el grupo de investigación México-Francia del Colegio de México, especialmente a Carlos Alba, Ilan Bizberg, Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret, con los que he participado en varios proyectos de investigación y publicaciones, que me han ayudado a profundizar en varios de los temas de esta obra. Agradezco a los coordinadores del Coloquio anual sobre el Estado y Movimientos Sociales, Ana Alicia Solís, Max Ortega, Abelardo Mariña y Nina Torres, por la invitación a presentar mis ponencias durante catorce años, en un foro multidisciplinario que me abrió a temáticas más allá de la economía política. Agradezco a Eugenia Soria su apoyo en la revisión del manuscrito final. Mi reconocimiento a los asistentes de investigación del INTAM, Eva Ortiz y especialmente a Braulio Abdom Méndez, quien realizó la elaboración de las gráficas del libro.

La motivación, el aliento, la comprensión y el cariño que Carmen, mis hijas e hijos, nietas y nietos siempre me han brindado, han sido fundamentales para llevar a cabo este trabajo.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta obra es múltiple, ya que, por un lado, se interesa en el enfoque institucional como base del análisis de la transformación política, económica y social por la que ha pasado México desde principios de los años ochenta a la fecha; por otro, se adentra en el análisis de la política económica y social neoliberal para desentrañar las causas del pobre desempeño que ha tenido la economía mexicana. Además, se realiza una radiografía de los resultados negativos de la política neoliberal, en términos de la desigualdad y pobreza, la corrupción, la violencia e inseguridad en las que se encuentra sumida la sociedad mexicana. Esto me ha llevado a dividir la obra en tres partes: I. El Estado mexicano y la transformación de las instituciones políticas y económicas durante la etapa neoliberal; II. Las políticas económicas y sociales promovidas por el régimen neoliberal; y III. Los saldos perversos del neoliberalismo en México: estancamiento económico, desigualdad, pobreza, corrupción, violencia e inseguridad.

El análisis institucional efectuado tiene como base la Teoría de la Regulación, desarrollada por investigadores franceses, principalmente por Michel Aglietta (1979), Cristine André y Robert Delorme (1983), Robert Boyer (1986), Alain Lipietz (1986) y Bruno Théret (1992), Jaime Márques-Pereira (2012), así como G. de Bernis (1977), entre otros.

La historia de la formación económico-social mexicana ha estado influida muy de cerca por la formación económico-social estadounidense desde tiempos coloniales, por lo que esta introducción comienza con una síntesis de las relaciones de nuestro país con los Estados Unidos de América. Posteriormente, se presenta un esbozo del contenido de este libro, dividido en las tres partes ya mencionadas.

A raíz de la apropiación de gran parte del territorio mexicano desde mediados del siglo XIX por parte de Estados Unidos, México trató de guardar cierta distancia del vecino país. La construcción de 20 mil kilómetros de vías férreas durante el gobierno de Porfirio Díaz, las cuales se prolongaron hasta la frontera norte, inician un largo y lento periodo de integración económica entre los dos países. La expropiación petrolera de 1938 todavía marca la decisión de mantener la soberanía mexicana frente a Estados Unidos. Por su parte, durante el periodo de crecimiento económico sostenido en México, de 1934 a 1982, el modelo de acumulación económica estuvo protegido por elevados aranceles y permisos de importación, no

obstante a las empresas internacionales estadounidenses se les permitió asentarse en el país, las cuales, en poco tiempo, se convirtieron en líderes de los mercados mexicanos más dinámicos. Finalmente, las crisis de 1976 y 1982, y el descontento del empresariado mexicano con la política gubernamental, en medio de un clima internacional de apertura y globalización económica, abrieron de lleno la puerta a la influencia estadounidense, la cual se consolida con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, a través del cual México entró en una etapa de integración satelizada con el vecino país, marcada por un exacerbado neoliberalismo.

Relaciones México-Estados Unidos

Desde principios del siglo XIX, ya se proyectaba sobre el futuro de México la ominosa influencia de los Estados Unidos de América. Los peligros del expansionismo norteamericano fueron avizorados desde los años de crisis de 1805-1808 por los miembros del Consulado de Veracruz, quienes entrevieron un cambio futuro que pasaba de la dependencia a la corona española por la influencia de Inglaterra y la dependencia a los Estados Unidos (Ortiz de la Tabla 1972, citado por Soria 1988: 155). En sus primeras tres décadas de vida, la nación mexicana tuvo que hacer frente a las amenazas externas: en 1836, la guerra de independencia de Texas que, por contar con apoyo norteamericano se convirtió en internacional; en 1838, la guerra con Francia; y, de 1846 a 1848, la invasión norteamericana (Vázquez, 2002: 571). La independencia de Texas se proclamó el 2 de marzo de 1836 y el 1 de marzo de 1845 el Congreso norteamericano aprobó su anexión a los Estados Unidos. Posteriormente, como resultado de la invasión estadounidense, México se vio obligado a renunciar a una enorme parte de su territorio: desde Nuevo México y Colorado hasta California —más de un millón y medio de kilómetros cuadrados— y recibió sólo 15 millones de dólares por reparación de daños de acuerdo con el Tratado de Guadalupe Hidalgo. Varios años después, Estados Unidos extendió aún más su territorio al obtener una sección adicional de Nuevo México y Arizona, por la "compra de Gadsen", conocida en México como el Tratado de la Mesilla, por las presiones y amenazas militares de Estados Unidos. En consecuencia, ese país se apoderó de territorios que resultarían extraordinariamente prósperos (Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1988: 21).

Desde finales del siglo XIX, es posible advertir un intento de México por contrarrestar la influencia de Estados Unidos en su economía, al haber dado facilidades a la inversión de Inglaterra en la industria petrolera a través de la empresa El Águila, con la finalidad de impedir el predominio de la Standard Oil. Con la creación de los Ferrocarriles Nacionales de México, empresa mixta de capital privado externo y capital público, el gobierno trató de evitar que una sola empresa estadou-

nidense llegara a dominar las rutas que unían al centro del país con su frontera norte. De todas maneras, hacia 1910 ya se dejaba sentir la presencia de las empresas norteamericanas en México, las cuales ya controlaban el 38% de la inversión extranjera directa (IED), dentro de la cual les correspondía el 47.3% de la inversión ferroviaria y el 61.7% de la inversión minera total (Meyer, 1984: 19).

El inicio de la Revolución mexicana tomó desprevenido a Estados Unidos, pero pronto el gobierno norteamericano asumió un papel activo. En 1912, el embajador de Estados Unidos Henry Lane Wilson, participó activamente en un complot para derrocar al presidente Francisco I. Madero (Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, 1988: 22). La constante intervención de los Estados Unidos durante el proceso de la Revolución mexicana, fue determinante para que el nuevo régimen revolucionario formulara una política que hizo del "principio de no intervención" en los asuntos internos de un Estado y de la igualdad jurídica con los mismos, el punto central de un código de conducta que debía gobernar la relación de los Estados nacionales entre sí (Meyer, 1984: 20).

El gobierno de Lázaro Cardenas aprovechó el interés y determinación que los Estados Unidos tuvieron de luchar contra el nazifascismo, para decidir la expropiación de la industria petrolera en 1938. Aun cuando Estados Unidos había forzado poco antes a Bolivia a dar marcha atrás con la nacionalización de una empresa petrolera norteamericana, aceptó el derecho de México a la expropiación, condicionado al pago pronto, efectivo y adecuado de lo expropiado, a lo cual se negó el gobierno mexicano, entre otras cosas, porque no tenía los medios para cumplirlo (21).

Posteriormente, México siguió una línea de conducta cautelosa y de defensa del principio de no intervención dentro del campo de lo estrictamente político. Así, nuestro país rechazó la política de Estados Unidos respecto al reformismo del gobierno de Guatemala en 1954. También se negó a aceptar como legítimas y adecuadas las acciones de Estados Unidos contra Cuba, así como ciertas resoluciones anticubanas en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), inspiradas por Estados Unidos y apoyadas por la mayoría de los países miembros. No obstante, México participó, callada pero activamente, en el bloqueo político y económico decretado por Estados Unidos contra Cuba (26).

Durante los años de la Guerra Fría (entre Estados Unidos y la URSS), México aprovechó sus márgenes para mantener una política exterior independiente, cuya principal expresión fue Cuba, lo cual le redituó el reconocimiento internacional y a la vez pudo evitar cualquier intromisión del bloque comunista a través del puente de playa cubano. México se sumó a las mejores causas internacionales como la descolonización, el desarme global completo y la primera zona desnuclearizada del planeta (Herrera Lasso, 2006: 242).

A pesar de que Estados Unidos no vio con buenos ojos el esfuerzo de industrialización de México en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, éste aplicó una política proteccionista con elevados aranceles y controles de importación para

proteger su modelo de crecimiento por sustitución de importaciones. No obstante, la inversión extranjera, sobre todo estadounidense, tomó ventaja de la política proteccionista, ya que su estructura oligopólica estableció un dominio en los principales mercados, sobre todo en la industria química, metálica, de construcción y reparación de aparatos eléctricos, la de automóviles y equipo de transporte, así como la industria manufacturera diversa.

En los años setenta, la economía de Estados Unidos entra en recesión y México llega a una etapa marcada por los desacuerdos entre el sector privado y la política económica del gobierno, lo cual lleva a un periodo de desequilibrios económicos que derivan en la crisis de 1976. El resto de los países latinoamericanos afrontaron una etapa de vulnerabilidad frente a los desequilibrios de la economía mundial y se encontraron, sobre todo México, con un reducido compromiso de los Estados Unidos en una situación de emergencia económica, ya que su prioridad era la Guerra Fría y mantener los equilibrios del orden mundial (Herrera Lasso, 2006: 248-249).

El reducido compromiso de los Estados Unidos con México fue afectado por la política tercermundista del presidente Luis Echeverría, quien en los primeros años de los setenta planteó en la ONU, mediante su proyecto de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la necesidad de reformar la estructura económica mundial para hacerla más equitativa (Meyer, 1984: 27). Asimismo, México brindo un apoyo abierto al gobierno de Panamá para recuperar su soberanía sobre la zona del canal, lo cual despertó el resentimiento de los sectores conservadores de Estados Unidos. Además, México apoyó la revolución nicaragüense, razón por la cual los Estados Unidos se volvieron menos tolerantes frente a México y buscaron subordinarlo en lo estratégico, tal como ya lo estaba en lo económico (29).

La administración de José López Portillo (1976-1982) juzgó pertinente bajar el tono tercermundista de su antecesor, al menos durante la primera mitad de su sexenio, pero después continuó con la vieja tradición de asumir posiciones independientes frente a Estados Unidos en temas regionales y multilaterales (Herrera Lasso, 2006: 252). El hallazgo de ricos yacimientos petrolíferos dio lugar a un *boom* exportador que le dio un respiro a la economía, sin embargo, el desmedido gasto público (por ejemplo, proyectos faraónicos como la inversión portuaria) y la transferencia de sustanciales recursos al sector privado, junto con la extraordinaria elevación de los intereses de la deuda externa, llevaron a una gran vulnerabilidad financiera que, al cruzarse en 1981con la baja del precio internacional del petróleo, llevaron a la gran crisis de 1982. En esta crisis, el gobierno norteamericano ofreció ayuda de emergencia, pero nada más, sin trato preferencial de Estados Unidos y con la irritación reciente de Washington por la política mexicana independiente en Centroamérica (Meyer, 1984: 27).

La gran crisis de 1982 catalizó una serie de cambios políticos e ideológicos internos que se venían desarrollando desde la década anterior, los cuales tendrían una

influencia en la postura de México frente a Estados Unidos: por una parte, a la abierta oposición y el boicot del sector privado a la política económica del gobierno de Luis Echeverría, se le sumó el gran enojo empresarial y la fuga de capitales a raíz de la nacionalización de la banca comercial efectuada por el gobierno de José López Portillo en septiembre de 1982 y, por otra, la batalla que al interior de la burocracia estatal se estaba dando entre los nacionalistas políticos y los tecnócratas partidarios de la apertura económica. El nuevo hecho fue que a finales de 1982, estos últimos arribaron a la presidencia de la república y al aparato de gobierno hizo a un lado a los nacionalistas. Sara Babb (2005) narra "el ascenso de los nuevos *money doctors* en México" y como se pasó del nacionalismo al neoliberalismo. En 1986, el gobierno de Reagan fortaleció a los partidarios del libre comercio al anunciar que no negociaría a favor de México con los bancos internacionales, a no ser que este país "implementara reformas estructurales sustanciales y llegara a un acuerdo con el FMI" (167).

Con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia, diciembre de 1982 a diciembre de 1988, comienza una era de acuerdo creciente con la política de Estados Unidos y de mayor subordinación y dependencia de México frente al vecino país. La adhesión de México al GATT en 1986 y, en los años posteriores, la desgravación unilateral de múltiples insumos industriales, bienes de capital y productos de consumo, constituyó una decisión que agradó sobremanera al gobierno y al sector privado estadounidenses. En ese mismo año, el gobierno de Estados Unidos promulgó una nueva ley de migración, que benefició a 2.3 millones de mexicanos para regularizar su residencia en ese país, lo cual fue recibido con beneplácito por el gobierno mexicano (Herrera Lasso, 2006: 257). La desgravación arancelaria constituyó un primer paso para que pocos años después, en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se diera una apertura comercial definitiva a través de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá. El gran entusiasmo multilateral de México en temas globales y en la promoción del derecho internacional pasa a un segundo plano, mientras que otros temas como el narcotráfico[1] y la migración mexicana a Estados Unidos adquieren creciente importancia en la agenda con Estados Unidos (254).

La entrada en vigor del TLCAN, en enero de 1994, cambia diametralmente la relación de México con Estados Unidos. Como expresa Weintraub (2003: 246): "antes del TLCAN no era común entre los candidatos presidenciales mexicanos visitar Estados Unidos, pero ahora es una rutina (…) Tampoco era típico para los funcionarios de cada gobierno estar en contacto diario con sus homólogos, pero tal contacto (…) es ahora muy usual. Tampoco se esperaba, antes del TLCAN, que los

[1] El tema del narcotráfico en la agenda de las relaciones México-Estados Unidos resurgió con fuerza en 1985 con el asesinato en territorio mexicano de Enrique Camarena, agente de la DEA, por miembros del cartel de Rafael Caro Quintero. Las relaciones con el vecino país se complicaron cuando en 1992 la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos legitima el derecho de ejercer una orden de aprehensión de un juez norteamericano en México (el "secuestro" de Álvarez Machain), es decir, el derecho a la extraterritorialidad en la ejecución de las leyes de ese país (Herrera Lasso, 2006: 261).

funcionarios de la embajada mexicana en Washington tuvieran contacto con miembros del Congreso estadounidense y funcionarios del Departamento de Estado, pero si no lo hicieran, como lo hacen los funcionarios de la embajada de Estados Unidos en la ciudad de México, estarían en desventaja". La política económica exterior mexicana posterior al TLCAN se ha convertido en una mezcla de intercambio gubernamental y privado mucho más de lo que era antes.

La crisis financiera de 1995, originada por la elevada acumulación del déficit externo durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, puso a prueba la nueva relación económica con Estados Unidos. El gobierno de Clinton actuó con prontitud, gestionando con los bancos internacionales un préstamo de 50 mil millones de dólares, para que la administración de Ernesto Zedillo resolviera sus problemas financieros, quien se apoyó en la garantía proporcionada por la exportación de petróleo mexicano.

El mejor entendimiento económico entre México y Estados Unidos no se extendió a otras áreas como la lucha contra el narcotráfico y la migración ilegal al país vecino. Se construyó un muro contra la entrada ilegal en la frontera de Tijuana y San Diego, así como la nueva ley migratoria (1996), la cual estableció criterios más estrictos para la migración legal y no planteó ningún esquema de amnistía. Se reforzó además el control por medio de la patrulla fronteriza y el uso de tecnología de punta para impedir la entrada de "ilegales". El descubrimiento de que el General Gutiérrez Rebollo, encargado de la lucha contra el narcotráfico en México, tenía relaciones con el grupo de Amado Carrillo, le complicó al gobierno de Zedillo las relaciones con Estados Unidos durante varios meses (Herrera Lasso, 2006: 262).

En materia de relaciones con Estados Unidos, el presidente Vicente Fox logró un entendimiento con el presidente George W. Bush para explorar la posibilidad de un acuerdo migratorio entre ambos países, sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, desplazaron la negociación migratoria de la agenda bilateral (272). La prioridad de Washington con su seguridad nacional, llevó la agenda bilateral a tomar medidas para evitar que la frontera común se utilizara como entrada de terroristas a territorio norteamericano. En este nuevo contexto, en marzo de 2002, se firmó la Alianza para la Seguridad de la Frontera México-Estados Unidos, que mostraba la disposición de México a colaborar en la seguridad regional. No obstante, en 2003 en la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU, en el que México había logrado un asiento temporal, nuestro país votó en contra del tipo de resolución que George W. Bush demandaba para legitimar su inminente invasión a Iraq. Esto irritó al Departamento de Estado y a la Casa Blanca, al punto de que le costó el puesto a Adolfo Aguilar Zinzer, representante de México en dicho Consejo (Meyer, 2013: 356).

Posteriormente, México volvió a la senda de la colaboración con Estados Unidos al firmar la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte

(ASPAN), la cual fue creada el 23 de marzo de 2005 por acuerdo de los ex Presidentes George W. Bush y Vicente Fox, así como del ex ministro canadiense Paul Martin, en Waco, Texas.[2] Se declaró que la agenda de seguridad "integra bajo un enfoque común, acciones y proyectos con tres objetivos fundamentales: *i)* proteger a la región de América del Norte, *ii)* prevenir y responder a las amenazas que provienen del interior de la región, y *iii)* aumentar la eficiencia del tránsito de bienes y personas". En cuanto a la agenda de prosperidad se establece que "el objetivo principal es incrementar la competitividad regional. Para ello se contemplan una serie de acciones para reducir los costos del comercio regional, facilitar los negocios y profundizar la integración sectorial". (Vicente Fox, 2005).

Sin embargo, en términos reales, la ASPAN está más vinculada a la agenda de Estados Unidos en cuanto a su seguridad ampliada a nivel regional, a los intereses de sus empresas globales, así como al acceso y control de los recursos energéticos, minerales, hidráulicos y naturales de carácter estratégico para su economía. En los hechos, se ha iniciado ya con gran vigor la construcción de un espacio regional favorable a los objetivos geopolíticos y económicos de Estados Unidos, sin pasar por los congresos de los tres países (RMALC, 2007).

En diciembre de 2006, se inició la nueva administración de Felipe Calderón Hinojosa (FCH) en medio de cuestionamientos acerca de la legalidad de su elección. Uno de sus primeros actos fue el establecimiento de una estrecha alianza con las fuerzas armadas para abrir la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, lo cual muchos ciudadanos interpretaron como una manera de legitimarse y afianzar su gobierno mediante la autoridad militar. El problema de la migración pasó a un segundo lugar, a diferencia del gobierno de Vicente Fox que lo había hecho su principal preocupación. En marzo de 2007, FCH aprovechó la visita a México de George W. Bush para plantearle un esquema de cooperación en la lucha contra el narcotráfico, lo cual posteriormente derivó en un programa más amplio denominado "Iniciativa Mérida". Este programa contemplaba la transferencia de casi 1 500 millones de dólares, en equipo y capacitación, a lo largo de tres años (Velázquez Flores, 2011: 94-95). La Iniciativa le ha dado a Estados Unidos la oportunidad de aumentar su injerencia en la seguridad nacional mexicana y la entrada a suelo mexicano de agentes estadounidenses.

Desde su campaña presidencial en 2008, Barack Obama enfatizó tres puntos en la agenda bilateral con México: en el asunto migratorio, prometió que buscaría una reforma integral del sistema migratorio, el cual estimaba que era disfuncional; en cuanto a la relación comercial, tenía la idea de renegociar el TLCAN; y, en refe-

[2] Desde su inicio en 2005, el ASPAN ha llevado a cabo las siguientes reuniones: Waco, Texas, EUA, Reunión de líderes de ASPAN, 23 de marzo de 2005. Ottawa, Canadá, Reunión de ministros de ASPAN, 26 y 27 de junio de 2005. Cancún, Quintana Roo, México, Reunión de líderes de ASPAN, 29-31 de marzo de 2006. Ottawa, Canadá, Reunión de ministros de ASPAN, 22 y 23 de febrero de 2007. Montebello, Québec, Canadá, Reunión de líderes de Norteamérica, 20 y 21 de agosto de 2007. Los Cabos, B.C., México, Reunión de ministros de ASPAN, 27 y 28 de febrero de 2008. Nueva Orleáns, EUA, Reunión de líderes de Norteamérica, 21 y 22 de abril de 2008.

rencia al narcotráfico, tenía la idea de reformar la política antidrogas para prevenir el consumo en su país y evitar el tráfico de armas ilegales a México (95). Sin embargo, el dominio de los republicanos en la Cámara de representantes le ha impedido tener éxito en sus propuestas de reforma migratoria. Además, durante su administración se han deportado más mexicanos ilegales que en otros periodos, en consonancia con la opinión de la sociedad estadounidense que considera que la migración ilegal está vinculada al narcotráfico (*La Jornada*, 2012-06-10: 42). También continúan los asesinatos de mexicanos por parte de la patrulla fronteriza, la mayoría de los cuales permanecen en la impunidad (*La Jornada*, 2014-05-6: 12).

En cuanto a la lucha contra el narcotráfico, Estados Unidos no ha tomado medidas firmes para reducir el tráfico de armas, cuya producción y venta en ese país aumentó de manera considerable en 2014 y 2015. Tampoco ha logrado una intervención efectiva contra el lavado de dinero que se origina de la venta de estupefacientes. El prohibicionismo estadounidense contra las drogas provenientes de México continúa en vigor, a pesar de la legalización de la mariguana en varios estados norteamericanos. La prevención del consumo de drogas en Estados Unidos se mantiene con un sello prohibicionista, en lugar de tratarla como un asunto de salud pública. Mientras tanto, México sigue poniendo los miles de muertos y desplazados, en una lucha contra las drogas que ha fracasado tanto por los intereses creados y corruptos de un negocio transnacional, como porque no cuenta con la corresponsabilidad efectiva de las autoridades de ambos países.

En suma, la relación bilateral entre Estados Unidos y México se ha caracterizado por una gran asimetría creciente, tanto por el tamaño de su población, como por su trayectoria económica, tecnológica y militar, que ha llevado al primero a convertirse en una potencia mundial hegemónica, que impone sus intereses frente a México, que ha asumido un papel dependiente. La historia de las relaciones bilaterales entre estos dos países muestra que ésta ha oscilado entre el conflicto —surgido de la apropiación de amplios territorios por parte de Estados Unidos, del nacionalismo mexicano y la desconfianza entre ambos— y la cooperación surgida de la vecindad territorial, la integración silenciosa alimentada por el creciente intercambio económico, que culminó en los años 1990 con la firma y entrada en vigor del TLCAN (Velázques Flores, 2011: 90). Hay etapas en las que predomina ya sea el conflicto o la cooperación, y otras en las que se dan ambos fenómenos simultáneamente. La relación bilateral es altamente compleja, tanto por estar separados por una frontera de más de 3000 kilómetros, como por los problemas limítrofes de migración, contrabando, intenso paso fronterizo en ambas direcciones, problemas de medio ambiente, turismo, comercio e inversiones, trasiego de drogas, seguridad y otros muchos problemas comunes (91). El TLCAN, como se argumenta en otros capítulos, se ha constituido en un verdadero "caballo de Troya", que ha convertido a México en un país maquilador al servicio de Estados Unidos, y que ha encerrado

la política económica y social en un férreo esquema neoliberal, el cual en buena parte ha conducido al estancamiento económico y social.

Pasemos ahora a un breve recuento de la declinación de la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo. Durante los años 1950-1970 la hegemonía de Estados Unidos fue casi absoluta e incontestable, capaz de establecer en la posguerra un orden internacional liberal, que aun cuando respondía a sus propios intereses, respondía también al interés de las otras potencias capitalistas (Gilpin 2001, citado por Arturo Guillén, 2015: 238). Posteriormente, varios hechos evidencian el comienzo de la declinación de la preeminencia estadounidense: el inicio de la crisis de regulación monopolista estatal y del régimen de acumulación fordista en los años setenta, la cual no fue resuelta satisfactoriamente ya que no desembocó en un nuevo modo de regulación articulado; también la derrota de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, y la emergencia de nuevas potencias, como el resurgimiento de Alemania y el ascenso de Japón (241). La globalización de los años ochenta permitió a Estados Unidos recuperar la iniciativa en la remodelación de las economías capitalistas y representó una nueva fuente de ganancias para las empresas transnacionales (ETN), mediante la relocalización de sus capitales en la periferia, principalmente en China, así como ganancias extraordinarias a través de la financiarización (243).

El cambio de signo en el vigor económico de Estados Unidos se ha presentado con un creciente déficit en cuenta corriente, que lo ha llevado a ser cada vez más dependiente de la importación de capital del resto del mundo, en particular de Asia, los países emergentes y destacadamente de China. Estados Unidos ha ido declinando su participación en el PIB mundial: de 30.3% de participación en la cúspide de su hegemonía en 1960, a 26.44% en 1980; 28.67% en 2000, para caer a 25.92% en 2013. En cambio, China ha aumentado su participación en el PIB mundial de 1.14% en 1960 a 9.13% en 2013. Si se elimina la distorsión de los tipos de cambio, la participación de China llegó a 16.24% en el PIB mundial en 2013, mientras que la de Estados Unidos alcanzó 16.5% (menos de un punto porcentual por encima del gigante asiático). Las exportaciones de China y Hong Kong se elevaron a 13.4% del total mundial en 2013, mientras que las de Estados Unidos apenas alcanzaron 8.4% (246-249).

La declinación de la hegemonía del imperialismo estadounidense ha desatado un intenso debate, en el que destacan los "negacionistas" como Z. Brzezinski y R. Kagan, quienes afirman que Estados Unidos es la única superpotencia del mundo actual, ya que su poderío militar es avasallante y conserva la hegemonía monetaria y financiera, a pesar de la crisis global actual; pero más discutible resulta la idea de que aún conserva su liderazgo económico, comercial y tecnológico (271). Esto puede afectar a México en el largo plazo, sobre todo si continúa el declive estadounidense, dada la elevada concentración del comercio exterior de México con Estados Unidos. Además, el modelo maquilador de los sectores exportadores de

México al vecino país poco se vincula a la economía interna, ya que el abastecimiento de buena parte de sus insumos se realiza con importaciones procedentes tanto de países asiáticos como del propio Estados Unidos.

Contenido del libro

Las preguntas que guían el análisis de la transformación política y económica de la formación económico-social mexicana a partir de 1983, año en que comienza la etapa neoliberal, son: ¿Qué fuerzas económicas, políticas y sociales operaron el cambio de un Estado fuerte, autoritario-social, caracterizado por un centralismo político y un presidencialismo con facultades casi siempre en exceso, a un Estado menos autoritario, débil y anti-social, caracterizado por un pluripartidismo y un presidencialismo acotado por el gran capital? ¿Cómo se dio el cambio en el modo de regulación económica y social de carácter *burocrático-corporativo* en que se apoyaba el Estado autoritario-social, a un modo de regulación económica y social *mercantil-financiero de carácter depredador* que ha debilitado al Estado y lo ha convertido en anti-social? ¿Qué fuerzas contribuyeron a cambiar el *régimen de acumulación basado en el mercado interno* en que se apoyaba el modo de regulación *burocrático-corporativo*, a un *régimen de acumulación sustentado en las exportaciones* en el que se apoya con grandes deficiencias el modo de regulación *mercantil-financiero-depredador*?

Primera parte. El Estado mexicano y la transformación de las instituciones políticas y económicas durante la etapa neoliberal

Una primera respuesta a las preguntas planteadas tiene como base el análisis de las instituciones tomadas como un conjunto, que cuando logran un nivel de coherencia suficiente entre ellas, puede dar lugar a un modo de regulación política, económica y social de carácter estable, el cual puede funcionar por un cierto periodo hasta que surgen cambios institucionales que trastocan el modo de regulación. Las instituciones tienen como función general la de socializar las normas o reglas de conducta, las costumbres y hábitos, para acotar el comportamiento de los miembros de una sociedad con el fin de que se ajusten a su marco de valores. En una primera instancia, las instituciones ejercen una función simbólica para normar el comportamiento social y, en una segunda instancia, se conforman por una institución material, la cual coadyuva a moldear el comportamiento de los sujetos dentro y fuera de ellas (Montaño, 1994). Las instituciones pueden tener un carácter mayormente político, o mayormente económico o social. Las instituciones políticas regulan las relaciones entre las personas, las económicas entre las personas y las co-

sas, mientras que las sociales regulan el comportamiento de acuerdo con las costumbres, las tradiciones, las relaciones culturales e identitarias de la sociedad.

De acuerdo con esta vía, la primera parte de la obra está dedicada al análisis institucional, como un marco general que sirva de hilo conductor al análisis de las otras dos partes. El primer capítulo aborda la naturaleza capitalista del Estado, y en particular del Estado mexicano surgido tras el periodo revolucionario, así como su transformación en un Estado menos autoritario, débil y anti-social en la etapa neoliberal. A partir de la etapa cardenista, el Estado mexicano resultante del proceso histórico posrevolucionario consolida su carácter a la vez autoritario y social, estableciendo compromisos institucionalizados tanto con la clase trabajadora como con la burguesía, lo cual dio lugar a un régimen político que, por un cierto tiempo, pudo regular el antagonismo entre las clases sociales sin incurrir en crisis políticas.

En el segundo capítulo se estudian las instituciones políticas básicas en las que se apoyaba el Estado autoritario social, las cuales fueron: una *institución presidencial* que ejerció un liderazgo pleno y fuerte; y un *bloque en el poder* (la llamada *familia revolucionaria*), conformado por líderes obreros y campesinos, empresarios, dirigentes militares y religiosos, cuya cabeza era el mismo presidente, que ejerció una hegemonía política, apoyado en un *partido de Estado* que constituyó el centro de alianza entre los dirigentes políticos y sindicales, lo que servía como vía de transmisión y control social de las masas populares. Estas instituciones políticas básicas establecieron un régimen político apoyado en un pacto social con la clase trabajadora y con una clase empresarial beneficiada por una presidencia "cortesana", lo cual dio estabilidad al país y posibilitó un crecimiento económico continuo, sin grandes crisis, durante casi cinco décadas.

Este capítulo también analiza las causas del debilitamiento de las instituciones políticas durante la etapa neoliberal (1983-2015). Dentro de los factores internos, las crisis políticas recurrentes debilitaron cada vez más al régimen político y a la *institución presidencial*. La crisis política de 1968 puso al descubierto el autoritarismo estatal y dio lugar a la activación de los movimientos sociales. Pero más importante en el cambio de las instituciones políticas fue la abierta repulsa del sector privado a las políticas económicas de Luis Echeverría y José López Portillo, conflicto exacerbado por la nacionalización de la banca comercial y por la gran crisis económica de 1982. Así, el descontento del sector privado devino en una crisis política que activó la participación del empresariado mexicano en la política con el apoyo decidido de las empresas transnacionales. Este ambiente interno se conjugó con el neoliberalismo estadounidense impulsado por el gobierno de Ronald Reagan y los organismos financieros internacionales, lo cual se plasmó en las políticas del *Consenso de Washington* enfocadas en la disminución de la intervención estatal en la economía. La privatización de empresas públicas, iniciada por el gobierno de Miguel de la Madrid y continuadas y consolidadas durante el sexenio de Carlos Salinas, desembocó en la formación de un nuevo *bloque en el poder*, cuya cabeza ya

no es el presidente, sino las organizaciones empresariales que concentran a las grandes corporaciones y la asociación de banqueros. El liderazgo empresarial ha devenido más importante que el de los dirigentes militares y religiosos dentro del nuevo *bloque en el poder*. Los líderes de organizaciones sindicales y campesinas oficialistas tienen una influencia nula en dicho bloque a juzgar por la radical flexibilización de las relaciones laborales durante el periodo neoliberal. El fortalecimiento del Partido Acción Nacional (PAN), así como el surgimiento de nuevos partidos políticos, ha venido a acotar la influencia del PRI, dando lugar a un Congreso de la Unión dividido que ha quitado fuerza política a la *institución presidencial*. El surgimiento de organismos constitucionales autónomos (OCA), así como el empoderamiento de los gobernadores de las entidades federativas a través del Consejo Nacional de Gobernadores (Conago), también han contribuido a acotar las facultades ilimitadas de que antes gozaba la *institución presidencial*.

El modo de regulación política y económica burocrático-corporativo

En el tercer capítulo se examinan las formas institucionales[3] (FI) económicas básicas, que en el periodo 1934-1982 guiaron el crecimiento sostenido, así como la transformación que sufrieron durante la etapa neoliberal, 1983-2015. En el primer periodo, tanto el *presidencialismo* como la *familia revolucionaria-partido de Estado*, en su calidad de FI políticas, ejercieron su influencia directa sobre cuatro de las FI de la esfera económica: *1)* la *articulación de la agricultura con la industria*; *2)* la *relación salarial* o relación capital-trabajo; *3)* las *relaciones fiscal-financieras del Estado*; y *4)* las *relaciones monetarias y cambiarias*. En un segundo plano, pero no menos importante, la influencia política se manifestó en las FI de *5)* la competencia entre las empresas o *relación mercantil*, y *6)* las *relaciones internacionales*.[4] El modo de regulación política y económica que se estableció en el primer periodo fue el *burocrático-corporativo*, ya que la intervención estatal se ejerció "desde arriba" en forma burocrática y autoritaria. Un férreo control corporativo-clientelar permitió subordinar la agricultura campesina a la agricultura capitalista proporcionándole mano de obra temporal con bajos salarios, que apoyaba su competitividad y capacidad exportadora. La agricultura campesina contribuyó significativamente a proporcionar alimentos baratos a los trabajadores urbanos al servicio de la industria y los servicios. El corporativismo sindical hizo posible la subordinación de la clase trabajadora en la etapa de despegue económico (1940-1955), a pesar de una baja pronunciada en los salarios reales mediante una política inflacionaria y de bajos impuestos a

[3] Las formas concretas que toman las relaciones sociales se denominan forma institucional, las cuales se definen como "la codificación de una o varias relaciones sociales de producción fundamentales que caracterizan el modo de producción dominante (Boyer, 1986: 48, citado por Soria, 2000: 57).

[4] Para una definición de las formas institucionales (FI) económicas, véase el capítulo 3.

las empresas. La baja de los salarios reales fue amortiguada por la distribución de alimentos subsidiados y la creación de las instituciones de seguridad social.

En la etapa del desarrollo estabilizador (1957-1970) tanto la *institución fiscal* como las *instituciones monetarias y cambiarias* se enfocaron al control de la inflación y la promoción de la inversión, lo cual redundó en el incremento de los salarios reales y el fortalecimiento de la banca de desarrollo para apoyar a las grandes empresas industriales y agropecuarias. Las FI de las relaciones internacionales —entre éstas, la protección arancelaria y comercial— fueron ampliando su radio de acción a medida que la sustitución de importaciones progresaba, pero esto, a la vez, propició el incremento de la inversión extranjera directa (IED), sobre todo estadounidense, lo que garantizó su rentabilidad en el mercado interno. La concentración industrial se consolidó en los años sesenta, a través de una regulación oligopólica de la *competencia entre las empresas*, que se combinó con una gran concentración de las grandes centrales obreras adscritas al partido oficial para establecer una regulación monopolista de la *relación salarial*, así como la sustitución de importaciones de bienes de consumo durable y algunos bienes de capital e intermedios, que llevaron aparejado el crecimiento económico y el establecimiento de una *norma de consumo* de las clases medias.

La centralización política, como base del modo de regulación *burocrático-corporativo*, empieza a crear sus propias contradicciones provenientes de su autoritarismo y la creciente corrupción público-privada. El régimen político no admitía competencia ni reto por parte de los movimientos obreros y campesinos independientes, ni siquiera de sindicatos y organizaciones subordinadas al oficialismo que demandaban reivindicaciones, tampoco de movimientos ciudadanos, como el de 1968, que exigían la democratización del país. En la década de los setenta surge un antagonismo creciente del sector privado con la política económica gubernamental, que desemboca en una huelga de inversiones por parte del empresariado y la fuga de capitales al exterior. La incursión del FMI en la política económica a partir de la crisis de 1976 y el comienzo de la contención salarial, sumado a la petrolización de la economía (que dio paso a grandes desequilibrios sectoriales), al elevado gasto público y a la fuga de capitales, en medio de una aguda crisis internacional, llevaron a la crisis económico-financiera de 1982 (Soria, 1983). La nacionalización de la banca comercial en ese año exacerbó el conflicto privado-público, que facilitó el arribo de la tecnocracia neoliberal al gobierno de México apoyada por Washington, el cambio del modelo de acumulación de capital y el modo de regulación *burocrático-corporativo*.

El modo de regulación política y económica mercantil-financiera en la etapa neoliberal

Las crisis políticas y económicas de los años setenta y ochenta, a las que se suma el cambio hacia el paradigma económico preconizado por el *Consenso de Washington* y la globalización económica, tuvieron un impacto significativo en las FI políticas, por lo que el control corporativo-clientelar comenzó a agrietarse. Entre 1988 y la década de 1990 se formó un nuevo *bloque en el poder* conformado por los beneficiarios de las privatizaciones de empresas paraestatales y la reprivatización bancaria, quienes ostentan ahora el liderazgo del bloque que antes correspondía a la *institución presidencial*. El partido de Estado entró en crisis en 1988 con la escisión de la *corriente democrática* y con el fraude de su candidato en las elecciones presidenciales de ese año contra el líder de dicha *corriente*. Tal crisis desembocó en la alternancia política en las elecciones del año 2000. La nueva regulación político-económica, de carácter *mercantil financiero*, se ha convertido en una regulación perversa, originada tanto por el modelo neoliberal de *estabilización macroeconómica*, que ha estancado la economía y aumentado la desigualdad y la pobreza, como por la corrupción de los partidos políticos y la clase política vinculada al narcotráfico y el crimen organizado.

A su arribo al poder, los tecnócratas neoliberales de inmediato comenzaron a desmantelar las FI económicas por medio de políticas públicas de choque que interfirieron con la regulación de conjunto de la formación económico-social mexicana. Las *relaciones salariales* fueron las más afectadas, a través de una nueva forma de regular la formación de salarios mediante un tope salarial permanente; también fueron perjudicadas por un arbitraje en los conflictos laborales sesgado a favor de las empresas y una desregulación de la supervisión laboral que permitió la subcontratación ilegal para disminuir salarios y prestaciones; así como por prácticas que flexibilizaron el proceso y las condiciones de trabajo. Las FI institucionales de la *articulación agricultura-industria* se vieron afectadas por la disminución de subsidios a los insumos de producción, la disminución del crédito agropecuario, el desmantelamiento del apoyo técnico al campo y la suspensión de los *precios de garantía* de los granos básicos que regulaban su producción, igualmente por el cierre de la Conasupo, institución que acopiaba y distribuía los alimentos baratos básicos entre la población trabajadora. El advenimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vino a agravar la economía campesina y a incrementar la dependencia alimentaria frente a Estados Unidos.

Las FI de las *relaciones fiscales, financieras y monetarias del Estado* también fueron el centro del embate neoliberal, por medio de la disciplina en la política fiscal y la promoción de superávit fiscales para garantizar el servicio de la deuda pública. A ello se sumó el aumento de los impuestos internos, especialmente los indirectos y un ajuste a la baja del gasto público, sobre todo de la inversión pública; asimis-

mo, la privatización de empresas públicas y la reprivatización de la banca nacionalizada. En el ámbito financiero se liberalizó la entrada y salida de capitales para facilitar las operaciones de las empresas transnacionales (ETN) y se desreguló el crédito y las tasas de interés tanto pasivas como activas para facilitar la financiación del déficit externo. La desregulación de la política financiera y bancaria, al tiempo que el desenfreno crediticio y la voracidad de los nuevos banqueros desembocó en una dramática quiebra bancaria, cuyas pérdidas fueron absorbidas ilegítimamente por el erario público en el gobierno de Ernesto Zedillo. La descapitalización bancaria dio lugar a una sucesiva extranjerización de la mayoría de los bancos comerciales. En la etapa de despegue del régimen de acumulación *secundario-maquilador* (1983-1987), la política monetaria y cambiaria del Banco de México dio pie a una elevada inflación proveniente de las consecutivas devaluaciones del peso frente al dólar, la cual fue finalmente controlada mediante la fijación de la cotización peso/dólar como ancla del nivel de precios, política que ha continuado a pesar de la (pseudo) libre flotación del tipo de cambio. Esta política ha contribuido a debilitar la competitividad internacional de las empresas.

Las FI de las *relaciones internacionales* dieron un giro radical: de la protección externa a la liberación comercial, primero con la entrada al GATT, en 1986-1987, y posteriormente con la entrada en vigor del TLCAN en 1994. El Tratado y su apego a las políticas del *Consenso de Washington* han significado una camisa de fuerza para las políticas macroeconómicas de México y han llevado a una elevada dependencia económica, financiera y política de Estados Unidos. Las ETN y las empresas maquiladoras como actores privilegiados del TLCAN han promovido la conversión de la economía mexicana en una "economía de maquila", desligadas en buena parte del mercado interno, ya que importan la mayoría de sus insumos. Estas empresas extranjeras, junto con las grandes corporaciones mexicanas, han transformado las FI de las *relaciones mercantiles*, hacia una estructura productiva dominada por redes en cuya cabeza están las grandes corporaciones que a menudo subcontratan servicios con empresas pequeñas y medianas, y promueven la flexibilización de la *relación salarial*. La estructura productiva se ha concentrado cada vez más, de manera que las medianas y grandes empresas tan sólo representan el 1% del total de las empresas.

Con el TLCAN las exportaciones han aumentado significativamente, sobre todo a los Estados Unidos, sin embargo, las importaciones desde el vecino país y el resto del mundo las han sobrepasado, lo que ha dado lugar a un déficit comercial crónico que, unido a la importación de capital externo de corto plazo, redunda también en una cuenta corriente deficitaria. La competitividad internacional de México se ha basado en una mano de obra barata para favorecer las exportaciones, lo cual afecta al mercado interno debido a que la masa salarial no incentiva de manera suficiente la demanda agregada interna. Los déficits externos se han financiado con deuda pública externa, la cual es atraída por tasas de interés por arriba de las tasas

internacionales. Buena parte de esta deuda externa se ha internalizado, desde los años noventa, mediante la inversión extranjera de cartera (IEC), que tiende a salir abruptamente del país en circunstancias de elevada volatilidad financiera o de crisis, vulnerando la solvencia de la economía mexicana.

La regulación económica de conjunto gira alrededor del modelo de *estabilización macroeconómica*, el cual entró en vigor poco después de la política de choque aplicada en el sexenio 1982-1988. Este modelo puso primero el énfasis en el control de la inflación y, una vez logrado éste, implantó una política de estabilización que ha maniatado el crecimiento económico y producido un alto nivel de desempleo. Para mantener el nivel de precios se han utilizado dos anclas: por un lado un *ancla cambiaria* que mantiene una tendencia a la sobrevaluación del peso frente al dólar, política que apoya el control de la inflación, pero favorece las importaciones, hace más caras las exportaciones y propicia un crónico déficit externo. Además, el Banco de México aplica una política monetaria restrictiva que disminuye su crédito interno para controlar la base monetaria, y que favorece el establecimiento de una tasa de interés por arriba de la tasa internacional. Por otro lado, persiste el *ancla salarial* por medio de un tope a la remuneración de los trabajadores, implantado por el FMI desde finales de 1976, que fija los aumentos salariales a la inflación esperada, la cual siempre es inferior a la inflación real, cercenando el poder adquisitivo de los salarios. El Banco de México expresa en varios de sus informes anuales (1992: 1, 1995: 1, 1997: 15), que la baja inflación es un prerrequisito del crecimiento económico y del bienestar social, pero su finalidad ha sido más bien, la de mantener el valor del principal y de los intereses de la deuda pública tanto interna como externa.

Dado que la economía mexicana ha desarrollado un déficit comercial y de cuenta corriente de carácter crónico, necesita del financiamiento externo y, para obtenerlo, la política de tasas de interés domésticas superiores a las internacionales cumplen con este propósito. En los años 2000 la deuda externa se ha internalizado a través de la inversión extranjera de cartera, la cual se realiza en pesos mexicanos, por lo que es importante mantener la tasa de inflación baja para que no afecte el valor de la deuda y su servicio. En el caso de la deuda externa realizada en dólares, también es importante para el erario público y los deudores privados que la cotización del dólar se mantenga estable.

Las políticas monetaria y cambiaria, como base del modelo de estabilización, prevalecen sobre la política fiscal, no sólo porque inhiben los mecanismos fiscales de ajuste a las fluctuaciones del ciclo económico, sino también porque el modelo de *estabilización macroeconómica* prescribe una política fiscal restrictiva que coadyuve a la obtención de una baja oferta monetaria, una baja tasa de inflación y un bajo nivel de actividad económica. La desregulación del crédito y de las tasas de interés ha afectado la tasa de inversión privada debido a las elevadas tasas activas, lo que sumado a un bajo nivel de inversión pública ha redundado en un bajo nivel de

actividad económica. La liberalización financiera ha promovido la entrada de capital especulativo, el cual ha favorecido la sobrevaluación del peso frente al dólar, lo que a su vez limita la competitividad de la economía mexicana. Durante la etapa neoliberal, la política fiscal ha sido mayormente procíclica, lo cual muestra que la Secretaría de Hacienda carece del poder para incentivar el mercado interno mediante políticas de promoción de la demanda agregada.

Segunda parte. Las políticas económicas y sociales promovidas por el régimen neoliberal

Esta parte incluye cuatro capítulos en los que se detallan las principales políticas económicas del régimen neoliberal vinculadas a los cambios institucionales, que han llevado a la formación económico-social mexicana al estancamiento. El cuarto capítulo analiza el desempeño de las finanzas públicas como principal vehículo del desmantelamiento del sector público y la privatización de empresas y organismos públicos. En una primera sección del capítulo se analiza el dramático ajuste de la hacienda pública en los años 1983-1987, cuya finalidad estuvo ligada tanto al cambio de modelo de acumulación económica por sustitución de importaciones, a otro basado en las exportaciones que conllevaron al adelgazamiento del Estado. Esto llevó a un debilitamiento de la estructura de los ingresos y gastos públicos cuyo análisis se efectúa en las secciones segunda y tercera. En la cuarta sección se realiza un análisis de la política fiscal procíclica, desvinculada del crecimiento de la economía mexicana, ya que en lugar de suavizar los efectos del ciclo económico, sobre todo durante las crisis, los agrava en perjuicio del bienestar social. En la quinta sección se efectúa una evaluación crítica del rezago en los ingresos públicos, cuyo nivel es uno de los más bajos de América Latina, pues tiene que apoyarse en la apropiación de la renta petrolera, paralizando el progreso de la empresa estatal Petróleos Mexicanos. En la sexta sección se argumenta la necesidad de una reforma hacendaria integral que provea ingresos fiscales más elevados y adecuados para el sostenimiento y ampliación del gasto y la inversión pública. Finalmente, a manera de conclusión, en la séptima sección se efectúa un recuento sintético de la problemática de las finanzas públicas mexicanas durante la etapa neoliberal.

El capítulo 5 aborda el análisis de la carga fiscal, el grado de concentración fiscal, así como el índice de concentración del gasto público en la economía mexicana comparada con las economías de Argentina y Brasil. Se presentan, además, otros indicadores conceptuales propuestos por Bruno Théret y Didier Uri (1991), para dilucidar el desempeño recaudatorio de estos países dentro de su trayectoria de desarrollo económico. El análisis propuesto se realiza en seis secciones: en la primera se examina el contexto general en el que se ubica el comportamiento fiscal; en la segunda se vierten las propuestas analíticas de Théret y Uri sobre los indica-

dores fiscales no convencionales, así como el análisis de los resultados de tales indicadores en los casos de Argentina Brasil y México; la tercera sección está enfocada a la diversidad de impuestos de cada país; en la cuarta se analiza la concentración fiscal y la descentralización del gasto público en estos tres países; y en la quinta se examinan brevemente los balances presupuestarios y su vínculo con el servicio de la deuda pública dentro de un marco de incertidumbre monetaria (Marques-Pereira, 2012). Finalmente se vierten algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

La política monetaria en pro de la restricción y la austeridad económica se analiza en el sexto capítulo. El análisis de la política monetaria se ha dividido en tres secciones. En la primera se examina la política monetaria aplicada durante el primer gobierno neoliberal (1982-1988), la cual no pudo contender con las elevadas tasas de inflación provenientes de las fuertes devaluaciones del peso mexicano, en medio de una política fiscal de choque y de apertura económica para promover el cambio del régimen de acumulación. La segunda sección analiza la política monetaria del periodo de finales de 1988 a finales de 1994, la cual estuvo atravesada por la reprivatización de la banca estatizada y la desregulación de los controles monetarios de la banca, de las tasas de interés y del crédito. La tercera sección incluye el análisis de dos subperiodos: el primero acerca de la política de convergencia 1995-2000 hacia un régimen monetario de metas de inflación y, el segundo, 2001-2015 de plena aplicación de las metas de inflación. Finalmente se presenta una evaluación crítica de la política de metas de inflación

El séptimo capítulo analiza la política cambiaria del Banco de México durante el periodo neoliberal. El tipo de cambio (TC) constituye una de las variables más importantes dentro de la gestión de la política macroeconómica del neoliberalismo, puesto que ha facilitado la consecución de la estabilidad de precios, objetivo que tiene implícito el favorecimiento de las rentas financieras de los acreedores tanto nacionales como extranjeros. Con la excepción del primer gobierno neoliberal (1982-1988), las cinco administraciones sexenales siguientes han mantenido sobrevaluada la moneda nacional frente al dólar y otras divisas para apuntalar el control de la inflación, a costa de la competitividad de las empresas mexicanas y del crecimiento económico. En otras palabras, la política cambiaria se ha supeditado a los dictados de la política monetaria neoliberal. El presente capítulo se ha dividido en dos secciones: en la primera se presentan los seis regímenes cambiarios, que van de las macrodevaluaciones de los años ochenta, una elevada inflación y la "pesificación" de las cuentas bancarias en dólares, a un régimen de flotación regulada, dos regímenes de ancla cambiaria, un régimen de banda de flotación, hasta que, a finales de 1994, se arribó a un régimen de libre flotación administrada dentro de la política monetaria de convergencia dirigida a "metas de inflación", esto se aplicó desde 1995 hasta alcanzar en 2001 la plena aplicación de éstas. En la segunda sección se examina la tendencia de largo plazo a la sobrevaluación del peso frente al dólar, así como sus consecuencias negativas.

Tercera parte. Los saldos perversos del neoliberalismo en México: desigualdad, pobreza, corrupción, violencia e inseguridad

Esta parte analiza los resultados negativos del exacerbado neoliberalismo aplicado en México. Durante el periodo neoliberal se ha desarrollado en el país un triángulo nefasto proveniente de la combinación de una política económica y social depredadora, la corrupción público-privada y el narcotráfico y el crimen organizado, los cuales han desembocado en un ambiente de violencia e inseguridad, estancamiento económico, desigualdad y pobreza. La aplastante presencia económica y política de Estados Unidos, con su cauda de empresas transnacionales y maquiladoras, su inversión extranjera de cartera y su política de seguridad nacional, alimentan una pesada parálisis de la política económica y social con una creciente dependencia de México. Esta parte incluye cuatro capítulos: 8. Estancamiento económico; 9. Desigualdad y pobreza; 10. Corrupción; y 11. Violencia e Inseguridad.

En el capítulo octavo se examinan las causas más importantes del estancamiento crónico de la economía mexicana durante la etapa neoliberal. Algunos de los acontecimientos políticos y económicos que han contribuido al debilitamiento del Estado mexicano se reflejan también en el estancamiento de la economía mexicana. A manera de introducción, se efectúa un breve recorrido de los acontecimientos políticos y de las acciones más relevantes de la política económica neoliberal que han ido debilitando el desempeño de la economía mexicana, hasta producir un estado crónico de estancamiento que comienza a desarrollarse en 1983 con la entrada del neoliberalismo en México. En seguida, en una primera sección, se hace un breve recuento de los objetivos políticos y económicos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los cuales son plausibles, pero en los hechos han constituido una actividad prácticamente inútil, puesto que su cumplimiento ha sido casi nulo, empezando por los objetivos de crecimiento económico sostenido y de soberanía nacional, progreso social y vida democrática. En la segunda sección se realiza una constatación del desempeño declinante del PIB, cuyo raquítico nivel se acerca cada vez más a un estado estacionario, pero que inclusive podría evolucionar hacia un estado de desarrollo negativo. En la tercera sección se examinan las principales variables que han contribuido al estancamiento económico y, finalmente, en la cuarta sección, los cambios institucionales que han incidido en dicho estancamiento.

El noveno capítulo , "Desigualdad y Pobreza", presenta el análisis en tres secciones. En la primera se abordan las causas de la pobreza y se examinan los principales factores del empobrecimiento. En la segunda sección se aborda el debate sobre la desigualdad y la justicia a través de la Teoría de la Justicia de John Rawls y las aportaciones de Amartya K. Sen y de Celso Furtado. Esta sección también incluye el examen de la extrema desigualdad del ingreso y la riqueza en México.

En el décimo capítulo se analiza "La corrupción en México", la cual tiene antecedentes desde la Colonia y el periodo independiente. No obstante, en el periodo

posrevolucionario, en el que se afianza la institución del presidencialismo omnímodo y autoritario que tomó una ruta "cortesana", floreció la corrupción entre el sector público y el privado, la cual se ha convertido en un cáncer difícil de erradicar durante el periodo neoliberal, ya que además de los arreglos y negocios ilícitos entre el sector público y privado se ha agregado el narcotráfico y el crimen organizado que no sólo incrementa el nivel de corrupción, sino que también genera violencia, muerte e inseguridad entre la población mexicana. El análisis de este capítulo se efectúa en tres secciones: en la primera, se abordan algunos aspectos conceptuales acerca del fenómeno de la corrupción; en la segunda sección se examina la corrupción en México y la percepción que la población tiene sobre ésta; la tercera sección examina las medidas gubernamentales contra la corrupción en el país y, posteriormente, se vierten las conclusiones correspondientes; finalmente se presenta el Anexo 1, acerca de un caso de estudio sobre la corrupción referido a "La quiebra del sistema bancario mexicano" en los años noventa.

En el undécimo capítulo, "Violencia e Inseguridad en México durante la Etapa Neoliberal", se analiza uno de los resultados más nocivos de las políticas públicas del neoliberalismo en México. La violencia criminal en México ha tenido como eje central el crecimiento del narcotráfico, el cual ha respondido a la creciente demanda de estupefacientes por parte del mercado de Estados Unidos, y ha florecido gracias a la protección y encubrimiento del Estado mexicano. El capítulo se divide en cinco secciones. En la primera se examina la violencia destructiva, la cual es consustancial al sistema capitalista, sobre todo en su fase neoliberal, y que se ha convertido en una triple violencia: la económica, la política y la moral. La segunda sección se adentra en la evolución del narcotráfico en México y la influencia del prohibicionismo estadounidense como promotor de la violencia criminal. En la tercera sección se examinan críticamente las razones de Felipe Calderón Hinojosa (FCH) para declarar la guerra al narcotráfico y al crimen organizado, cuyas consecuencias han sido funestas para la sociedad mexicana. En esta sección también se examina la política de seguridad pública y de seguridad nacional del gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN), la cual, si bien ha incorporado algunos cambios en la estrategia de seguridad, sigue uncida al modelo prohibicionista-represivo. La cuarta sección está dirigida al examen de los cuantiosos recursos financieros y humanos que son utilizados en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, así como a los hechos delictivos registrados en el Fuero Común y el Fuero Federal. En la última sección se efectúan algunas consideraciones finales a manera de conclusión.

Primera Parte

EL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DURANTE LA ETAPA NEOLIBERAL

I. EL ESTADO MEXICANO Y SU DEBILITAMIENTO EN EL PERIODO NEOLIBERAL

Este es el primero de tres capítulos que, en conjunto, examinan el Estado mexicano y las instituciones que le han dado contenido, así como aquellas que han conformado sus regímenes políticos y económicos. Se inicia el capítulo con la presentación de un marco teórico sobre la naturaleza del Estado capitalista, continúa en una segunda sección, con el análisis de la naturaleza y características del Estado de la Revolución mexicana y finaliza en la tercera sección con el análisis de los principales factores que han contribuido a su debilitamiento, tanto como a su pérdida de legitimidad y soberanía.

1. La naturaleza del Estado capitalista[1]

Una de las definiciones generales más conocida y aceptada del Estado es la de Max Weber, quien lo considera como una relación social "fetichizada" de apropiación-expropiación de los medios de coerción, lo cual de acuerdo con Wim Blockmans permite definir "la categoría general de Estado que tiende al control de los medios de violencia física" (citado por Théret 1992: 37). Sin embargo, como apunta Peter Burnham (1992: 7) al analizar la abstracción general de "estatalidad", referida a los medios de coacción para gobernar, éstos van más allá del uso legítimo de la fuerza física enfatizado por Weber, como se verá más adelante.[2]

Desde el punto de vista histórico, el Estado es generalizable si se considera que su existencia se funda sobre la propiedad de los recursos naturales de su territorio, pero más que la tierra, el recurso esencial lo constituye la población.[3] Sin embargo, aunque la generalización del capitalismo y del Estado territorial moderno tienen como condición necesaria la aparición del mercado y la monopolización correlati-

[1] La conceptualización del Estado está basada, en buena parte, en Soria (1995), "Importancia de la teoría gramsciana del Estado para el estudio de la regulación económica y política del capitalismo actual", en J. M. Martinelli (comp.), La *actualidad de Gramsci: poder, democracia y mundo moderno*, UAM-I, Texto y Contexto, México, 1995, pp. 107-120.

[2] En vista de que la coerción puede tener como finalidad una lógica económica, la política como mercancía no se reduce a la violencia física, sino que incluye los bienes materiales y simbólicos de consumo suntuario como efecto de demostración, así como otros mecanismos de coacción.

[3] La población constituye el recurso esencial para el Estado, ya que paga impuestos, los cuales tienen el estatuto de una renta sobre el trabajo libre, el cual es aplicado sobre los capitalistas que utilizan la fuerza de trabajo y se apropian previamente del producto.

va de la violencia física, esto no constituye una condición suficiente. A este respecto, no habría que olvidar la existencia de la pequeña propiedad mercantil que perdura hasta nuestros días (Théret, 1992: 55).

Ahora bien, dentro de la literatura marxista clásica acerca del Estado se pueden identificar dos tradiciones relevantes: la del Estado como "instrumento de dominación del capital" propuesta por Lenin en *El Estado y la revolución*, y aquella de un "Estado regulador", teorizada por Marx y Engels.[4] Estos enfoques crearon no sólo la necesidad de encontrar una articulación de las dos propuestas teóricas, sino también de sustanciar el análisis del fenómeno estatal en la realidad. Afortunadamente tales necesidades han sido llenadas, en buena medida, por la noción de hegemonía y el análisis político desarrollados por Gramsci (1984).

La noción gramsciana de hegemonía se refiere al "liderazgo político, intelectual y moral de un grupo social sobre la sociedad entera como contenido ético del Estado".[5] El concepto de hegemonía es vinculado por Gramsci al de Estado al conceptualizar este último como "todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra el consenso activo de los gobernados" (Portantiero, 1987).[6] "El Estado, según Gramsci, es el instrumento para adecuar la sociedad civil a la estructura económica"[7] y, sobre todo, para mostrar que la hegemonía es ejercida sobre la sociedad civil.

El análisis en términos de hegemonía, de acuerdo con Lipietz (1986: 6) permite reconciliar concretamente las dos tradiciones marxistas acerca del Estado y, a la vez, enriquece la visión institucionalista de la *teoría de la regulación*.[8] Así, la hege-

[4] De acuerdo con Lipietz (1986: 3-5), si bien Marx y Engels abordan en *La ideología alemana* la dominación de clase, el énfasis está en la preexistencia histórica y conceptual de un Estado separado, regulador autónomo de la sociedad, la cual se encuentra dividida en su interior contra sí misma. Engels, en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado,* apunta que este último se ubica arriba de la sociedad con la finalidad de que "los antagonistas, las clases con intereses contrapuestos, no se consuman, junto con la sociedad, en una lucha estéril…" y en el *Anti-Duhring* precisa que las relaciones de dominación vienen no sólo de la subordinación de los vencidos, sino también de la dinámica de autonomización de los intereses colectivos a medida que se desarrolla la división del trabajo. El Estado aparece, así, como un vínculo entre el espacio (la preservación del territorio) y la constitución de una clase explotadora.

[5] Inicialmente el concepto de hegemonía apareció en Gramsci, en 1926, en sus "Notas sobre la cuestión meridional". Sin embargo, como apunta Chantal Mouffe (1978), todavía se encontraba en el ámbito de la concepción leninista, entendida como dirección del proletariado sobre el campesinado, es decir, la hegemonía como alianza de clases. En cambio, en los *Cuadernos* (Tomo 3, Cuad.6, nota 24, p. 28), Gramsci se refiere a la hegemonía no sólo como estrategia del proletariado, sino también como práctica de la clase dirigente. Además, agrega la nueva dimensión de la "dirección intelectual y moral", lo cual es fundamental para lograr la unidad a nivel político. La hegemonía se hermana a la noción de sociedad civil. Así, la hegemonía se apoya en "la función decisiva ejercida por el grupo dirigente sobre el núcleo decisivo de actividad económica" y opera principalmente en la "sociedad civil" por vía de la articulación de los intereses de la clase fundamental y los de las clases aliadas para formar una voluntad colectiva, es decir, un sujeto político unificado" (Mouffe 1979: 10).

[6] Con base en Quaderni del carcere, Instituto Gramsci, Turín, Cuad. 10, nota 10, p. 1765.

[7] *Quaderni del carcere,* Cuad.10 nota 15, p. 1253.

[8] La teoría de la regulación desarrollada por la escuela de Paris, postula que un modo de regulación es todo conjunto de procedimientos y comportamientos individuales y colectivos, que tenga una triple propiedad: a) reproducir las relaciones sociales de producción fundamentales, a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; b) sostener y dirigir el régimen de acumulación en vigor; y c) asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que sea necesaria la interiorización por los actores económicos de los principios de ajuste del conjunto del sistema (Boyer, 1986: 54-55). Para un análisis más amplio de la teoría de la regulación cfr. Soria (2000).

monía puede verse como un sistema ideológico-institucional-hegemónico, que hace factible considerar al Estado como un *compromiso institucionalizado* (André y Delorme, 1983), o sea, el dispositivo institucional del Estado. Para Lipietz (citado por Breton y Levasseur 1990: 76); el Estado "es la forma arquetípica de toda regulación, ya que es a este nivel que se regula la lucha de clases (…) Son las formas institucionales[9] (FI) donde se condensa el compromiso sin el cual los diferentes grupos que componen la comunidad nacional se consumirían en una lucha sin fin. Sin embargo, los enfoques regulacionistas, de acuerdo con Théret (1992: 42), al proponer una concepción del Estado como producto de clases sociales constituidas sobre la base de relaciones estrictamente económicas, no permiten encontrar su lugar en la constitución misma de las clases. Al colocar al Estado en la superestructura institucional, el enfoque olvida tomar en cuenta su materialidad y sus propias bases económicas.

Un enfoque importante analizado por Théret (1992: 42), considera al Estado como inmanente a la relación salarial (la relación capital-trabajo) y lo considera "al lado del capital y en su autonomía relativa de éste" como la otra cara de una misma relación social (Drugman 1984: 63, citado por Théret, 1992). Se parte del Estado para definir a los asalariados, lo cual permite teóricamente llevar a puerto las implicaciones lógicas del *a priori* consistente en colocar al Estado como relación social. No obstante, esta teoría encierra al Estado en el *salariado* sin que las consecuencias de este encerramiento estén elucidadas, lo cual impide la posibilidad de una teoría general del Estado en la que este pueda ser una forma de relación social común a diferentes sociedades de clase (1992: 46-47). Para complementarlo, es esencial incluir la existencia de toda una economía de la reproducción, la economía de las prácticas de dominación sobre los cuerpos y los espíritus, conceptualizable en términos de relación social, con leyes propias que no sean funcionales *a priori* a las leyes de producción mercantil, aun si estas pueden surgir de mecanismos comunes y deban articularse so pena de crisis de la reproducción de conjunto (1992: 48).

De acuerdo con Breton y Levasseur (1990: 79), el proceso sin fin por el cual toda sociedad se instituye y se transforma, toma la forma de un doble movimiento de producción: la producción de cosas y la producción de seres humanos. Esta última implica lo que Marx y Engels llamaban "la producción de la vida", y que Foucault (1969, 1975, 1976) denomina "la producción de la especie biológica". La

[9] Las FI constituyen la codificación social de una o varias relaciones sociales de producción fundamentales que caracterizan el modo de producción dominante (Boyer, 1986: 487). Las FI al irse conformando por la lucha de clases, emiten un principio de socialización que apoya la regulación del comportamiento contradictorio de los individuos y los grupos hacia un patrón de comportamiento colectivo. Además, las FI siguen una lógica que emana de las propias relaciones sociales, por lo que no son sólo específicas al Estado, aunque este sea el que da cohesión al conjunto de ellas (Théret, 1988: 30). Como fenómeno de primer orden, las FI tienen la función simbólica de contribuir a la regulación del sistema político y del sistema económico, a través de un complejo de normas, reglas de conducta y hábitos generalmente aceptados. Como fenómeno de segundo orden constituyen la institución material, la cual coadyuva a moldear el comportamiento de los sujetos dentro y fuera de ella (Montaño, 1989). Foucault ve a la institución en términos más complejos, como subraya Montaño (1994: 5): "cuando nombra a la institución lo hace tanto en cuanto a su función, como a los dispositivos disciplinarios que desarrolla y a los sujetos que moldea".

producción de seres humanos o producción "antroponímica", constituye un dominio en el que los mecanismos de mercado muestran evidentes lagunas, ya que es un dominio compuesto por redes con participación familiar y solidaridad comunitaria e intergeneracional, por dispositivos de asistencia y control social, por equipos y servicios colectivos encargados de tomar a su cargo a los individuos desde su nacimiento hasta su muerte (Breton y Levasseur, 1990: 80). Nada ilustra mejor esto que el Estado benefactor contemporáneo.[10]

Los fundamentos del orden social levantan la necesidad de un principio general de cohesión social, o sea el principio de *soberanía*, cuyo depositario es el Estado. Una manera de organizar las relaciones entre el Estado (encarnación de la soberanía) con la sociedad y los individuos, con grupos y clases, es la democracia. Esta constituye un principio de regulación social que comprende un cierto número de formas institucionales (FI) de carácter político: libertades individuales y colectivas, igualdad, participación popular, principio de mayoría, competencia abierta para la conquista del ejercicio del poder estatal, subordinación de éste a la ley y al principio de representación, entre otras (1990: 83).

No obstante, el análisis del Estado no se puede constreñir a un Estado-nación, porque a nivel global el capitalismo está constituido como un sistema mundial de Estados, aunque estos tomen la forma de Estados-nación, es decir, el Estado existe sólo como una multiplicidad de Estados. No obstante, el mundo no es una suma de Estados nacionales, capitalismos nacionales o sociedades nacionales, sino más bien un mundo descompuesto por la existencia fracturada de lo político en múltiples unidades aparentemente autónomas. Existe una lucha competitiva entre los Estados nacionales, la cual no es una lucha entre capitales nacionales, sino entre Estados con el fin de atraer o retener una parte del capital mundial, así como una parte de la plusvalía global (Holloway, 1996: 359-366).[11] La lucha competitiva entre los Estados nacionales incluye tanto a los países periféricos como a los países centrales.

A pesar de que los Estados nacionales capitalistas modernos se desarrollaron bajo el principio de la territorialidad de jurisdicción, no se pueden considerar como independientes y soberanos absolutos, sino que pertenecen a un sistema global que les impone límites a través de la acumulación de capital a nivel global. Este sistema global, el mercado mundial, está estructurado por diversos modos de regu-

[10] El Estado que emergió después del término de la Segunda Guerra Mundial, ha sido calificado como Estado de bienestar, cuya función fundamental es la "regulación virtuosa" de la relación salarial, entendida no sólo como promotora de la reproducción económica ampliada (el desarrollo económico), sino también como encargada de la reproducción biológica de la sociedad (el desarrollo humano).

[11] La globalización capitalista ha promovido que los Estados, en cuanto tales, se sometan a la inquietud actual del capital, de manera que el dominio del dinero ha encontrado expresión en las nuevas ideologías del neoliberalismo (teoría ofertista, monetarismo, globalización, etc.), las cuales dicen de una forma u otra que el Estado se debe retirar, mientras que el mercado y el dinero deben dominar. Los patrones de dominación corporativista también están bajo presión. Lo que se necesita para atraer dinero global es una nueva organización del trabajo, una nueva 'flexibilidad' y una nueva disciplina que es incompatible con las viejas estructuras sindicalistas, una nueva forma de "aprender a someterse" (Holloway 1996: 374-375).

lación nacionales, los cuales requieren de regulaciones interestatales y supraestatales para garantizar un flujo relativamente estable de mercancías, capital y dinero (Mistral, citado por Hirsch, 1992: 10).

En cuanto a los países subdesarrollados, la naturaleza clasista del Estado se deriva de su inserción en la *economía mundial constituida* la que ha condicionado sus funciones, las cuales han estado centradas más en la producción y reproducción del capital a nivel internacional, que en la reproducción de la fuerza de trabajo (Salama y Mathías, 1986). Las leyes de la acumulación capitalista, situadas a nivel de la economía mundial, son transmitidas por ésta de manera mediatizada a la periferia, con efectos diferentes sobre esta última y sobre el centro.[12] No obstante, el Estado de la periferia no es un instrumento de un Estado del centro. El régimen político —como forma del Estado— posee, por lo tanto, una autonomía relativa mayor o menor respecto del centro y respecto de su propia formación social (1986: 43).

De acuerdo con la exposición hasta aquí realizada, a manera de resumen retomemos algunos de los conceptos más importantes para los propósitos de este capítulo. El Estado constituye una relación social contradictoria y es la encarnación de la *soberanía* de un país, la cual ejerce a través del monopolio de la violencia legal, así como por otros mecanismos creadores de consenso. Los hombres y la tierra constituyen los recursos naturales fundamentales del Estado, en tanto fuerzas productivas, sobre todo los primeros, pues ellos conforman los diversos órdenes y clases sociales, mientras que la segunda es sobre la cual se extiende territorialmente la soberanía estatal. Una de las funciones primarias del Estado es la regulación del antagonismo fundamental entre las clases sociales de la sociedad capitalista, la cual ejerce sin perder una autonomía relativa frente a éstas. El Estado asegura y traduce la hegemonía implementada por el "bloque en el poder" (el grupo dirigente de la clase fundamental y clases aliadas) sobre las clases dominadas. Así, la hegemonía como sistema ideológico se plasma en compromisos institucionalizados para formar una voluntad colectiva, lo cual hace posible la sujeción de las clases subalternas mientras no llegue una crisis que haga estallar las contradicciones clasistas. Las formas institucionales, tanto las de orden político como las de orden económico, condensan los compromisos sociales que norman las relaciones políticas (entre los hombres) y económicas (entre hombres y cosas), a raíz de lo cual se establece una regulación colectiva que evita que la sociedad se consuma en una lucha destructiva. Cuando se desequilibran las relaciones sociales y la regulación de conjunto, sobreviene la crisis con la cual resurge la lucha de clases.

A partir de la segunda posguerra se desarrolla el Estado de bienestar, al que algunos regulacionistas denominan más específicamente "Estado del trabajo" o "Estado social", en vista del desarrollo de una relación salarial virtuosa que impulsó un

[12] En vista del sometimiento a las leyes de la economía mundial, los Estados-nación constituyen el lugar donde va a cristalizarse la necesidad de reproducir el capital a nivel internacional. Son el lugar por donde transitará la violencia necesaria para que dicha reproducción se realice, porque son el elemento y el medio que la hacen posible (Salama y Mathías, 1986: 44).

crecimiento económico y un nivel de vida sin precedentes en los países occidentales. Con la globalización y el advenimiento del paradigma neoliberal, la relación salarial se ha flexibilizado tanto por el lado del salario directo como del salario social (indirecto), proveído este último por las instituciones de protección social. Con el establecimiento de una regulación financiera de austeridad y especulación, se ha depredado la relación salarial y se ha producido el estancamiento económico y el empobrecimiento en la etapa neoliberal, como se examinará en una nota posterior. Además, en la etapa neoliberal, el Estado-nación se encuentra inmerso en una competencia abierta con otros Estados-nación para atraer la inversión internacional, lo cual ha aumentado su vulnerabilidad frente a la movilidad del capital global y reforzado la regulación financiera de austeridad y empobrecimiento.

En la siguiente sección se examina la naturaleza y características del Estado mexicano, el cual ha sido calificado por Octavio Paz como un "Ogro Filantrópico", ya que estableció compromisos institucionalizados (los pactos de la posrevolución) no sólo con la clase capitalista sino también con la clase trabajadora, que permitió establecer un Estado de bienestar periférico (incompleto), pero benéfico para una parte del *salariado* y con grandes apoyos al empresariado por medio del patrimonialismo heredado del Estado colonial.

2. La naturaleza y características del Estado mexicano de la Revolución

Octavio Paz realiza una certera caracterización del Estado mexicano en su célebre ensayo *El Ogro Filantrópico*, publicado en la revista Vuelta en marzo de 1978. Para comenzar, Paz plantea en un contexto general que "el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que las de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas (…) El Estado moderno es una máquina pero es una máquina que se reproduce sin cesar" (Paz, 1995: 336). Paz continúa con el Estado latinoamericano, el que "por una parte, es el heredero del régimen patrimonial español y, por la otra, es la palanca de la modernización" (1995: 337). El Estado mexicano además de heredar el patrimonialismo español, también "ha sido el agente cardinal de la modernización —pero—, el mismo no ha logrado modernizarse enteramente" (1995: 342). El Estado revolucionario no sólo impulsó el desarrollo capitalista por medio de privilegios, estímulos, créditos y una legislación adecuada, sino también favoreció a las organizaciones obreras y campesinas (1995: 339).

El Estado posrevolucionario mexicano, continúa Paz, "no contento con impulsar y, en cierto sentido, modelar a su imagen al sector capitalista y al obrero (…) completó su evolución con la creación de dos burocracias paralelas. La primera está compuesta por administradores y tecnócratas (…) heredera histórica de la burocracia novohispana y de la porfirista. Es la mente y el brazo de la modernización. La

segunda está formada por profesionales de la política y es la que dirige (…) al PRI" (1995: 339). Estas dos burocracias comparten la dominación del país con "el capitalismo privado y las burocracias obreras". "Además, hay otro sector, cada vez más influyente e independiente: la clase media y sus voceros, los estudiantes y los intelectuales" cuya función es la "ideología" (1995: 340). Paz identifica una enorme contradicción entre la "burocracia profesional" modernizadora y la "sociedad cortesana" formada por "los amigos, los familiares y los favoritos del presidente en turno y con los amigos, los familiares y favoritos de sus ministros" (1995: 343). La presencia de la moral patrimonialista cortesana lleva tanto a la corrupción como a impedir el avance de la modernidad (1995: 349).

Sin embargo, es necesario ir más allá de la contradicción entre la burocracia modernizadora y la sociedad cortesana de la que nos habla Paz, pues la formación social mexicana como formación social capitalista, no está exenta de la contradicción entre las clases sociales. El Estado mexicano "tradicional", resultante del proceso histórico posrevolucionario ha sido una extraña mezcla de características que lo dotaban tanto de una fuerte estabilidad política y social, como de una contradicción irremediable entre la base de su legitimación política y un proyecto capitalista de desarrollo (Vázquez, 2007: 42). Las características sobresalientes de dicho Estado son el centralismo y el autoritarismo conjugados con el populismo y una serie de valores nacionales (provenientes, según Paz, de la cultura y la identidad enmascarada de los mexicanos) que son afines a la intervención estatal en la vida económica y social del país (Vázquez, 2007). El autoritarismo mexicano se expresa en el "presidencialismo, el partido *cuasi* único (el PRI) y el corporativismo, la triada que caracterizó al Estado posrevolucionario y que funcionó como cuerpo *institucionalizado* dentro del cual se produjeron los cambios propios del tránsito de una sociedad agraria a una urbana y a un espectacular crecimiento sostenido" (Ávalos, 2009: 15).

La regulación del antagonismo entre las clases sociales fue realizada por el Estado posrevolucionario a través de un presidencialismo fuerte cuyas facultades legales se remontan a la reforma constitucional de 1874, las cuales fueron ampliadas durante la dictadura de Porfirio Díaz, y luego confirmadas y aumentadas por la Constitución de 1917. Con la pacificación del país y la pérdida de poder de los caudillos locales, la presidencia se consolida en los años treinta, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, quien establece la jerarquía presidencial formal sobre cualquier otro liderazgo formal o informal. Además, la institución presidencial fue adquiriendo una serie de facultades extralegales de tipo político que le permitieron influir en el nombramiento de candidatos del PRI a puestos de elección ciudadana.[13] La hegemonía política y económica se ejerció a través del "bloque en el po-

[13] Como señala Lorenzo Meyer (1993: 60), de las prerrogativas metaconstitucionales del presidente, "la principal —y de la cual se derivan muchas otras— es la que le otorga el control indiscutible del partido político que gobierna a México desde su creación en 1929. De ese control casi absoluto del presidente sobre su partido se derivan, entre otras cosas, su capacidad para nombrar al sucesor, así como el control sobre la designación (y remoción) del grueso de los gobernadores de los estados, de los integrantes del congreso federal, de los presidentes de los principales municipios, etc.".

der", una coalición denominada la *familia revolucionaria*, cuya cabeza era el presidente de México y estaba conformada por los expresidentes, los líderes militares, los grandes jerarcas de las centrales obreras y campesinas, los dirigentes del partido oficial, así como los representantes de la oligarquía empresarial (Soria, 2000: 83). El partido de Estado (PNR, PRM, PRI) constituyó el centro formal de la alianza entre los dirigentes políticos y los dirigentes sindicales, instrumento de incorporación y encuadramiento de las masas populares, aparato ideológico y órgano electoral, el cual subordinó ampliamente los sindicatos campesinos y obreros (Garrido, 1986: 463, citado por Soria, 2000).

La ideología revolucionaria fungió como elemento de unidad e identidad nacional, desplegada no sólo por los actos de gobierno y festividades nacionales, sino también por los medios masivos de comunicación y aun por el sistema educativo que se valió de los libros gratuitos de texto oficiales. La hegemonía, apoyada por la ideología revolucionaria, se ejerció por medio del corporativismo sindical como correa de transmisión de las políticas económicas y sociales elaboradas por la *familia revolucionaria* y puestas en práctica por el partido de Estado. El clientelismo y las prácticas cortesanas —de las que habla Paz— fueron importantes para establecer el consenso con la oligarquía empresarial (Soria, 2000). El patrimonialismo, el compadrazgo, las influencias personales y las relaciones de tutelaje que han sobrevivido en el México actual, también explican el *modus operandi* de las clases dirigentes (Santillana, 2014: 3).

No hay que olvidar que el Estado posrevolucionario mexicano no desarrolló la fuerza suficiente para ejercer la soberanía de manera plena, puesto que ha sufrido cierto grado de dependencia respecto a otros países, especialmente de Estados Unidos. En la etapa de industrialización del país (1934-1980) la dependencia fue principalmente de carácter tecnológico y financiero. La protección externa que estableció el gobierno mexicano no fue aprovechada por los empresarios nacionales para desarrollar una tecnología propia, pero si por las empresas transnacionales que se apoderaron de los mercados internos más rentables. La crisis de 1976 desembocó en la entrada del FMI, cuya política disminuyó drásticamente los grados de libertad del gobierno mexicano. El *boom* petrolero a partir de 1977 fue dilapidado por el gobierno de López Portillo, que en lugar de apoyar la inversión productiva terminó con un enorme endeudamiento externo. La crisis de 1982 y la política de ajuste económico, aunadas al cambio en el modelo de crecimiento hacia afuera que le siguió, llevaron a la desindustrialización del país, al estancamiento del mercado interno que antes fue palanca de crecimiento, al desempleo y al aumento de la deuda externa. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, no sólo aumentó la dependencia tecnológica y financiera, sino también la dependencia de los mercados a Estados Unidos, tras lo cual empieza una etapa preocupante de incremento de la dependencia política frente a dicho país.

3. El debilitamiento del Estado mexicano en la etapa neoliberal (1983-2015)

Con el advenimiento de la globalización y la promoción por los países centrales de las políticas neoliberales sintetizadas en el Consenso de Washington, el impacto negativo de éstas pronto se extendió a los países periféricos. Entre las normas impuestas por la ideología neoliberal sobresale el adelgazamiento del Estado, al que se le ha prohibido su intervención en la regulación económica, la cual se ha dejado mayormente en manos del mercado. También se le ha obligado a deshacerse de sus empresas públicas a través de la venta de éstas al sector privado, se ha extendido inexorablemente la privatización de servicios públicos, así como de sus órganos auxiliares mediante la subcontratación con empresas privadas que, en casos extremos, han llevado en algunos países a la privatización de las cárceles. Además se han establecido leyes que patrocinan la independencia del banco central, con lo cual aquéllas quedan inermes ante las autoridades económicas quienes implementan políticas de ajuste de la economía a las variaciones del ciclo económico. La radical liberalización económica y la desregulación financiera beneficiaron al capital financiero, cuyo despliegue global ha adquirido un carácter especulativo que ha sumido en agudas crisis (como la de 2008-2009), tanto a países centrales como periféricos. La dilatada crisis de la Unión Europea muestra la dogmática ideología neoliberal que ha dado lugar a políticas no sólo irracionales, sino hasta criminales que han devastado a los endeudados países periféricos de la Unión.

El advenimiento del neoliberalismo en México comienza con las crisis estructurales de 1976 y 1982, las cuales facilitaron la adopción de un nuevo modelo internacional de acumulación de capital, que a su vez debilitó las bases económicas de un régimen político autoritario y corrupto, lo cual dio lugar a una desestabilización del control social ejercido por el partido oficial y por la conducción autoritaria de la institución del presidencialismo. Esto forzó las reformas políticas parciales conocidas como "transición a la democracia", las cuales finalmente desembocaron en una democratización incompleta del régimen político mexicano.

3.1. *La fallida transición a la democracia en la etapa neoliberal*

La demanda de democratización se remonta al movimiento estudiantil de 1968, el cual fue reprimido con lujo de violencia por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. No fue sino hasta las explosiones de la crisis estructural en 1976 y 1982 que la base material de la gobernabilidad autoritaria del régimen político priista comienza a desestabilizarse a raíz del drástico ajuste económico, el comienzo de los topes salariales impuestos por el FMI y la implantación, por parte de los tecnócratas neoliberales, del nuevo modelo de acumulación económica basado en las exportaciones.

La preparación de los cuadros dirigentes de economistas liberales, que implantarían el nuevo modelo económico, comienza desde mediados de los años sesenta, muchos de ellos egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), que han realizado estudios de posgrado en universidades de Estados Unidos.[14] La crisis de 1982 y el embate neoliberal contra el Estado apoyaron el descrédito de los técnicos y los políticos nacionalistas-desarrollistas y el ascenso de los nuevos "Money Doctors" como los denomina Sarah Babb (2005). A esto se suma la intervención del Banco de México,[15] institución que tradicionalmente ha sido un semillero del liberalismo financiero, tras lo cual los cuadros estaban listos para asumir la dirección de la política económica del país y dar un golpe de timón en 1983.

La creciente efervescencia política atizada por las reivindicaciones y reclamos de las organizaciones ciudadanas tuvo su punto culminante con el fraude en las elecciones presidenciales de 1988, que despojó de su triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la coalición de partidos de izquierda. La imposición de Carlos Salinas de Gortari (CSG) como presidente de México originó el reclamo de la ciudadanía y de los partidos de oposición, y llevó al partido oficial (el PRI) a una crisis interna. Como respuesta a esta crisis el presidente ilegítimo reabrió el debate sobre la democratización del partido y el régimen político, al tiempo que cortejó al PAN para que apoyara su legitimación. CSG logró cooptar a este partido, cuya dirigencia desechó los principios demócratico-cristianos de base, cambiándolos por la ideología neoliberal-empresarial y la exigencia de acceso al poder político, que por décadas le había sido negado.

Con el apoyo al PRI por parte de la bancada panista en el Congreso, el gobierno de CSG realizó importantes modificaciones a los artículos 3, 5, 24, 27, 28 y 130 de la Constitución, lo cual allanó el camino al "proyecto modernizador" neoliberal. En realidad, como lo percibieron muchos analistas políticos mexicanos, el acuerdo entre el PRI y el PAN se da irrefutablemente en torno a un proyecto económico común (Vázquez, 2007: 122-123). De manera similar, las enmiendas constitucionales de 1993 y 1994, relativas a los procesos electorales, institucionalizan el

[14] En 1962 el Instituto Tecnológico de México, fundado en 1946 por siete bancos privados y empresarios de Monterrey, cambió sus siglas a ITAM, después de que se volvió oficialmente *autónomo*, y luego comenzó a enviar a sus egresados a las universidades estadounidenses, sobre todo a la Universidad de Chicago (Babb, 2005: 167). Los egresados del ITAM con estudios en Estados Unidos han desempeñado altos puestos públicos: entre 1982 y 2005 se encuentran tres Secretarios y un Subsecretario de Hacienda, asó como un impresionante número de directivos del Banco de México, incluyendo el actual director de ésta institución. La captura de la presidencia de la república por los partidarios del libre cambio se dio en 1982 con Miguel de la Madrid, quien comenzó la aplicación del nuevo modelo secundario exportador y la política del consenso con Washington, la cual ha logrado continuidad con los siguientes presidentes: Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), todos (excepto Fox) con estudios de posgrado en Estados Unidos (2005: 167). En cuanto a Enrique Peña Nieto (2012-2018), la política neoliberal ha adquirido mayor profundidad a través de un conjunto de reformas constitucionales y leyes secundarias, recientemente aprobadas, las cuales se estima que beneficiarán en mayor medida a las grandes empresas e irán en detrimento del nivel de bienestar de la clase trabajadora.

[15] A mediados de los años ochenta, a raíz del inicio de la apertura comercial en México, se dio un enfrentamiento entre los desarrollistas de la Secretaría de Comercio y los partidarios del libre comercio del Banco de México. En 1986 el gobierno de Reagan fortaleció a los partidarios del libre comercio al anunciar que no negociaría a favor de México con los bancos internacionales, a no ser que este país "implementara reformas estructurales sustanciales y llegara a un acuerdo con el FMI" (Babb, 2005: 167).

bipartidismo PRI-PAN, adquirido de facto, lo que neutraliza legislativamente a un PRD que se muestra crítico del régimen político mexicano (Vázquez, 2007). La democratización política continuó en 1996 con el fin del control gubernamental en el proceso de organización de las elecciones federales, siguió con reformas electorales en 2003 y 2005, así como en 2007-2008 y 2011, prolongándose con la reforma política en 2013-2014,[16] a raíz de la cual se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), con atribuciones centralizadoras, en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE), que carecía de atribuciones en las elecciones locales.

Los avances y retrocesos de la incipiente democracia mexicana se explican, entre otros factores, por la estrategia del gobierno en turno hacia la oposición política de derecha e izquierda y por el nivel democrático de los partidos y actores políticos (Crespo, 2014). Así, mientras Miguel De la Madrid (1982-1988) dio reversa a la política de apertura de José López Portillo (1976-1982), Carlos Salinas (1982-1994) ejerció una estrategia dual hacia la oposición, de apertura al PAN y de represión violenta al PRD, que se tradujo en una crisis política y económica al final del sexenio. Ernesto Zedillo (1994-2000) entendió la lección y abrió los canales institucionales tanto al PAN como al PRD. Vicente Fox (2000-2006) llegó con la mayor legitimidad democrática y electoral registrada en la historia, pero aplicó una apertura al PRI (a quien se le extendió una carta de impunidad buscando su cooperación para aprobar reformas económicas) y de creciente cerrazón y hostigamiento al PRD. Felipe Calderón tomó una postura frente a la oposición más parecida a la de Ernesto Zedillo que a la de Vicente Fox (Crespo, 2014). Enrique Peña Nieto, quien tomó posesión de la presidencia en diciembre de 2012, ha tenido una postura de dialogo con los partidos de oposición, lo cual le permitió incorporarlos al "Pacto por México", que a su vez facilitó la aprobación del paquete de reformas constitucionales por el Congreso para profundizar la modernización neoliberal, aun cuando le dio prioridad a los acuerdos y posturas del PAN, las cuales coinciden en gran medida con las del PRI.

[16] El recién creado Instituto Nacional Electoral, en su página web "Para saber más", hace una síntesis de las reformas electorales de 1977 a 2008. La reforma electoral de 1977 es el punto de partida de la vida democrática, con un sello incluyente de las diversas fuerzas políticas que hasta entonces no habían sido reconocidas de manera oficial. En 1986 la reforma incluyó modificaciones a seis artículos de la Constitución, así como la promulgación del Código Federal Electoral (COFE). Se abolió el registro condicionado de partidos, el cual constituía una medida de control. En 1990 se expidió una nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que incluye la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual reemplazó al COFE que dependía directamente de la Secretaría de Gobernación. Desde 1990 y hasta 2012 el IFE organizó ocho procesos federales ordinarios. En 1993 y 1994 se hicieron dos reformas intermedias acerca del financiamiento de los partidos, las nuevas reglas para reportar sus egresos, así como los gastos anuales y de campaña. En 1994, en el Consejo General, los consejeros magistrados se sustituyeron por seis consejeros ciudadanos y sus suplentes que durarían ocho años en el cargo con posibilidad de ser ratificados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. La reforma de 1996 terminó con la participación y control gubernamental en el proceso de organización de las elecciones federales. En el 2003 y 2005 se realizaron reformas intermedias que consistieron en establecer con mayor claridad los requisitos para integrar un partido o Agrupación Política Nacional (APN), y fue con la reforma de 2005 que se reconoció el derecho a votar de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de la República. La reforma de 2007-2008 realizó cambios estructurales que trajo consigo, entre otros, los relacionados a la reducción de tiempos de campañas, al financiamiento de las APN, a la responsabilidad compartida de partidos y candidatos, y la utilización y contratación de espacios en medios de comunicación. Además, se creó dentro del IFE la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En cuanto a la actuación de los actores políticos, ésta ha sido la más criticada por los analistas políticos. A este respecto, Alarcón (2012: 212-213), menciona que después de casi dos sexenios de alternancia política, los partidos están alejados de la ciudadanía y son poco democráticos; las instituciones administrativas (IFE), las jurisdiccionales (SCJN y TEPJF) y las de competencia penal (FEPADE) poseen escaso grado de integración para la debida observación de las reglas pactadas, y muestran una subordinación de los funcionarios de dichos organismos a las presiones provenientes de los partidos, los poderes fácticos, los titulares de los gobiernos estatales o del gobierno federal. Además, la ciudadanía muestra una escasa cultura y aprendizaje democráticos, situación que les impide resistirse a las prácticas de simulación y corrupción manifestadas en las dinámicas clientelares o corporativas, o ante la aceptación de "dádivas" a cambio de su asistencia a mítines de (pre)campaña o como producto de compra directa del voto. Además, las grandes empresas de TV que dominan los medios de comunicación, a pesar de los esfuerzos de acotamiento en las reformas de 2007-2008, no sólo medran con la promoción y venta de espacios publicitarios sino que también han colocado representantes de sus intereses dentro de los partidos políticos para defenderlos dentro de las comisiones internas y el pleno del IFE (2012: 216).

3.2. *Principales factores que han contribuido al debilitamiento del Estado mexicano*

En el caso del debilitamiento del Estado mexicano en su la etapa neoliberal —que comienza en 1982 y continúa hasta el día de hoy—, se examinan brevemente los principales factores externos e internos que han contribuido a ello. Entre los elementos que han influido por vía externa están:

1) La deuda exterior, cuyo servicio ha presentado problemas de cumplimiento en los periodos de crisis económica, lo que ha dado lugar a la imposición de políticas de austeridad por parte del FMI y los acreedores internacionales, como ha sucedido desde 1976, en que se aplicó un tope salarial que perdura hasta la fecha, que ha resultado en la pérdida de libertad del Estado mexicano para decidir su política económica. Con la apertura financiera, la inversión extranjera indirecta (o inversión de cartera), cuyo carácter es mayormente especulativo, se ha volcado a la Bolsa de Valores pero principalmente a la deuda interna gubernamental, lo cual presenta riesgos para la economía mexicana como sucedió en la crisis de 1995 al retirar masivamente sus haberes (convertidos a dólares), poniendo en aprietos la estabilidad financiera y monetaria de México. Gran parte de esta inversión de cartera apoya el financiamiento del déficit externo promovido por el TLCAN.

2) La liberación del comercio exterior que comienza con la entrada al GATT en 1977, seguido por la radical baja de las tarifas arancelarias con Estados Unidos en la segunda mitad de los años ochenta, y luego la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá en 1994.
3) El crecimiento de la exportación de narcóticos a Estados Unidos ha influido en las relaciones con ese país, lo que ha propiciado el aumento de la dependencia política.

El TLCAN ha permitido la creación de un sector exportador dominado por empresas transnacionales, la mayoría de Estados Unidos, y se ha ampliado el régimen de maquiladoras que ya venía funcionando con anterioridad. El problema es que estos sectores no contribuyen a la industrialización del país, ya que la mayoría de sus insumos materiales son importados. Si bien, las exportaciones han subido de manera significativa, lo que ha convertido a México en el principal proveedor de Estados Unidos (desplazado en la primera década del siglo XXI por China), con una balanza comercial favorable a México. Sin embargo, globalmente dicha balanza es negativa ya que se importa una gran cantidad de insumos de Asia y Europa, lo cual lleva a financiar el déficit mediante más deuda. Las autoridades económicas mexicanas han perdido grados de libertad, ya que la operación de las empresas exportadoras dentro del TLCAN impone un déficit externo difícil de sostener en el largo plazo, agravado por la política del Banco de México de sobrevaluación del peso frente al dólar que favorece las importaciones. Estas políticas han llevado a México a convertirse en un país maquilador (agrega el valor de una mano de obra barata que "maquila" los insumos importados, cuyo producto final es exportado).

Por otra parte, desde el ámbito de las relaciones externas, el crecimiento del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, ha llevado a ese país a imponer políticas que atentan contra la soberanía del Estado mexicano, como la exigencia de combatir a los carteles mexicanos de la droga (que han desplazado a los traficantes colombianos), pero sin contribuir decididamente a detener el tráfico de armas y el lavado de dinero, lo cual ha desembocado en un dramático aumento del poder del narcotráfico, y por tanto de la violencia y la muerte en suelo mexicano. El gobierno estadounidense estableció el Plan Mérida,[17] para poyar financieramente y con su sistema de inteligencia al gobierno mexicano, pero este Plan proporciona recursos insuficientes, impone condiciones restrictivas, además de que ha funcionado con lentitud.

[17] De acuerdo con Benítez y Rodríguez (2009: 54): "por vez primera en México, tras más de 70 años de vigencia de gobiernos revolucionarios (1929-2000) y casi una década de un gobierno de transición democrática, se reconoce la incapacidad del Estado mexicano para hacer frente a una amenaza. La doctrina fundamental para vincular a México con el exterior, la soberanía absoluta del Estado y la no intervención en los asuntos internos del Estado por otro país, es relativizada por la presencia de una amenaza que ha debilitado al propio Estado, ya que lo ha infiltrado y corrompido".

Los factores internos más importantes que han carcomido el poder y la soberanía del Estado mexicano son: *1)* la formación de un nuevo *bloque en el poder*; *2)* el abandono del compromiso institucionalizado con las clases trabajadoras; y *3)* el crecimiento del narcotráfico y del crimen organizado. Estos factores también han debilitado la institución presidencial como se verá en una nota posterior. A continuación desplegamos más puntualmente las características de estos factores internos:

1) La formación de un nuevo *bloque en el poder*, en el que la autoridad empresarial ha desplazado de la jefatura al presidente de la República e influye decididamente en la política económica y social del país.[18] Este bloque fue impulsado por el presidente Carlos Salinas (1988-1994), quien benefició a los miembros de la "sociedad cortesana"con las privatizaciones de empresas y organismos públicos. En los hechos, las privatizaciones fueron parte medular de una significativa reestructuración de la economía íntimamente asociada a la flexibilización del mercado laboral[19] y a la liberalización comercial. Aun cuando estas se hicieron en nombre de la modernización y el aumento de la competitividad, el proceso fue dictado por la premisa ideológica de reducir el tamaño del Estado y sus funciones de bienestar social (Vázquez, 2007: 150).

2) En este contexto, el debilitamiento del Estado en México también se explica por el abandono del compromiso institucionalizado con las clases trabajadoras, puesto que con ello pierde no sólo legitimidad sino que también queda a merced del empresariado mexicano y estadounidense, y del Consenso de Washington. Se han desmantelado de manera significativa las instituciones de protección social, las cuales han privatizado parte de sus servicios auxiliares, pero más importante aún, tanto el IMSS como el ISSSTE han sufrido la privatización de su sistema de pensiones. No obstante, el golpe más significativo al Estado del bienestar ha sido la imposición de topes salariales (desde la entrada de la política impuesta por el FMI en 1976), por medio del límite al aumento del salario mínimo general de acuerdo con la inflación esperada, la cual siempre resulta muy inferior a la inflación real. De esta manera, por ejemplo, el Índice de Salario Medio Real de Cotización del IMSS bajó un 36.3% entre 1982 y 2008 (Samaniego, 2009: 61).[20] El presupuesto del gasto en desarrollo social, a

[18] Andrés Manuel López Obrador (2010: 43-44) afirma: "aunque el grupo de potentados surgidos de las privatizaciones siempre mantuvo y fue acrecentando su influencia política, es al calor de las elecciones presidenciales de 2006, cuando termina de consolidarse y se convierte *de facto* en un supremo poder oligárquico". López Obrador sostiene que son alrededor de 30 potentados, entre los que figuran grandes empresarios y banqueros —cuyos nombres cita en su libro—, y un grupo de políticos. Estos potentados son "los que conforman el comité central de la oligarquía de México" a los que califica como "mafia".

[19] Tan sólo en el sector de empresas públicas el promedio anual de ocupaciones remuneradas pasó de 865,564 en 1982 a 436,542 en 1993, mientras que el adelgazamiento del sector central del gobierno, emprendido desde 1983 con las reformas a la ley orgánica de la administración pública, el indicador bajó de 2,076,758 puestos en 1983 a 473,462 en 1993 (Vázquez, 2007: 150, con datos del INEGI).

[20] Otra medición de la pérdida de poder adquisitivo del Salario Mínimo Real en México, efectuada por el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la UNAM, Reporte de Investigación No.90 (2011). Si se toma como base 1978=100%, entonce en 2011 el SMR habría bajado a un nivel de 30.44%, o sea que habría perdido un 69.56% en el periodo 1978-2011.

pesar de su aumento, es precario y ha sido utilizado para administrar la pobreza de la población, así como mecanismo de compra de votos en los periodos electorales por el gobierno en turno.

3) En el ámbito interno, la proliferación del narcotráfico y el crimen organizado ha puesto en jaque la soberanía interna del Estado mexicano. El dominio territorial por parte de las organizaciones criminales, en estados como Michoacán, Guerrero y Tamaulipas, aunado al incremento de la delincuencia en todo el país, y sumado al pobre desempeño económico, han llevado a algunos autores a considerar que México es un "Estado fallido". A este respecto, Meyer (2013: 121) se pregunta: "¿en qué plano se encuentra la acumulación de elementos que componen lo fallido del México actual? ¿En el de la clase política, del gobierno, del régimen, del Estado o, de plano del proyecto nacional mismo? En realidad todo apunta a una bancarrota sistémica que, por tanto, abarca todos los niveles mencionados". Por su parte, José Luis Solís (2013: 9) califica a México como un "Estado narco", "cuya manifestación externa es la de un régimen político neoliberal tecnocrático con una fuerte presencia de representantes del crimen organizado en sus distintos gobiernos, la economía y las finanzas (…) Esto ha llevado al país a altos niveles de violencia e inseguridad pública sin precedentes en la historia reciente de México, así como a la militarización del aparato de Estado, comprometido en una guerra fallida contra el narcotráfico".

¿Regreso al autoritarismo priista?

En vista del debilitamiento del Estado mexicano y las instituciones políticas básicas, así como el reto establecido por el narcotráfico y el crimen organizado, el regreso del PRI al poder en diciembre de 2012 ha estado marcado por una tendencia de la presidencia de la república hacia un nuevo autoritarismo. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales se encuentran rebasados por el grave problema de la inseguridad pública, la corrupción interna y el estancamiento económico, a la vez que se ven confrontados por los movimientos sociales y la constante protesta ciudadana, ante la cual han reaccionado con represión y criminalización de las protestas y demandas ciudadanas. El presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso un ambicioso paquete de reformas, con el objeto de "mover a México", las cuales contienen ciertos sesgos autoritarios. El conjunto de reformas enviadas a los legisladores se negoció en el llamado "Pacto por México", centrado en los intereses de las grandes empresas y del capital internacional, representado especialmente por los partidos de derecha (PRI, PAN, PVEM y NA) y una parte del PRD. Las reformas constitucionales se hicieron con cierto espíritu de apertura, sin embargo, las leyes secundarias (las leyes reglamentarias) han sido rea-

lizadas y aprobadas en favor de los intereses del gran capital, de los poderes fácticos o para darle más prerrogativas al poder ejecutivo federal. Veamos algunos ejemplos notorios del sesgo de las leyes secundarias.

La reforma educativa se ha modelado bajo la influencia de la, con la cual el gobierno mexicano firmó un acuerdo para fijar directrices al sistema educativo. Además, por detrás de la reforma están los grupos de poder interesados en participar en el presupuesto de educación que en 2013 alcanzó 260 277 millones de pesos. El énfasis en evaluar el desempeño de los maestros que se desprende de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) y la Ley General de Educación, constituye una reforma laboral para el control del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y no una verdadera reforma educativa. La OCDE y los empresarios mexicanos, han empujado una reforma de carácter corporativo y conductista que establece objetivos productivistas y que ha partido de un diagnóstico equivocado a partir del bajo nivel educativo de la población (Eduardo Andere, citado por Igartúa, 2013: 18). La creación del INEE, cuya autonomía y amplias funciones centralizadoras, atribuciones de supervisión y evaluación de los maestros, le han dado un amplio poder, por lo que la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades estatales han quedado al margen de sus responsabilidades educativas. La Ley de Telecomunicaciones, de acuerdo con el senador panista Javier Corral (2013), "es contraria a la reforma constitucional en varias de sus disposiciones relevantes", puesto que no contiene la definición de servicio público, favorece al duopolio de TV, carece de objetivos, plantea una regulación engañosa en materia de publicidad, le resta atribuciones regulatorias constitucionales al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y tiene múltiples insuficiencias en materia de derechos de los usuarios y las audiencias. Corral considera inadmisible que el Ejecutivo Federal pretenda recuperar a través de la ley secundaria una serie de atribuciones que la reforma constitucional le otorgó al IFT, al cual se le trata "como una dependencia del presidente" (Villamil, 2014: 29-30).

La reforma político-electoral se negoció en el seno del Consejo Rector del Pacto por México, un grupo cerrado de unos cuantos, pero que tuvo que someterse a la discusión abierta en el Senado (Corral, 2013). La reforma en general contiene importantes cambios constitucionales en la dirección correcta. Entre éstos se encuentran la reelección legislativa a nivel federal, estatal y municipal, lo cual constituye el paso histórico más significativo. Igualmente se otorgan nuevas facultades al Congreso, para que aprobara el Plan Nacional de Desarrollo, y al Senado en particular, para implementar la Estrategia Nacional de Seguridad. Asimismo, se incorpora la figura de gobierno de coalición si el Presidente de la República opta por esta forma, con la ratificación del Congreso a todo el gobierno. Se dejó fuera, entre otras propuestas de cambio, la creación de un organismo autónomo colegiado que asumiera las facultades de la Secretaría de la Función Pública en materia de sanciones al mal desempeño de funcionarios públicos. La reforma electoral es la que no

colmará el objetivo esencial de emparejar el terreno de la competencia por el poder, por ejemplo, impedir la abierta intromisión de los gobernadores en procesos electorales (Corral, 2013). El Instituto Nacional de Elecciones (INE), que sustituye al IFE, tiene atribuciones que pueden sobrepasar su capacidad operativa. La atracción de elecciones locales por parte del INE podría estimular el conflicto político pre-electoral entre la oposición y el gobernador del estado (Integralia, 2014); mientras que el nombramiento de los consejeros electorales de los estados por el INE podría politizar a la institución, lo mismo que la remoción de consejeros de los organismos públicos locales. Las nuevas causales de nulidad de las elecciones, como el rebase de los topes de campaña de candidatos a gobernador o a presidente, pueden incrementar los conflictos políticos poselectorales. La autonomía del INE puede verse afectada por el hecho de que el nombramiento del contralor dependa de la Cámara de Diputados (Corral, 2013).

En cuanto a la reforma energética, cuyas leyes secundarias fueron promulgadas por el presidente EPN el 11 de agosto de 2014, éstas constituyen la culminación de la estrategia de Washington para controlar las reservas y producción de hidrocarburos en América del Norte (Villamil, 2014: 8). En febrero de 2012 el gobierno de Felipe Calderón firmó los Acuerdos Transfronterizos de Hidrocarburos (ATH) a través de la canciller Patricia Espinoza y su homóloga estadounidense Hillary Clinton, los cuales fueron ratificados de inmediato por el Senado de México y posteriormente, el 19 de diciembre de 2013, por el Senado de Estados Unidos, en consonancia con la aprobación de las reformas constitucionales realizadas por el Congreso mexicano (Villamil, 2014). Estos acuerdos estipulan que el reparto de los hidrocarburos existentes sería en partes iguales, pero en el artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos se estableció que Pemex sólo cubrirá un 20% de los yacimientos transfronterizos (Dolores Padierna, citada por Andrea Becerril, 2014: 5), porcentaje que no aplica a las petroleras de Estados Unidos que ya operan en aguas profundas mexicanas y que se llevan desde ahora parte del petróleo y gas que le corresponde al país (Villamil, 2014). El gobierno de EPN de acuerdo con la "Ronda cero" dejó a Pemex la explotación en los territorios y aguas que ya tenía, y tiene preparada la "Ronda uno" para asignar parte del 80% de la explotación de yacimientos transfronterizos en el Golfo de México a empresas transnacionales.

Resumen

A manera de resumen sobre la naturaleza del Estado mexicano y su posterior debilitamiento en la etapa neoliberal se puede decir lo siguiente. El Estado posrevolucionario mexicano ha sido heredero de las burocracias novohispana y porfirista, especialmente de su régimen patrimonialista, de su centralismo y autoritarismo, los cuales se han ejercido a través de las instituciones políticas del presidencialismo,

del partido de Estado (PRI) y la familia revolucionaria, conformados en redes corporativas que operaron como un cuerpo institucionalizado que promovió el crecimiento económico, la urbanización, la industrialización y una modernización incompleta. El crecimiento económico ininterrumpido entre 1934 y 1981, junto con un presidencialismo fuerte y autoritario, aunado a un cierto compromiso social con la clase trabajadora, coadyuvaron a la gobernabilidad y a la regulación de las contradicciones de clase. No obstante, la contradicción creciente entre la burocracia estatal profesional y la sociedad cortesana de la que habla Octavio Paz, fue inclinando la balanza a favor del capital a través de la corrupción, lo que a su vez ha reafirmado la contradicción entre las clases sociales.

La crisis económica de 1976 y la rebelión del sector privado contra la política de gasto público, seguida por la crisis económica de 1982 y el aumento del conflicto público-privado por la nacionalización de la banca comercial, en un ambiente de globalización y diseminación de las políticas del Consenso de Washington, desembocaron en un nuevo modelo de acumulación capitalista, que carcomió las bases económicas de la gobernabilidad autoritaria priista, dando lugar a una aguda crisis de bienestar y desestabilización social. La crisis política de 1988 a raíz del fraude electoral del candidato del PRI, marca el debilitamiento del Estado autoritario posrevolucionario mexicano, de la institución presidencial y del partido de Estado. La falta de legitimidad del presidente lo llevó a una alianza con el PAN, a promover un *nuevo bloque de poder* mediante las privatizaciones y a profundizar el modelo neoliberal a través de la apertura económica y la firma del TLCAN, el cual entró en vigor en 1994. La descomposición del PRI y la candidatura presidencial de Luis Donaldo Colosio, quien pretendió fijar derroteros democráticos en el sistema político, desembocó en su asesinato y en el de otros priistas, lo cual, junto con la rebelión zapatista, llevó a una crisis política y económica a principios de 1995. Para comenzar a salir de ésta se recurrió al salvamento financiero de Estados Unidos, lo cual ha desembocado en la pérdida de soberanía frente a ese país. La profundización del TLCAN llevó no sólo a convertir en "maquilador" al país,[21] a debilitar el mercado interno y las bases del bienestar social, sino también a la exigencia de una democratización del sistema político por parte de la ciudadanía.

Los años 1990 se significaron por la apertura política y la democratización del sistema electoral, lo cual llevó a acariciar (ingenuamente) una verdadera transición a la vida democrática. Se inició la creación de un conjunto de Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), para la promoción de la democracia y apoyo de los derechos de la ciudadanía. Desafortunadamente, la mayoría de dichos organismos han sido capturados por los partidos políticos e infiltrados por el poder ejecutivo federal, como lo ejemplifica la historia del IFE, cuya dirección ciudadana funcionó de manera autónoma hasta las elecciones de julio del año 2000. Luego fue presa de

[21] Bienes manufacturados para exportación que se fabrican mayormente con insumos materiales importados y mano de obra nacional barata. También México se convirtió en exportador de mano de obra ilegal a Estados Unidos.

los partidos, del poder ejecutivo y de los poderes fácticos, sobre todo del duopolio televisivo en las elecciones de 2006 y 2012, lo que lo sumió en el descrédito.

El debilitamiento del Estado mexicano en la etapa neoliberal se explica tanto por factores externos como internos. Entre los primeros, el endeudamiento externo, ahora canalizado en buena parte por la inversión extranjera de cartera a la Bolsa de Valores y a la deuda pública interna, ha llevado a fortalecer una política monetario-financiera favorable a los intereses externos y a la pérdida de soberanía del Estado mexicano. La operación del TLCAN ha desembocado en la hecatombe agropecuaria, la dependencia alimentaria, la emigración masiva a Estados Unidos, la desindustrialización, el condicionamiento de la política económica, la desnacionalización de la industria energética y el debilitamiento de las bases económicas del Estado mexicano. La exportación de drogas a Estados Unidos por los cárteles mexicanos ha propiciado una injerencia cada vez mayor del gobierno estadounidense en la política mexicana de seguridad, a través de la Iniciativa Mérida y otros mecanismos coactivos que inciden en la soberanía mexicana. La reciente reforma del sector energético ha seguido las directrices de Washington para apoyar su seguridad nacional, reformas en las que el Congreso mexicano no respetó el reparto equitativo estipulado en los ATH con Estados Unidos, lo que dejó a Pemex tan sólo una quinta parte de la riqueza de los yacimientos transfronterizos del Golfo de México.

Entre los factores internos que han contribuido al debilitamiento del Estado se encuentra el *nuevo bloque en el poder*, promovido por Carlos Salinas a través de las privatizaciones de empresas y organismos públicos, en el que participan alrededor de treinta potentados empresariales, el cual ha apoyado la imposición de una política neoliberal de austeridad que ha estancado la economía. Además, dicho bloque ha mediatizado la reforma de telecomunicaciones y las reformas fiscal, energética y la político-electoral, apoyando los intereses del gran capital y el nuevo autoritarismo del gobierno de EPN y de los gobiernos priistas locales. Sin embargo, el factor más importante que ha deslegitimado al Estado mexicano es la política de flexibilización laboral que ha mermado significativamente el salario de los trabajadores, disminuyendo drásticamente el nivel de empleo formal y promoviedo la emigración a Estados Unidos. A estos factores se suma el narcotráfico y el crimen organizado, producto de la corrupción público-privada y la falta de empleo, que han llevado al Estado mexicano a ser considerado un "Estado fallido" sobre todo en los estados de la república en los que impera la violencia asesina, la extorsión, el secuestro y el cobro de impuestos por los criminales, lo cual ha obligado a la población amenazada a huir de los territorios infestados. México vive una terrible pesadilla que desafortunadamente está lejos de resolverse.

II. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DEL RÉGIMEN AUTORITARIO Y POPULISTA MEXICANO, Y SU DEBILITAMIENTO EN LA ETAPA NEOLIBERAL

La figura del *Ogro Filantrópico* de Octavio Paz (1978) captó de manera certera la naturaleza del Estado posrevolucionario mexicano, cuyo régimen político[1] autoritario, corporativo y populista tuvo como misión la modernización y crecimiento económico del país, que alcanzó, durante cuatro décadas, logros importantes no exentos de altibajos y contradicciones. El régimen político, asentado en un partido político dominante y una densa burocracia estatal,[2] fue acompañado de un régimen económico de carácter patrimonialista y "cortesano" que alimentó la acumulación de capital así como la creación de un Estado de bienestar incompleto. Las instituciones que conformaron dicho régimen adquirieron de origen las características y el sello del *Ogro Filantrópico*, permitiendo la gobernabilidad de la sociedad mexicana, sin crisis mayores que comprometieran el régimen político o económico.

El régimen político mexicano de la posrevolución pudo mantener en un nivel manejable la contradicción entre las clases sociales durante un largo periodo. Sin embargo, la elevada concentración del poder, ejercido a través de instituciones políticas autoritarias, sumado al incremento de la corrupción fomentada por el patrimonialismo y la sociedad cortesana alrededor de la presidencia de la república, fueron desgastando el régimen político. Una primera explosión política se dio en 1968, pero fue absorbida con dificultad por el régimen político. Dos décadas después, en 1988, el fraude electoral del PRI dio lugar al inicio de la crisis del antiguo régimen autoritario y la aparición de un nuevo régimen político, neoliberal, tecnocrático y menos autoritario en lo económico que en lo político (Rodríguez, 2009: 205). La crisis del antiguo régimen tiene un origen complejo, por un lado, está relacionado internamente con la crisis económica mexicana y con la aparición y encuadramiento de los tecnócratas domésticos convencidos de la mundialización económica; por otro, externamente, con la transformación del modelo económico

[1] Por régimen político (que no de gobierno) se entiende, de acuerdo con Octavio Rodríguez Araujo (2009: 207) una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas, en un país y en un periodo dados, además de ciertas tradiciones vinculadas a la cultura política generalizada, aunque no siempre asumidas como tal.

[2] De acuerdo con Rodríguez (2009: 210), el régimen político autoritario y populista mexicano tuvo dos modalidades: 1) una bonapartista durante el periodo 1920-1940; y 2) posteriormente, una democracia autoritaria, la cual se dio a partir de una de las clases sociales, a saber, la burguesía, que comenzó a tener suficiente fuerza como para determinar en su favor las políticas públicas, y no como ocurría todavía en el Cardenismo, cuyo proyecto que se llevó a cabo "a pesar" de la burguesía, que como clase estaba en proceso de conformación en la realidad posrevolucionaria.

mundial sobre la base del marco ideológico neoliberal. El dilema de los dos regímenes políticos, que por un tiempo estuvieron superpuestos, se resolvió con trampas y fraudes desde el poder en favor de la opción tecnocrática neoliberal, en 1988 todavía en manos del PRI y a partir del 2000 en manos del PAN (Rodríguez, 2009).

1. Las instituciones políticas mexicanas básicas 1934-1981

Partimos de la hipótesis de que las formas institucionales (FI)[3] de la esfera política son las que dan cohesión a las FI de la esfera económica y que, en el seno mismo de éstas últimas, existe una cristalización de las relaciones políticas vinculadas a la producción, la circulación y la distribución económicas (Soria, 2000: 78). Esto no quiere decir, sin embargo, que las FI de naturaleza económica no influyan sobre las de naturaleza política, ya que la concentración económica engendra relaciones de poder. No obstante, en las etapas de grandes crisis económicas y al final de éstas, así como en los periodos de cambio en el modo de regulación económica o cambio del régimen de acumulación, priva la creación política como determinante del cambio económico. De acuerdo con la teoría de la regulación, las FI constituyen la base para la regular la economía, cuyo conjunto conforma el modo de regulación[4] de una formación social, el cual se da a través de la interacción de dichas formas.

La teoría de la regulación busca no sólo dejar de lado la teoría de las decisiones individuales —muy en boga en la versión dominante de la microeconomía y aun en la teoría de las organizaciones—, sino también rechazar la teoría del equilibrio general para el estudio de los fenómenos económicos de conjunto. Es importante hacer notar que el enfoque regulacionista no niega "ni una cierta autonomía de las estrategias individuales, ni la heterogeneidad de los comportamientos en el seno mismo de un conjunto de FI. Para dar una imagen, se podría decir que las luchas de clasificación dentro de una jerarquía dada no pueden asimilarse a los conflictos de clase" (Boyer, 1986: 55).

[3] Las FI constituyen la codificación social de una o varias relaciones sociales de producción fundamentales que caracterizan el modo de producción dominante (Boyer, 1986: 487). Las FI, al irse conformando por la lucha de clases, emiten un principio de socialización que apoya la regulación del comportamiento contradictorio de los individuos y los grupos hacia un patrón de comportamiento colectivo. Además, las FI siguen una lógica que emana de las propias relaciones sociales, por lo que no son sólo específicas al Estado, aunque éste sea el que da cohesión al conjunto de ellas (Théret, 1988: 30). Como fenómeno de primer orden, las FI tienen la función simbólica de contribuir a la regulación del sistema político y el sistema económico, a través de un complejo de normas, reglas de conducta y hábitos generalmente aceptados; como fenómeno de segundo orden constituyen la institución material, la cual coadyuva a moldear el comportamiento de los sujetos dentro y fuera de ella (Montaño, 1989). Foucault ve a la institución en términos más complejos, como subraya Montaño (1994): "cuando nombra a la institución lo hace tanto en cuanto a su función, como a los dispositivos disciplinarios que desarrolla y a los sujetos que moldea".

[4] La teoría de la regulación desarrollada por la escuela de Paris postula que un modo de regulación es todo conjunto de procedimientos y comportamientos individuales y colectivos que posean la triple propiedad de: *a)* reproducir las relaciones sociales de producción fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; *b)* sostener y dirigir el régimen de acumulación en vigor; y *c)* asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que sea necesaria la interiorización por los actores económicos de los principios de ajuste del conjunto del sistema (Boyer, 1986: 54-55). Para un análisis más amplio de la teoría de la regulación cfr. Soria (2000).

El enfoque de la regulación ha integrado hipótesis de trabajo más cercanas a la realidad, provenientes de las diferentes ciencias sociales, lo cual le ha permitido alejarse del economicismo e introducir la dinámica social y política que influencia la esfera económica, al tiempo que se distancia de la hipótesis del equilibrio general de la teoría económica convencional. La teoría regulacionista también ha incorporado la historia, lo cual permite adentrarse en estudios de largo plazo, en los que se pueden dilucidar con mayor nitidez las transformaciones estructurales y los factores que las determinan. La teoría de la regulación, además, incorpora la hipótesis de que la trayectoria económica, social y política de una formación social es única, tanto en relación a cierto periodo de tiempo histórico, como a otras formaciones sociales, lo cual implica estudiar y caracterizar las especificidades del régimen de acumulación y del modo de regulación de cada país bajo estudio.

1.1. *Las formas institucionales políticas básicas en México en el periodo 1934-1981*

Las FI políticas que sostuvieron el régimen de acumulación por sustitución de importaciones, sin crisis mayores entre 1934 y principios de los años setenta, dieron lugar a un modo de regulación que hemos calificado como *burocrático corporativo*, el cual estuvo en vigor hasta la crisis de 1982. Esta gran crisis facilitó el arribo del neoliberalismo a través de la preponderancia de los "tecnócratas" sobre los "políticos" en las riendas del Estado, lo cual desembocó, a partir de 1983, en el cambio de régimen de acumulación hacia fuera, denominado *secundario exportador* por su énfasis en la exportación de manufacturas como el motor de crecimiento. El modo de regulación que se ha perfilado a partir de los años noventa se puede denominar como *financiero-rentista,*[5] el cual ha sido influido de manera importante por los grupos fácticos que han conformado un nuevo *bloque histórico en el poder*. Aun cuando este nuevo modo de regulación todavía incluye buena parte del corporativismo sindical y empresarial, las relaciones de poder de los agentes económicos frente al Estado han cambiado, como veremos más adelante. Pasemos ahora a un breve análisis del modo de regulación *burocrático corporativo* y sus principales FI políticas.

La regulación *burocrático-corporativa* que se comienza a gestar al término de la Revolución de 1910 tiene su base en la transformación de las clases sociales y el surgimiento del Estado posrevolucionario autoritario, sustentado por un *bloque de poder* en cuyo centro se encuentra el presidente de la república. Este bloque cohe-

[5] Se le denomina financiero-rentista en vista de que la pauta de la regulación económica la establece el Banco de México por medio de la política monetaria y cambiaria; a esto se agrega la política de la deuda pública fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que favorece el rentismo de los acreedores nacionales y extranjeros. Un análisis más detallado se realiza posteriormente al abordar las políticas del Banco de México.

siona a los trabajadores por medio de un partido político de corte monopólico (Partido Revolucionario Institucional, PRI), que se encuentra montado sobre sectores corporativizados, pero igualmente por la burguesía mexicana representada a través de cúpulas corporativo-clientelares. El Estado aplicó su fuerza política a la consolidación de la burguesía mexicana, a través de una "vía burocrática" que favoreció la acumulación de capital (Soria, 2000: 79).[6]

El Estado, como apunta Basáñez (1981: 14), estableció compromisos (institucionalizados) con las clases trabajadoras y con el capital, lo que con el tiempo se revelaría como contradictorio, ya que el origen popular de las relaciones Estado-trabajadores, provenientes de la Revolución, choca cada vez más con la acentuación del desarrollo capitalista. Dentro de este contexto, la orientación burocrático-corporativa del Estado y sus contradicciones no se explican suficientemente si no se toma en cuenta el papel que jugaba la "ideología revolucionaria" en la estabilidad política

Las FI básicas en las que se fincaba el sistema político mexicano durante el modo de regulación burocrático-corporativo, eran dos: una es el *presidencialismo,*[7] cuyos antecedentes se remontan al siglo XIX y cuyo perfil se hizo explícito en la Constitución de 1917; otra es un bloque de poder constituido como coalición de líderes políticos, empresariales, sindicales y militares denominado la *familia revolucionaria*, la cual está en íntima relación con el *partido de Estado*, el PRI, que nació en 1929 y conservó el poder presidencial hasta finales del año 2000, cuando fue desbancado durante dos sexenios (2000-2012, por gobiernos del PAN). Sin embargo, ha capturado de nuevo el poder político en diciembre de 2012.

El *presidencialismo* se ha desarrollado históricamente como una FI de cohesión y dirección de los sistemas político y económico mexicanos al más alto nivel, que se deriva de las relaciones sociales de producción capitalistas, así como de la naturaleza y especificidades del Estado mexicano. Su fuerza institucional ha sido generada por la configuración centralizada del poder político y retroalimentada por la concentración económica, lo cual se ha operado por medio de las amplias facultades legales y extra-legales del poder ejecutivo. Sus funciones son las de liderar y cohesionar el bloque en el poder, darle dirección a la política económica y social, así como la creación simbólico-ideológica que apoya la integración, la legitimidad, la estabilidad política y la gobernabilidad del país (Soria, 2000: 81).

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue fundado por Plutarco Elías Ca-

[6] Esta vía se designa como burocrática en vista de que la intervención estatal es autoritaria y ejercida "desde arriba", por lo que no da margen al juego de fuerzas políticas a través de instituciones democráticas. Además, muestra una incapacidad para reconocer la acción de fuerzas competitivas, provenientes esencialmente del mercado mundial. Sin embargo, estas características de la gestión burocrático-autoritaria no le impidieron abrazar una práctica y una ideología desarrollista en lo económico (Rivera, 1992: 24-25).

[7] La institución legislativa estuvo bajo el control de la institución presidencial facilitado por la representación mayoritaria de que gozó el partido oficial en las cámaras de diputados y senadores hasta 1997, año en el que los partidos de oposición lograron en conjunto obtener la mayoría. Las instituciones jurídicas también han estado influidas por el poder presidencial ya que este tiene la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de la Nación.

lles en 1929 para inyectar estabilidad al sistema y resolver el problema de la sucesión presidencial. De ahí en adelante, las pugnas de la elite revolucionaria se solucionarían al interior del partido, el cual se fue conformando durante los años treinta como un aparato corporativo, liderado por una coalición, la *familia revolucionaria*, en cuya cabeza se encontraba el presidente de la república. Todo esto con la finalidad de integrar y centralizar a los diferentes grupos políticos (Soria, 2000: 81). En 1938, Lázaro Cárdenas efectúa la llamada "primera refundación" del partido oficial, al transformarse el PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual alcanza una fase superior de integración corporativa al organizarse internamente en varios sectores, entre los que sobresalen el obrero y el campesino. Así se abre el periodo institucional, "con el que queda completado el ciclo de formación y consolidación del populismo" (Córdova, 1972: 39). En 1946 se efectúa la "segunda refundación" del partido, al transformarse el PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI) a instancias del presidente Miguel Alemán. El PRI redondea su estructura sectorial con la inclusión del reorganizado "sector popular" que incorpora de manera más completa a los empleados públicos y a la población urbana que está fuera del control de las organizaciones obreras oficialistas.

El *partido de Estado* constituyó el centro formal del ejercicio del corporativismo sindical, así como el mecanismo de control ideológico y electoral de los sectores populares por medio del cual se subordinaron los sindicatos campesinos y obreros al Estado (Garrido, 1986: 463). Por su parte, la coalición o *familia revolucionaria* fue una FI múltiple, con una estructura piramidal de redes y subredes que buscaba integrar el control político de los grupos de interés del país. Estaba formada por el presidente de la república en funciones, los expresidentes vivos, los líderes militares, los grandes jerarcas de las centrales obreras y campesinas, los dirigentes del partido oficial, así como los representantes de la oligarquía empresarial (Soria, 2000: 83).[8]

En términos sintéticos, se puede afirmar que las funciones fundamentales de la *familia revolucionaria/partido de Estado* fueron las de establecer las condiciones institucionales para ejercer un control centralizado y autoritario del sistema político mexicano, crear y mantener las condiciones para la estabilidad política y el funcionamiento de las FI que regulan la esfera económica, así como fortalecer y conservar la ideología revolucionaria con fines de integración y control social (Soria, 2000).

Se desarrolla una diferenciación entre la élite política y la económica, propiciada por el clientelismo hacia los grandes empresarios a cambio de su abstención en la actividad política. Este clientelismo se operó a través de los contratos negociados con el sector público, los subsidios a bienes y servicios básicos para las empresas, así

[8] En la estructura operativa de la *familia revolucionaria* se encontraba, en un primer nivel, una especie de consejo interno que incluye al jefe de la coalición (el presidente de la república) y alrededor de 20 miembros favoritos. El segundo nivel lo ocupan unos 200 voceros de los sectores financieros, comerciales, industriales y agrícolas; de las secretarías y dependencias del gobierno y las industrias estatales, de las fuerzas armadas y grupos de veteranos, así como de los sindicatos obreros, las ligas agrarias y otros grupos políticamente activos. En el último nivel aparecen los representantes del partido oficial, el PRI (Hansen, 1971: 142).

como con franquicias fiscales y crediticias, entre otros privilegios. El Estado propició el establecimiento de una representación corporativa de los empresarios privados por medio de las Cámaras de Comercio e Industria y otras asociaciones empresariales. Es de esta manera como se institucionaliza la corrupción en aras de un mayor control político (Soria, 2000: 82).

El sistema político mexicano comienza a presentar grietas importantes en la regulación política en 1968, ya que la aplicación del rígido monopolio político por parte del *presidencialismo* y de la *coalición revolucionaria*, a través del partido oficial y sus ramificaciones corporativas, no fueron capaces de resolver las demandas democráticas de la población. En ese año surgió espontánea y rápidamente un movimiento estudiantil en la capital de la república que fue duramente reprimido por la policía y el ejército al ser calificado como un movimiento antinacional ligado a intereses externos.

2. El debilitamiento de las instituciones políticas básicas durante la etapa neoliberal

Los factores que han contribuido al debilitamiento del *presidencialismo* son múltiples y algunos de ellos también han afectado a la *familia revolucionaria* y al *partido oficial*. Para abordarlos se pueden dividir en externos e internos. Entre los primeros sobresalen: *a)* la globalización y la aplicación de la política económica del Consenso de Washington; y *b)* la operación del TLCAN. Los factores internos más importantes son: *c)* la anulación del pacto del Estado con los trabajadores; *d)* las recurrentes crisis económico-financieras; *e)* las crisis políticas derivadas de los fraudes electorales de 1988 y 2006, sumadas a las reformas a las leyes electorales; *f)* la activación política de los empresarios y la formación de un *nuevo bloque en el poder*; *g)* el crecimiento de los partidos de oposición y el fin de la mayoría absoluta de los representantes del PRI en el Congreso de la Unión; *h)* otros factores a considerar son el empoderamiento de los gobernadores, los movimientos sociales y el crecimiento del pluralismo de la sociedad civil, igualmente el crecimiento del narcotráfico y el crimen organizado. A continuación se desglosan todos estos factores mencionados:

*a) La globalización y las políticas del Consenso de Washington (*CW*)*. La globalización económica ha significado la expansión de la economía internacional, cuyos principales agentes son las empresas transnacionales y el capital financiero que, apoyados en las políticas del CW han limitado los grados de libertad del gobierno mexicano mediante la política de estabilización monetaria y cambiaria procíclica, la cual inhibe la inversión y limita el gasto público, reprime los salarios y beneficia a los tenedores de la deuda pública. Esto ha llevado a dis-

minuir las bases económicas de la gobernabilidad política al crear desempleo, empobrecimiento creciente y descontento social, lo cual ha afectado negativamente la legitimidad de la institución presidencial.

b) Los efectos nocivos de la operación del TLCAN. El Tratado de Libre Comercio no sólo ha promovido el anclaje de la política del CW durante 20 años de operación, sino que también ha supeditado la política energética y la política agropecuaria a los dictados de Washington. Incluso cuando el saldo comercial con Estados Unidos es positivo (aunque el saldo global de la balanza de pagos es negativo), la composición de las exportaciones mexicanas a ese país es preocupante, ya que en 2012 la exportación de maquiladoras y petróleo ascendió a 85% del total de exportaciones, lo cual significa que las principales exportaciones son mano de obra barata y recursos naturales (Nadal, 2014). De acuerdo con Nadal, "no es exagerado decir que con el TLCAN México se convirtió en un protectorado de Estados Unidos". Todavía más preocupante, de acuerdo con Timothy Wise (2013), investigador de la Universidad de Tufts en Boston, es con el TLCAN que México ha "entregado la soberanía alimentaria". En un primer periodo (1997-2005), que Wise denomina "la gran inundación", Estados Unidos exportó a México con precios de *dumping*, ocho productos (maíz, soya, trigo, algodón, arroz, carne de res, cerdo y pollo), subsidiados con 11 500 millones de dólares anuales que llevaron a la ruina a los agricultores mexicanos, dado que sus precios bajaron entre 44% y 67%. Por este hecho cayó la producción de algodón, soya, trigo y arroz. En el segundo periodo, llamado "dependencia costosa", la política de Estados Unidos llevó a un aumento de 53% en el precio de la canasta básica de alimentos, en vista de que desvió gran parte de la producción de maíz a la fabricación de etanol. Esta política costó a México 1 500 millones de dólares (Wise, 2013).

c) La anulación, por parte del gobierno, del pacto con los trabajadores. Los gobiernos posrevolucionarios establecieron compromisos con los campesinos y los trabajadores urbanos, quienes, al institucionalizarse, constituyeron no sólo un apoyo al bienestar social y al crecimiento económico, sino también un impulso a la legitimidad de la institución presidencial y el régimen político[9] El decli-

[9] El despegue de la economía mexicana a partir de 1934 fue impulsado con los pactos del gobierno con los campesinos y los trabajadores urbanos. La Reforma Agraria ya prevista en la Constitución de 1917 se empieza a instrumentar en 1929 por el presidente Emilio Portes Gil y es reforzada a partir de 1934 por el presidente Lázaro Cárdenas, no sólo distribuyó tierras a los campesinos, sino que también aportó crédito, fertilizantes baratos y asistencia técnica, junto con obras de riego públicas que dinamizaron la producción agropecuaria. Los precios de garantía de los cereales nivelaron los ingresos de los agricultores y proporcionaron precios bajos y estables de los alimentos a la población urbana. El gobierno de Lázaro Cárdenas también estableció un pacto con los obreros y trabajadores urbanos. Aun cuando en la década de los años 1940 el salario mínimo real perdió un 55%, se fundaron el IMSS y las instituciones que proporcionaron alimentos subsidiados (la CEIMSA y después la Conasupo), se incrementaron las instituciones educativas y se establecieron programas de vivienda. En la década de los años 1950 comienza a recuperarse el salario mínimo real creciendo sin interrupción hasta 1976, y las instituciones de protección social habían ya establecido un salario indirecto o salario social que adicionaba con cerca de 20% el salario real, lo cual constituía un compromiso con una "norma de consumo" de la población urbana (Gutiérrez, 1988: 156). En la década de 1980 comienza el declive del apoyo al sector agropecuario, sobre todo a los campesinos y comunidades indígenas. Con el advenimiento del TLCAN en 1994 el sector agropecuario se hunde debido a la

ve del pacto gobierno-trabajadores se inicia con el salvamento financiero proporcionado por el FMI en 1976, ya que uno de sus condicionamientos da lugar a la política de "topes salariales" (que perdura hasta la fecha), lo cual comienza a disminuir el bienestar social de la población. A partir de la crisis de 1982 se instala una política laboral de flexibilización de las relaciones de trabajo que, sumado al bajo crecimiento económico, llevaron al desempleo masivo y a la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. El pacto tripartita de Solidaridad Económica se estableció a finales de 1987, y fue continuado con otros nombres durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Tal pacto fue firmado por los representantes de los empresarios, los sindicatos oficialistas y el gobierno, de forma que significó la declinación del nivel salarial, puesto que los empresarios, una vez dominada la hiperinflación, comenzaron a subir precios. La anulación de facto de los compromisos institucionalizados con productores agropecuarios y trabajadores urbanos ha generado constantes marchas y protestas de estos, de las ONG y de ciudadanos en general. Al final de su administración, Felipe Calderón promovió una reforma laboral que legalizó y profundizó la flexibilización de facto de las relaciones capital-trabajo realizada durante la etapa neoliberal, reforma que debilita todavía más la defensa de los salarios y los derechos laborales de los trabajadores.

d) Las crisis económicas recurrentes. La crisis política de 1968 marca el comienzo de la declinación del *presidencialismo*, que continúa poco más tarde con las crisis económicas de 1976 y 1982, las cuales además reflejan el abierto rechazo de los grandes empresarios a la política gubernamental y contribuyen al debilitamiento de la institución presidencial como instancia de cohesión económica, política y social. Igualmente, las grandes crisis económicas redundan en crisis políticas. Dichas crisis se han acompañado de un incremento importante de la deuda pública, sobre todo la externa, cuyo costo financiero merma el gasto público que redunda en las partidas de inversión y gasto en bienestar social. El rechazo de los grandes empresarios a la política del presidente Luis Echeverría Álvarez (LEA) se concretó a través de una huelga de inversión que debilitó la acción presidencial, a pesar del incremento forzado de la inversión pública mediante el endeudamiento. En el sexenio 1977-1982, el presidente José López Portillo (JLP) logró calmar los ánimos empresariales durante los primeros cuatro años, con el apoyo del *boom* de exportación petrolera, las altas tasas de crecimiento del PIB y los elevados subsidios al sector privado. No obstante, con la caída de los precios internacionales del petróleo en 1981, el costoso servicio de la deuda externa, a la vista de tasas internacionales de interés confiscatorias y los recortes presupuestales, hace que vuelva la desconfianza de los empresarios,

competencia desleal de las exportaciones estadounidenses a precios de *dumping*. El gobierno mexicano no sólo ha permanecido pasivo para exigir a Estados Unidos el cumplimiento de las normas del Tratado, sino que también retiró buena parte de los subsidios y apoyos a los productores agropecuarios.

quienes empiezan a enviar sus capitales al extranjero, lo que produce la abrupta devaluación del peso frente al dólar y la crisis en 1982. Ante esto, JLP responde con la nacionalización de la banca comercial en septiembre de 1982, lo cual acarreó la ira empresarial y la presión sobre la presidencia de la república para cambiar el modelo de crecimiento, quitar poder de intervención al Estado y acotar las inmensas facultades legales y extralegales de la presidencia. El enfrentamiento de los empresarios con los gobiernos de LEA y JLP minó la cohesión interna de la *familia revolucionaria*, sobre todo porque los primeros rechazaron la jefatura del presidente de la república en esta coalición (Soria, 2000).

A partir de 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) hace suya la política del CW e inicia la privatización de empresas públicas y la reprivatización de parte de la banca nacionalizada, lo cual abre las puertas a la reanudación del pacto con el empresariado. La crisis financiera de 1995 aumenta la dependencia de México frente a Estados Unidos, puesto que nuestro país tuvo que ignorar la exportación petrolera para garantizar el salvamento de 50 mil millones de dólares promovido por el gobierno del vecino país y varios bancos internacionales. Además, para salir de la crisis, se implementó un drástico programa de ajuste que impactó en el nivel de vida de la clase trabajadora con la consiguiente pérdida de legitimidad de la presidencia (Soria, 2000). La crisis de 2009 también disminuye sensiblemente el nivel de vida de los trabajadores que, unido a los nulos resultados de la política de seguridad pública y la ingobernabilidad, llevan a la baja la legitimidad presidencial.

e) Las crisis políticas de 1988 y 2006 derivadas de los fraudes electorales. La escisión del grupo democrático al interior del PRI, que desembocó en la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en 1988, y el fraude en la elección de ese año deslegitimaron significativamente al presidente electo Carlos Salinas de Gortari (CSG), quien trató de rehacerse por medio del reconocimiento del Partido Acción Nacional,[10] el cual condicionó su apoyo a ciertos cambios en la legislación electoral y obtuvo la gubernatura de Baja California, mediante las llamadas "concertacesiones". Según Lorenzo Meyer, CSG logró reconstituir el poder de la presidencia mediante "una serie de acciones especta-

[10] Los panistas no quisieron aceptar la petición de apoyo de Cuauhtémoc, quien afirmaba "yo gané", de acuerdo con los datos recabados por el PMS. Aunque Clouthier (el *Maquío*) era partidario de que se cotejaran las actas entre el PAN y el PMS, Carlos Castillo Peraza y Luis Felipe Bravo Mena, argumentaron que no había que hacerle "el caldo gordo a la izquierda" (Anaya, 2008: 95). Posteriormente, Luis H. Álvarez y su grupo negociaron con Salinas, reuniéndose con éste el 27 de agosto de 1988 en la casa del empresario Juan Sánchez Navarro. Ahí se pactó el arribo de Salinas al poder mediante el apoyo del PAN. El 2 de diciembre los panistas llegaron a Palacio Nacional para perfeccionar el pacto. A cambio, pidieron que se desarrollara un padrón real e inviolable, que se creara un organismo ciudadano que no dependiera del gobierno y que el procedimiento electoral fuera inviolable. Además, solicitaron que se diera viabilidad al país mediante la apertura económica, que el campo se deshiciera del ejido, que la banca regresara a manos privadas, y que se estableciera una relación entre el Estado y las Iglesias. Con el tiempo, Salinas cumplió a cabalidad las condiciones del PAN para legitimarlo. Esto significó el inicio de la participación del PAN en el poder, tal como sucedió con la obtención de la gubernatura de Baja California, hasta llegar a la conquista de los Pinos en el año 2000 (Anaya, 2008).

culares que le ganaron, a la vez, la imagen del líder indiscutible de la clase política en el poder y la de jefe del poder ejecutivo decidido a llevar a cabo la agenda neoliberal,"[11] pero los crímenes políticos de 1994, la crisis económica y política al final de su mandato y las diferencias con Ernesto Zedillo (el presidente siguiente), volvieron a minar el poder de la institución presidencial. El apoyo del PAN al presidente CSG comenzó a socavar el poder del PRI, cuyo declive político continuó cuando, en 1997, sus representantes en la Cámara de Diputados perdieron la mayoría absoluta y en 2000 el candidato del PAN, Vicente Fox Quezada (VFQ), resulta electo Presidente de la república. En 2006, la campaña del candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa (FCH) estuvo llena de acciones ilegales, como la intervención directa de VFQ y las organizaciones empresariales, además de los errores y alteraciones de las actas de votación que, de acuerdo con la investigación realizada por José Antonio Crespo (2008), con base en 50% de las actas no se puede saber quién fue el ganador de la elección presidencial.[12] Sin embargo, el presidente del IFE declaró ganador a FCH, a pesar de que no tenía facultades legales para esto. Nuevamente, el fraude dividió a la población y la presidencia de FCH llevó el estigma de la ilegitimidad durante su gestión. Las sucesivas reformas a la ley electoral también han coadyuvado a la disminución del poder presidencial para el nombramiento de candidatos a puestos sujetos a elección ciudadana, lo cual a su vez ha redundado en el aumento de la lucha interna entre las facciones de los partidos políticos para decidir quiénes serán sus candidatos.

f) La activación política de los empresarios y la formación de un nuevo bloque en el poder.

El abierto rechazo por parte de los grandes empresarios a la política económica del gobierno de LEA, en la primera mitad de los años 1970, y posteriormente el rompimiento con el gobierno de JLP, a raíz de la nacionalización de la banca comercial en 1982, decidió a los empresarios a participar políticamente para acceder a puestos de elección ciudadana y con ello poder participar en las decisiones de política económica. En este contexto, surgió dentro del PAN la corriente del "neopanismo" que se caracterizó por la incorporación de demandas y candidatos surgidos del sector empresarial para

[11] Salinas puso en la cárcel tanto al líder del sindicato de Pemex, Joaquín Hernández Galicia, como al conocido banquero Eduardo Legorreta, y al líder del sindicato de maestros (SNTE) Carlos Jonguitud. Además, estableció el Programa Nacional de Solidaridad que le valió el reconocimiento de las familias pobres, y en 1992 promovió el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias. Con la reprivatización de la banca nacionalizada y la privatización de empresas públicas, consolidó el pacto con los grandes empresarios iniciado por MMH, que le valió un gran apoyo de estos a su política económica.

[12] José Antonio Crespo (2008: 170-171) revisó exhaustivamente las actas de escrutinio y cómputo de 150 de los 300 distritos legislativos —éstas fueron divulgadas por el IFE en su portal de internet en diciembre de 2006—, tras lo cual concluyó que los errores de cómputo y otras irregularidades en las actas "sumaron un total de 316,539, es decir, superaron los sufragios válidos con los que oficialmente aventajó Calderón a López Obrador (233,831). La proyección a los 300 distritos de dichos votos irregulares es de 633,078 (…) Vale la metáfora de que al 'preguntar' a las actas electorales —únicas con valor para determinar el resultado final— ¿Quién ganó? (…) Lo que afirman es: 'lógica y aritméticamente no es posible saber quien gano'".

puestos de elección popular en los distintos niveles de gobierno (Luna y Puga, 2007: 181).

Además, mediante sus asociaciones, los empresarios fueron importantes promotores del cambio hacia una economía de mercado en una estrategia encaminada a contrarrestar el enorme peso del poder ejecutivo, a impugnar el presidencialismo, a demandar un sistema político democrático e involucrarse de manera muy activa en la política de partidos (Luna y Puga, 2005: 182). Otra preocupación del empresariado fue la creación de centros privados de formación universitaria para preparar una nueva elite empresarial y política, entre éstos sobresalen el Tecnológico de Monterrey, el IPADE, las universidades Anáhuac e Iberoamericana, así como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) (Garrido, 1994: 158).

El sector público también desarrolló en los años ochenta un intenso esfuerzo encaminado a descifrar la naturaleza de la crisis y las estrategias de solución a través del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto se hizo por medio de reuniones en Estados Unidos, de los funcionarios de dichas instituciones con economistas de varias universidades y organismos internacionales (Garrido, 1994).

La fuerte oposición de los grandes empresarios a los gobierno de LEA y JLP, incidió de manera importante en la fractura interna que sufrió la *familia revolucionaria*, por lo que surgió la necesidad política de conformar un nuevo bloque en el poder, en el que los empresarios jugarían un papel preponderante. El giro de la política económica de MMH hacia una economía de mercado abierta al exterior y con vocación exportadora, así como la reprivatización de activos de la banca nacionalizada (empresas y otros activos fijos), abrió las puertas hacia un entendimiento con los empresarios. Además, MMH promovió el establecimiento de casas de bolsa que intermediarían la colocación de títulos de la deuda pública interna, lo cual dio origen a la formación de un grupo de financieros, parte de los cuales serían beneficiarios de la reprivatización bancaria efectuada posteriormente por el gobierno de CSG. El acuerdo entre el gobierno y los empresarios se hizo realidad a finales de 1987 mediante el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), liderado por CSG, quien en ese tiempo era Secretario de Programación y Presupuesto. Luego fue refrendado durante el mandato del propio Carlos Salinas, y posteriormente por el gobierno de EZPL.

La privatización de empresas públicas fue iniciada por MMH, pero las más importantes fueron privatizadas durante el sexenio de CSG, lo que dio lugar a una profunda recomposición de la élite económica que dejó fuera a algunos viejos magnates del sector bancario e incorporó a nuevos potentados relacionados con las ramas financieras y de telecomunicaciones (Hernández, 2010: 11). Además, se abrió la inversión privada en las áreas antes reservadas

sólo al Estado (petroquímica, aeropuertos, caminos, etc.). Las privatizaciones constituyeron, en lo fundamental, un cambio de activos reales por activos financieros entre el gobierno y los nuevos dueños de las empresas, quienes se habían conformado como los principales acreedores financieros del Estado (Garrido, 1994: 168).

La reprivatización de la banca nacionalizada se efectuó del 14 de junio de 1991 al 13 de junio de 1992, periodo en el que se subastaron 18 instituciones de crédito. Si bien hubo procesos de licitación y hasta "libros blancos", se sabía de antemano quiénes serían los ganadores de empresas y bancos subastados, los cuales generalmente formaban parte del grupo de allegados al presidente Salinas. Se trató de un proceso totalmente dirigido, que simulaba licitaciones públicas para forjar la "nueva clase empresarial mexicana" (López Obrador, 2010: 20). Cinco de los 18 bancos fueron comprados por grupos comerciales e industriales, mientras que el resto fue adquirido por accionistas de las Casas de Bolsa, que eran parte de importantes *holdings* corporativos (Solís, 2000: 39-40). De los nuevos propietarios de los bancos, sólo tres tenían experiencia bancaria, los dueños de casas de bolsa no tenían experiencia en materia de crédito bancario, otros no tenían mérito empresarial y algunos tenían dudosa reputación pública e incluso antecedentes penales (López Obrador, 2010: 21).

Sin embargo, con la desregulación financiera y bancaria, al tiempo que con la extraordinaria e irresponsable expansión del crédito —con poca o nula supervisión interna o por parte de las autoridades—, la cartera vencida aumentó de 2% en 1988 a 8% en 1993, llevando a los bancos reprivatizados a la quiebra (Solís, 1998: 146). La cartera vencida siguió aumentando en 1994 y para 1995 ya había aumentado a 16%. El rescate bancario fue instrumentado por el gobierno de Ernesto Zedillo en 1995 y 1996 mediante el Fobraproa que comenzó a comprar cartera vencida de los bancos a gran escala.[13] El 12 de diciembre de 1998 se votó (por los representantes del PRI y del PAN en el Congreso) la Ley del Instituto del Ahorro Bancario (IPAB) que aprobó la conversión de la cartera comprada por el Fobaproa en deuda pública. La intervención de los bancos quebrados desembocó en la extranjerización de la banca reprivatizada, tras ello sólo el Banco Mercantil del Norte (Banorte) quedó en manos mexicanas en esos años.

[13] Al final del año 2000, cuando el gobierno de Vicente Fox tomó posesión, éste heredó de la administración de Ernesto Zedillo una deuda pública cercana a 860 billones de pesos, proveniente del rescate de los bancos comerciales quebrados que realizó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Esto representó un 17% del Producto Interno Bruto (PIB). Además, el Gobierno de Zedillo pagó 168 billones (hasta junio de 1999) como parte del rescate de los bancos y deudores. Un tercer componente del costo fiscal está representado por los impuestos diferidos a favor de los bancos, en vista de las reservas que crearon para cubrir el riesgo crediticio. Se entendía que este privilegio terminaría con el fin del programa de rescate bancario, pero actualmente siguen gozando del subsidio, a pesar de las cuantiosas ganancias que están obteniendo. El costo de 1028 billones de pesos es independiente de las pérdidas que han registrado los bancos públicos de desarrollo durante los años de crisis. El interés anual que el gobierno debe pagar por la cartera vencida que les compró a los bancos el Fobaproa asciende a cerca de 150 billones de pesos, lo que representa una sexta parte del ingreso anual del gobierno (Solís, 2000: 7, citado por Soria, 2003).

Las privatizaciones de empresas públicas y la reprivatización bancaria generaron una selecta lista de hombres de empresa y banqueros que se incorporaron al nuevo bloque en el poder y que, presumiblemente, son los que más influyeron en la institución presidencial, sobre todo los dueños de las televisoras. Si en la *familia revolucionaria*, los expresidentes vivos formaban parte del grupo dominante del bloque, hoy algunos de éstos han sido excluidos, cuando menos temporalmente, (Zedillo durante su mandato excluyó a Salinas), por su parte, los líderes obreros han perdido peso y los jefes militares han incrementado su poder, lo mismo que los dirigentes de empresas transnacionales y el embajador de Estados Unidos en México. La apertura del Estado a las iglesias (sobre todo la católica) ha facilitado la comunicación y la consulta a éstas de asuntos públicos importantes. Tal parece que el presidente ha perdido la jefatura del bloque en el poder, el cual está ahora en manos de la oligarquía empresarial.

g) El crecimiento de los partidos de oposición y el debilitamiento del PRI. El progresivo debilitamiento del PRI, sobre todo desde mediados de los años noventa hasta las elecciones legislativas de 2009 y 2010, en las que se recompone, va acompañado por el fortalecimiento simultáneo de los partidos de oposición, principalmente del PAN y el PRD. El fraude electoral de 1988 ahondó la división interna del PRI, a raíz de la expulsión de la "corriente democrática" que dio origen a la fundación del PRD, por lo que ya desde principios de la década de los noventa se nota la crisis interna del partido. Ésta se acrecienta con el inicio de la rebelión zapatista y la aguda crítica de Marcos a su falta de democracia, por si fuera poco, el asesinato de Luis Donaldo Colosio (candidato del PRI a la presidencia) desemboca en un aumento de la incertidumbre y la división interna del partido oficial (Farrera, 2012: 60-62). Las elecciones legislativas de 1997 ponen de manifiesto la debacle priista, ya que perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Los coordinadores del PAN y del PRD tomaron el control del Congreso e instalaron la LVII legislatura, eligiendo como presidente a Porfirio Muñoz Ledo (Farrera, 2012: 63), lo cual llevó a una oposición frente a la legislación aprobada por el presidente de la República. En 1999, el presidente Ernesto Zedillo advirtió que él no influiría en la designación del candidato del PRI a la presidencia, por lo que sugirió la apertura de un proceso interno de selección (Farrera, 2012: 64). La "sana distancia" entre el partido oficial y la presidencia, expresada por Zedillo, influye en el aumento de la incertidumbre partidaria. La crisis interna del PRI se manifiesta claramente con el arribo del candidato del PAN, Vicente Fox, a la presidencia de la república en el año 2000. Durante 2003 el PRI trató de recomponer sus logros electorales a través de su crítica a la pobre gestión de la economía por parte del gobierno de Fox y su erróneo manejo del "Pemex-gate" y de los "amigos de Fox", pero la división interna resurge en el proceso de selección del candidato del

partido a la contienda presidencial de 2006, en la cual quedó relegado a la tercera posición (Farrera, 2012: 69).

La recuperación del PRI comienza en las elecciones de 2009 y 2010 bajo la dirigencia de Beatriz Paredes y el apoyo de los gobernadores afines al PRI. La renovación del Congreso Federal en 2009 significó para el PRI y su aliado, el PVEM, la oportunidad de formar una mayoría que obstruiría y condicionaría las decisiones de las fuerzas políticas en el parlamento. En la elección de gobernadores, renovación de congresos locales y presidencias municipales en 2010, el PRI consolidó su primacía, aunque sufrió algunas derrotas. Las victorias en las entidades federativas posicionaron al PRI para los comicios de 2011 y la carrera presidencial de 2012, en la que su candidato, Enrique Peña Nieto, obtuvo la presidencia (Farrera, 2012: 74-83).

Por 30 años (1958-1988), el PAN constituyó el principal opositor del PRI, pero no tuvo la fuerza para acceder a la presidencia de la república, ni a las gubernaturas. Sólo tras el fraude electoral del PRI en 1988, se le abrió el camino al legitimar a Carlos Salinas y obtener varias gubernaturas. Igualmente los cambios en la legislación electoral fortalecieron el aumento de los afiliados y seguidores del PAN, por lo que en las elecciones del año 2000 su candidato (VFQ) logró una mayoría inobjetable para acceder a la presidencia. Sin embargo, la amplia legitimidad lograda por VFQ y sus promesas de elevado crecimiento económico y bienestar se vieron frustradas tanto por su ineficacia en la dirección del país, como por su pacto con la fracción priista encabezada por Elba Esther Gordillo,[14] que lo llevaron a enredarse en las pugnas del PRI y a establecer una división dentro del PAN (Paoli, 2012: 30). Además sus gabinetes, el legal (secretarios de Estado) y el ampliado (dependencias descentralizadas) fueron integrados por militantes destacados de otros partidos, especialmente del PRI y el PANAL, a lo que se agrega la falta de coordinación presidencial, por lo que el gobierno foxista careció de un verdadero equipo de trabajo (Paoli, 2012: 39). Otro error de Fox fue el pacto con Televisa y TV Azteca, a quienes concedió el refrendo automático de sus concesiones y la modificación del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, con el fin de reducir los tiempos oficiales de los que gozaba el Estado.

El PAN conservó la presidencia en las elecciones de 2006 mediante la intervención extralegal del presidente VFQ, de los poderes fácticos y de las mismas instituciones electorales, que maniobraron para evitar el recuento de votos ante la denuncia de fuertes irregularidades por parte del PRD. La falta de certeza de quién ganó realmente la presidencia redundó en la deslegitimación de

[14] Secretaria General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y coordinadora de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados, que fue destituida de este último cargo por la facción que apoyaba a Roberto Madrazo, candidato del partido a la presidencia de la república.

Felipe Calderón Hinojosa (FCH), quien, al principio de su gobierno, trató de remontar la falta de credibilidad mediante la declaración de guerra al crimen organizado a través de las fuerzas militares. La falta de una estrategia integral y la ausencia de un pacto con Estados Unidos para frenar el tráfico de armas a México, llevó al fracaso el combate contra la criminalidad, aumentando el número de muertos y desaparecidos a cifras récord.[15] El debilitamiento del poder presidencial ha sido impulsado indirectamente por los poderes fácticos, entre ellos Televisa, a quien, concedió junto con Nextel, la concesión para explotar la telefonía celular. Además, fracasó en su intento de reducir la fuerza de los monopolios, al no ser aprobada por el Congreso la Ley de Competencia (Paoli, 2012: 52). Las luchas internas del PAN, agravadas por el faccionalismo de FCH, debilitaron y dividieron al partido, por lo que la falta de un apoyo fuerte y unitario a la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, en las elecciones presidenciales de 2012, llevaron a ésta a un incómodo tercer lugar.

En cuanto al Partido de la Revolución Democrática (PRD), se configuró en 1989 como consecuencia de la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (CCS) y de varias fuerzas políticas que lo apoyaron en el Frente Democrático Nacional, emanado de la izquierda tradicional junto con la excluida disidencia nacionalista del PRI (Sánchez, 2012: 92). Posteriormente CCS, como candidato del PRD, accedió a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y otros candidatos lograron gubernaturas en varios estados y municipios del país, creciendo la membresía y el poder de convocatoria del partido. En el año 2000, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fue elegido a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, y en 2006 fue candidato a la presidencia de la República, elección llena de irregularidades en la que los poderes fácticos y las autoridades electorales declararon ganador a FCH, a pesar de que el número de actas de votación alteradas no permite saber quién fue el ganador de la contienda presidencial. La resistencia de AMLO y sus seguidores al presidente electo (FCH) y la proclamación como "presidente legítimo" por la Convención Nacional Democrática, incidió en la división interna del PRD, tanto que CCS demandó reconocer a FCH como presidente de México y criticó a López Obrador y sus partidarios. Finalmente AMLO logra obtener la candidatura del PRD y el PT a la elección presidencial de 2012, pero sus detractores dentro del partido no lo apoyaron, lo que sumado a la campaña negra urdida en su contra por los poderes fácticos, lo llevó a perder la contienda. Finalmente, AMLO comenzó la creación de un nuevo partido político denominado Movimiento Regeneración Nacional (Morena), cuyo registro ha sido aprobado por el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituyó a mediados de

[15] Se estima que el número de asesinatos alcanzó una cifra de 38 227 personas en 2012, mientras que en 2013 se computaron 35 067 personas asesinadas (Peña Nieto, 2014: 45).

2014 al Instituto Federal Electoral. Las divisiones entre las llamadas "tribus" de izquierda dentro del PRD han acentuado la debilidad electoral del partido, la cual puede aumentar con la entrada de Morena a la arena política.

h) Otros factores que han debilitado o acotado a la institución presidencial. Entre otros factores políticos que han disminuido el inmenso poder de la institución presidencial y el gobierno federal, se encuentran el empoderamiento de los gobernadores, el crecimiento del pluralismo de la sociedad civil, los movimientos sociales, los nuevos organismos públicos autónomos y el crecimiento del narcotráfico junto al del crimen organizado.

El empoderamiento de los gobernadores

A raíz de la aparición de gobiernos divididos en 1997, con la pérdida de la mayoría por parte del PRI en la Cámara de Diputados, y los problemas presupuestales de las entidades federativas (EF), en octubre de 1999 los gobernadores de Zacatecas, Distrito Federal, Baja California Sur, Tlaxcala y Nayarit, formaron la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), que trabajaron con los gobernadores estatales del PAN para solicitar al Ejecutivo y al Legislativo federales la asignación de mayores recursos para las EF, gestiones que dieron por resultado la creación del Programa de Apoyo y fortalecimiento a Entidades Federativas, el cual destinó recursos extraordinarios a las 32 EF, aplicables a educación, salud, infraestructura y deuda pública. Posteriormente, en julio de 2002, se estableció la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago, 2005), con la participación de 20 gobernadores y el propósito de discutir el fortalecimiento del federalismo, la democracia y el Estado de derecho. En el siguiente año la Conago, sin dejar de presionar por un mayor presupuesto federal a las EF, ya había ampliado su agenda de discusión y acuerdos, que abordaban cuatro grandes rubros: política exterior, política interior, política económica y política social. El rubro de política interior tenía como principal tema la Reforma del Estado, dentro de la cual el interés de la Conago era influir en la normatividad de las relaciones entre las EF y el gobierno federal. También se incluía el problema de seguridad pública y el combate al crimen organizado, el cual adquirió cada vez mayor peso en los años siguientes. Dentro de la política económica, la Conago se interesaba por las reformas estructurales, los problemas del campo y el bajo nivel de empleo. Dentro de la política social su preocupación estaba centrada en el elevado nivel de pobreza y en el fortalecimiento del Seguro Popular. Más allá de su participación en la Conago, los gobernadores han establecido feudos políticos donde ha primado su autoritarismo, su dominio del Congreso estatal, su intervención en las campañas electorales y, a menudo, la falta de rendición de cuentas claras en relación con las participaciones y aportaciones federales que constituyen la mayor proporción del gasto público de las EF. La existencia de la Conago y la tendencia a una mayor autonomía política de los gobernadores, ciertamente ha

disminuido y acotado el poder de la institución presidencial e inclusive ha influido sobre el ejercicio del poder legislativo, ya que tanto la Conago como los gobernadores en particular han establecido un abierto cabildeo con la Cámara de Diputados para conseguir mayores recursos.

El aumento del pluralismo en la sociedad civil

A la diversidad étnica de la sociedad mexicana se suman la diversidad cultural, económica y política, por lo que el camino para la consolidación de un sistema político capaz de representarla y gobernarla radica en reconocer la pluralidad. La aceptación de la pluralidad que goza México en los lustros recientes es un ingrediente importante en el tránsito a la democracia, por lo que es tiempo de asumirla como parte de nuestra naturaleza política y social, y es necesario darle plena presencia en las instituciones que nos gobiernan (Trejo, 2010: 2). No obstante, la población mexicana experimenta un sentimiento de fracaso generalizado en casi todas las áreas de la vida nacional (económicas, políticas e incluso culturales), a pesar de las reformas estructurales que ha emprendido el Estado y las instituciones democratizadoras que se han creado. El problema radica en la indiferencia a la hora de enfrentar la desigualdad social, que constituye la dificultad más apremiante en México (Trejo, 2010: 4). El pluralismo que se ha instalado en México, si bien ha contribuido a acotar el autoritarismo y la arbitrariedad presidencial, carece de aliento e ideas relevantes, y manifiesta una incapacidad para deliberar de manera franca e ilustrada. Tanto los órganos del poder ejecutivo como del legislativo han sido incapaces de compartir el poder y de llegar a acuerdos que erradiquen la desigualdad y beneficien realmente a la sociedad. El futuro de la democracia mexicana dependerá de aprender a gobernar en coalición, de compartir el poder con un aliado a menudo incómodo (Trejo, 2010: 6). Recientemente, el "Pacto por México" propuesto por el gobierno de Enrique Peña Nieto, en el que convergían los tres principales partidos políticos del país, se comenzó a presentar como la plataforma de reformas políticas, económicas y sociales que sacarían a México de su estancamiento. Sin embargo, las reformas aprobadas están sesgadas, ya sea para continuar con la partidocracia tendiente a la centralización en la toma de decisiones, o bien, con el fin de favorecer a los monopolios privados, por lo que en buena medida se han olvidado de la necesidad de disminuir la desigualdad social y frenar las arbitrariedades de los poderes fácticos.

Los movimientos sociales

Los fraudes en las elecciones de 1988 y 2006, así como el autoritarismo gubernamental, han llevado a muchos ciudadanos críticos del sistema electoral y de los partidos políticos a desarrollar movimientos sociales, algunos de los cuales han lo-

grado modificar la política pública,[16] pero en la mayoría de los casos el gobierno ha recurrido a la intimidación, la criminalización, la represión abierta de los líderes sociales, o no ha atendido las demandas, esperando que con el tiempo se pudran dichos movimientos. La política antilaboral de los gobiernos neoliberales ha tratado de domesticar al movimiento de los trabajadores mediante la represión y el descarado arbitraje a favor de los empresarios. No obstante, el gobierno federal presume que el número de huelgas y huelguistas ha disminuido en los últimos años, pero esto no es así, de acuerdo con Jiménez (2007: 266), ya que la comparación se hace con la etapa de gran crisis de los años ochenta.[17] Además, en las estadísticas laborales no aparecen registradas las protestas de los trabajadores del IMSS y del ISSSTE por la reforma de la seguridad social, ni las manifestaciones y plantones promovidas por los sindicatos en septiembre de 2006, ni los paros de los trabajadores de la educación, de los mineros metalúrgicos, de los médicos, de los empleados públicos; por ejemplo, recientemente los paros de los empleados del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de otros grupos de empleados federales y estatales no han sido registrados en las estadísticas laborales.

Más allá de la lucha por el derecho al trabajo, a la justa remuneración y a la justicia laboral, los movimientos sociales se han multiplicado durante la etapa neoliberal en áreas muy diversas que van desde los derechos humanos, la ecología vulnerada por las empresas químicas y mineras, el despojo de tierras, la igualdad de género, contra los feminicidios, la desaparición y trata de personas, el acceso a las nuevas tecnologías de telecomunicación, etc.[18] En el México actual, en el que los partidos políticos no brindan una verdadera representación de los ciudadanos y de sus demandas sociales, hay un campo enorme para que se creen nuevos movimientos como una forma más directa de representación. Si a esto se suma una economía incapaz de proveer empleo y movilidad social, así como una burocracia política

[16] Por ejemplo, en 2002, los habitantes de San Salvador Atenco se organizaron y movilizaron contra la expropiación de 5 376 hectáreas de 13 ejidos para construir un gran aeropuerto propuesto por el gobierno de Vicente Fox. Aunque el pueblo evitó la expropiación, tres años más tarde vino la venganza del gobernador del Estado de México (Enrique Peña Nieto, actual Presidente de México), quien se ensañó contra los habitantes de San Salvador Atenco, mediante la violación de la policía a numerosas mujeres y el confinamiento de los líderes en prisiones de alta seguridad (Meyer, 2013: 209).

[17] A pesar de que el gobierno federal afirma que "hay paz laboral" en México, entre 1982 y 2006 hubo 13 908 huelgas, 6.2 millones de riesgos de trabajo y 229 322 conflictos laborales (STPS e INEGI). Las estadísticas oficiales expresan con claridad que la política antilaboral crispó las relaciones entre trabajadores y patrones, por lo que los primeros luchan cotidianamente por sus derechos laborales (Jiménez, 2007: 263).

[18] El activismo por la defensa de los derechos sociales, económicos y políticos en México, va desde el movimiento zapatista iniciado en 1994 por los derechos básicos, la democracia y el reconocimiento y respeto de su cultura y costumbres; el Frente de los Pueblos por la Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco (2002); la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) (2006) contra el gobierno autoritario del estado; el Movimiento de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) por el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y contra el fraude electoral (2006) así como la conformación del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (2013); el Frente de Defensa de Wirikuta (2008) contra las concesiones a empresas mineras depredadoras; el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad promovido por Javier Sicilia que logró la promulgación de la Ley de Víctimas (2011); el movimiento Yo Soy 132, contra el autoritarismo y la política de Enrique Peña Nieto (2013); el Libre Internet para Todos (2013) por la reforma del artículo 6º Constitucional; los movimientos de Autodefensas de Michoacán, Guerrero, Veracruz y otros estados (2013-2014) contra el crimen organizado y la inseguridad pública, y otra multitud de movimientos sociales.

incapaz de atender las demandas ciudadanas, se crea un campo fértil para la creciente movilización social (Meyer, 2013: 210).

Los Órganos Constitucionales Autónomos

Los organismos constitucionales autónomos (OCA) que han surgido recientemente en el mundo, y particularmente en América Latina y en México, forman parte de una revolución silenciosa en la división de poderes que se encuentra en proceso a nivel internacional (Ackerman, 2014: 5-7). Los OCA son órganos del Estado y dependen presupuestalmente de él y se diferencian de otros órganos públicos porque poseen personalidad jurídica propia, son autónomos tanto en su manejo interno como en la toma de decisiones (González, 2014: 8). Estos organismos autónomos constituyen un avance en la transición a la democracia, ya que han abierto paso al pluralismo político y han limitado el poder casi absoluto que gozaba la institución presidencial. Como afirma Marván (2014: 2): "a golpe de una serie casi interminable de reformas políticas y electorales fueron desmontándose las facultades meta-constitucionales del presidente".

La primera institución que obtuvo su autonomía en 1929 fue la Universidad Nacional Autónoma de México; en 1993, ya en plena etapa neoliberal, el Banco de México se convirtió en autónomo mediante una reforma al artículo 28 constitucional, con el fin de estar en consonancia con el Consenso de Washington; tres años más tarde, el Instituto Federal Electoral (IFE) logra autonomizarse de la Secretaría de Gobernación que lo había establecido en 1990. Con la reforma política reciente, el IFE fue sustituido por Instituto Nacional Electoral (INE). Posteriormente se crearon otros ocho OCA para contribuir a la regulación de la actuación de varias entidades y actividades públicas de manera autónoma sobre todo del poder ejecutivo.[19]

En general, como apunta Ackerman (2014: 6): "los organismos autónomos tienen un gran potencial para rearticular el sistema de rendición de cuentas del Estado mexicano, pero no son una panacea y siempre se corre el riesgo de generar una fragmentación del Estado o de caer en peligrosas simulaciones a la hora de diseñar estos organismos". Para evitar tal fragmentación es necesario articular la pluralidad mediante la inclusión de los órganos autónomos a nivel de la Carta Magna en términos de normar su constitución, sus finalidades, facultades, y reglas de operación.

Los OCA no pueden considerarse como un "cuarto poder" en adición a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino que deberían ser un apoyo y defensa de

[19] La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel); La Comisión Nacional de Competencia Económica (Cofece); la Auditoría Superior de la Federación (ASF); el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval); el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE); y está en proceso la conformación de una Fiscalía nacional autónoma de la PGR.

los ciudadanos para evitar el abuso e ineficiencia de dichos poderes. Desafortunadamente, en los últimos años el nombramiento de Consejeros en varios de estos órganos se ha partidizado a través de cuotas de los tres principales partidos políticos, lo que, combinado con la tendencia observable de centralización de los ámbitos clave de decisión política, menoscaba la autonomía y credibilidad de los OCA. Por ejemplo, la creación del INE o las nuevas funciones del IFAI, amén de una gran variedad casos, ilustran con claridad esta tendencia centralizadora del poder ejecutivo en México (González, 2014: 11).

El aumento del narcotráfico y del crimen organizado

El origen del narcotráfico en México se encuentra en la consolidación de un mercado de consumo de marihuana y heroína en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El principal abastecedor de esas dos drogas en los años cincuenta y sesenta fue el estado de Sinaloa, lo cual dio lugar a una simbiosis entre narcotráfico y política con actividad comercial y empresarial. (Benítez, 2013: 8). Los aparatos de seguridad mexicanos llevan cerca de medio siglo en guerra contra los narcotraficantes, desde que en 1960 Richard Nixon lanzó la "operación intercepción" para presionar al presidente Díaz Ordaz a intensificar la lucha contra las drogas (Meyer, 2013: 106). La liberación comercial, desde mediados de los años ochenta, y posteriormente la entrada en vigor del TLCAN, a principios de 1994, ampliaron el radio de acción de los narcotraficantes mexicanos, quienes globalizaron su actividad a causa de la relación transnacional entre producción, comercio y consumo. En la primera década del siglo XXI se consolidan las relaciones entre los cárteles colombianos y los mexicanos, estos últimos aprovechan la cercanía de su territorio con Estados Unidos para introducir drogas y dominar el abastecimiento al mercado estadounidense (Benítez, 2013: 10).

La guerra contra los narcotraficantes se intensificó durante el gobierno de Felipe Calderón a partir de diciembre de 2006, quien incorporó al ejército dada la incapacidad y corrupción de las policías para controlar las acciones de los delincuentes. La falta de una estrategia de combate al tráfico de drogas, la infiltración de los traficantes en los aparatos policiacos, castrenses y funcionarios públicos, en los tres órdenes de gobierno, llevó a un fracaso en la contención del tráfico y a una ola de violencia nunca vista. Durante el gobierno de Fox (2001-2006), el total de homicidios ascendió a 60 162, mientras que en el Calderón (2006-2012) se dobló a 120 000 (Benitez, 2013: 11). En diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto accedió a la presidencia de la república, quien continuó el combate al narcotráfico y al crimen organizado por medio del ejército y la policía federal, con la diferencia de que la dirección pasó a la Secretaría de Gobernación, mientras que la Secretaría de Seguridad Pública, que tenía anteriormente tal responsabilidad, fue dada de baja. El Secretario de Gobernación ha expresado que la nueva estrategia está haciendo hin-

capié en el aparato de inteligencia y en la coordinación entre las dependencias gubernamentales, el ejército y la policía. No obstante, el tráfico de drogas a Estados Unidos continúa sin menoscabo y si bien los datos oficiales registran una disminución en los asesinatos, de acuerdo con R. Sales, encargado de la lucha contra esta actividad criminal, se ha dado un incremento importante en los secuestros.

El combate al tráfico de drogas por parte del gobierno mexicano, tanto como el apoyo financiero y logístico de Estados Unidos mediante el Plan Mérida, unido a los grandes decomisos de drogas y la captura de varios capos de la droga, en parte ha empujado a los cárteles a diversificar sus actividades criminales, entre las que figuran el secuestro y la trata de personas, los juegos de azar, la financiación de campañas políticas (narcopolítica), el cobro de piso (impuesto a la producción y venta de bienes), y la extorsión a empresas y personas. La industria petrolera no ha podido librarse de la penetración de los carteles a través de la "ordeña de ductos que se ha convertido en una importante fuente de ingresos del cartel del Golfo, de los sanguinarios Zetas, y más recientemente del cartel de Sinaloa (Aristegui, 2011: 14).[20]

El dominio territorial por parte de las organizaciones criminales en estados como Michoacán, Guerrero y Tamaulipas, el incremento de la delincuencia en todo el país, sumado a su pobre desempeño económico, han llevado a algunos autores a considerar que México es un "Estado fallido". A este respecto, Meyer (2013: 121) se pregunta: "¿en qué plano se encuentra la acumulación de elementos que componen lo fallido del México actual? ¿En el de la clase política, del gobierno, del régimen, del Estado o, de plano del proyecto nacional mismo? En realidad todo apunta a una bancarrota sistémica que, por tanto, abarca todos los niveles mencionados". Por su parte, Solís (2012), califica a México como un "Estado narco", "cuya manifestación externa es la de un régimen político neoliberal tecnocrático con una fuerte presencia de representantes del crimen organizado en sus distintos gobiernos, la economía y las finanzas… Esto ha llevado al país a altos niveles de violencia e inseguridad pública sin precedentes en la historia reciente de México, así como a la militarización del aparato de Estado, comprometido en una guerra fallida contra el narcotráfico".

Resumen

El régimen político mexicano de la etapa posrevolucionaria desarrolló el autoritarismo y la centralización política, como una respuesta al caos que se originó con la Revolución de 1910 y la necesidad de pacificar y controlar a múltiples caciques y

[20] Alrededor de Petróleos Mexicanos (Pemex) se ha formado un "cártel negro", compuesto por un conglomerado de funcionarios, trabajadores, contratistas, empresarios, inspectores, miembros del sindicato petrolero, políticos, ordeñadores de ductos, tapineros, huachicoleros, defraudadores, contrabandistas y lavadores de dinero que, alineados con los traficantes de droga, se consolidan como una organización empresarial paralela a Pemex, al grado de competirle en el mercado internacional de los combustibles (Pérez, 2011).

líderes militares. La institución presidencial, que ya poseía desde finales del siglo XIX amplios poderes, se vio fortalecida con las facultades que le otorgó la Constitución de 1917 y posteriormente fue adquiriendo poderes metaconstitucionales que le dieron una inmensa fuerza. La hegemonía establecida por el régimen político se ejerció a través del *bloque histórico en el poder* (*la familia revolucionaria*), cuya cabeza era el presidente de la república, así como por un partido de Estado de carácter corporativo. El régimen autoritario pudo establecer por un largo periodo la gobernabilidad en la sociedad mexicana, apoyado en un pacto social con la clase trabajadora, y en una economía en crecimiento sostenido, factores que le dieron una base económica al ejercicio de la política. Con la clase capitalista se realizó un pacto para favorecer la acumulación de capital, el cual se ejerció mediante subsidios, bajos impuestos, protección de la competencia externa, y favores a la sociedad cortesana del gran capital por parte de la presidencia.

El debilitamiento de las instituciones políticas básicas se gestó lentamente, primero en el flanco interno y posteriormente en el flanco externo. El régimen presidencialista autoritario coptó la disidencia política, pero cuando no lo consiguió la reprimió violentamente (en casos extremos), surgiendo fuertes exigencias de democratización, como en 1968 con el auge del movimiento estudiantil y, en los años setenta, con la aparición de movimientos guerrilleros. La corrupción en todos los niveles de gobierno, en conexión con el sector privado, fue en aumento, lo que minó la credibilidad y la legitimidad de las instituciones. La corrupción gubernamental permitió desde la década de los sesenta, el fortalecimiento del narcotráfico y la exportación de drogas a los Estados Unidos. Al flanco político interno se sumó la crisis económica estructural del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones y alta protección a la competencia externa, cuyas explosiones en 1976 y 1982 avivaron el conflicto entre el sector privado y el público, y dieron pie a la desintegración del *bloque en el poder*. En este contexto, de relaciones sociales tensas, el fraude del PRI en las elecciones presidenciales de 1988 llevó a la crisis política y posteriormente a una serie de reformas electorales que acotaron las atribuciones de la institución presidencial y el partido de Estado.

El flanco externo irrumpe con fuerza en la década de los ochenta, con la globalización y las políticas del Consenso de Washington, que empujaron la apertura comercial y financiera, tanto como la desregulación económica, las cuales fueron aceptadas y promovidas con entusiasmo por los tecnócratas neoliberales mexicanos, lo cual sumió la economía en el estancamiento y el aumento de la pobreza, y minó las bases económicas del ejercicio de la política (bajo nivel de salarios y protección social, entre otras). Asimismo, esto contribuyó a la deslegitimación de las instituciones políticas básicas. El TLCAN vino a institucionalizar la dependencia de la política de estabilización y austeridad neoliberales del CW y a promover un modo de regulación económica de carácter financiero privatizador en cuya operación el Banco de México ha sido un actor importante.

La profundización del modelo neoliberal, a partir de la primera mitad de la década de los noventa, y el inicio del TLCAN marcaron el adelgazamiento del Estado, el acotamiento del poder presidencial y la atenuación del conflicto del sector privado con el sector público. La ola de privatizaciones, en un marco de favoritismo cortesano de la presidencia de la república, desembocó en un *nuevo bloque histórico en el poder* liderado por los dueños de las televisoras y los nuevos dueños de los bancos, los cuales están aliados con los intereses financieros internacionales y las empresas transnacionales, imponiendo la continuidad del modelo neoliberal.

La deuda pública ha jugado un papel importante en la constitución del *nuevo bloque en el poder*, ya que dio impulso al grupo de dueños de Casas de Bolsa, quienes después se convirtieron en propietarios de parte de los bancos reprivatizados. La deuda pública sigue constituyendo lo que Arturo Guillén *et al.* (1989) califican de "grillete para la nación", porque cual fomenta el rentismo y ha alimentado la dependencia externa y limitado la autonomía nacional de la política económica. El endeudamiento externo se ha disparado durante las grandes crisis económicas,[21] aumentando por consiguiente el costo financiero.[22] Esto ha empobrecido el gasto público durante el periodo neoliberal, sobre todo en la disminución drástica de la inversión pública y la limitación del gasto en desarrollo social.

La reforma política que se inició a mediados de los noventa y las sucesivas reformas electorales que le siguieron, así como la alternancia política en el año 2000, con el arribo del PAN al poder presidencial, dieron lugar a expectativas de una transición a la democracia. Sin embargo, los partidos políticos se adueñaron de los órganos constitucionales autónomos (OCA) conectados a la arena electoral y los derechos ciudadanos, frustrando la incipiente primavera democrática. Si bien hoy en día se puede criticar abiertamente al presidente o a miembros de su gabinete sin temor de ser puesto en la cárcel, e igualmente se puede decir que hay más pluralidad política, las políticas económicas neoliberales han estancado al país, llevando a la sociedad civil a protestas cotidianas y multitud de movimientos sociales, mientras que la respuesta del régimen político ha sido la represión y los oídos sordos. El narcotráfico y el crimen organizado, por su parte, han crecido significativamente durante el periodo neoliberal promovidos por la gran corrupción público-privada, por lo que constituyen un reto a la soberanía del Estado y a la gobernabilidad del

[21] La deuda pública aumentó significativamente durante las grandes crisis de 1976, 1982, 1995 y 2009. La deuda externa aumentó 62 163 millones de dólares (mdls) de diciembre de 1994 a junio de 2014, alcanzando en esta última fecha un total de 147 599 mdls, o sea, un aumento de 72.8%. La deuda interna neta pasó en términos reales (base 1993=100) de 175 686 millones de pesos (mps) en 1994 a 262 607 mps en 2010, o sea, un aumento de 49.5%. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, la deuda externa aumentó, entre diciembre de 2012 y junio de 2014 un 17.4%, o sea 21,873 mdls, mientras que la interna aumento un 15.1%, es decir 570,701 mps en ese mismo periodo.(Segundo Informe de gobierno de Enrique Peña Nieto 2013-2014, Anexo Estadístico, pp. 427-428).

[22] El servicio de la deuda pública, tanto interna como externa entre 1981 y 1990 ascendió a un promedio anual de 12.8% del PIB financiado con el superávit de la balanza comercial, lo cual convirtió a México en exportador de capitales en esa década. Entre 1991 y 2000 el servicio bajó a un promedio anual de 3.23% del PIB y entre 2001 y 2008 descendió a un promedio anual de 2.25% (CEFP, 2008: cuadro 24).

país, problema que se estima muy difícil de atenuar, a pesar de militarización de varias regiones del país y de la frontera con Estados Unidos. Con el arribo de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la república, se nota una tendencia hacia el autoritarismo y la centralización del poder; como afirma Ackerman (2014: 20): "México se encuentra frente a un doble fracaso histórico. La 'liberalización económica' ha fortalecido las cadenas de la desigualdad, la impunidad y la pérdida de soberanía. Y la "democratización" ha centralizado el poder en manos de un círculo cada vez más reducido de los políticos corruptos de siempre".

III. LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE MÉXICO Y SU TRANSFORMACIÓN EN LA ETAPA NEOLIBERAL

En este capítulo se realiza un análisis de las formas institucionales (FI) económicas básicas que estuvieron vigentes durante la etapa de crecimiento sostenido 1934-1982, así como la transformación de cada una de éstas durante la etapa neoliberal 1983-2014. Se examinan las características más importantes de cada una de las FI económicas, comenzando por el primer periodo, 1934-1982, en el que estuvo vigente el *régimen de acumulación por sustitución de importaciones*, seguido por el segundo periodo, 1983-2015, que desarrolla un nuevo *régimen de acumulación económica que he denominado secundario-maquilador*. Al final del capítulo se efectúa un breve análisis de la regulación económica de conjunto durante el primer periodo, que enlaza las FI básicas, que denomino *burocrático-corporativas*, seguida de la nueva regulación de conjunto basada en el *mercado y las finanzas* durante la etapa neoliberal, que comienza en 1983 y se mantiene vigente hasta la actualidad. Desde el inicio de dicha etapa, el cambio en la jerarquía de las FI de la regulación *burocrático-corporativa*, dentro de la cual la relación salarial tenía un lugar de primer orden como pieza fundamental de la regulación política y económica. Ahora, las FI neoliberales basadas en la liberación de los mercados dan primacía a la restricción monetaria, al tipo de cambio como ancla antinflacionaria y a las finanzas especulativas, las cuales expresan el compromiso con el gran capital y el Consenso de Washington, lo que favorece la especulación financiera a costa de la inversión productiva, la conformación de una *economía de maquila* para abastecer el mercado de Estados Unidos, con la consiguiente declinación del mercado interno, el estancamiento económico, el desempleo y el creciente empobrecimiento de la población mexicana.

1. Las formas institucionales (FI) económicas durante el periodo 1934-1981

Tanto el *presidencialismo* como la *familia revolucionaria-partido de Estado*, en su calidad de FI políticas, ejercióeron su influencia directa principalmente sobre cuatro de las FI[1] de la esfera económica: *1)* la *articulación de la agricultura con la indus-*

[1] La forma concreta que toman las relaciones sociales se denomina forma institucional (FI) o forma estructural (FE). Las FI se definen como "la codificación de una o varias relaciones sociales de producción fundamentales que caracterizan el modo de produc-

tria; *2)* la *relación salarial*; *3)* las *relaciones fiscal-financieras del Estado*; y *4)* las *relaciones monetarias y cambiarias*. En un segundo plano, pero no menos importante, la influencia mencionada se manifestó sobre las FI de *5)* la *competencia entre las empresas*; y *6)* las *relaciones internacionales*.

La consolidación tanto del *presidencialismo* como de la *familia revolucionaria-partido de Estado*, como FI políticas (supraordenadas o de amplio espectro), facilitó la articulación del sistema corporativo-clientelar que hizo posible la movilización y el logro del consenso de los diversos actores económicos y sociales. La dinamización de la economía comenzó con la puesta en marcha de la Reforma Agraria en 1929 y su reforzamiento en 1934, que permitió el abasto de alimentos baratos a los centros urbanos y de materias primas a la industria, así como un excedente exportable que proporcionó divisas para la importación de bienes de producción. El control corporativo de los trabajadores del campo y la ciudad entró en acción no sólo para garantizar el aprovisionamiento de mano de obra barata durante los años 1940-1950 de despegue de la economía, sino también durante el "desarrollo estabilizador" (1957-1970), el fortalecimiento de la *relación salarial* con elevación de las remuneraciones y el desarrollo de una "norma de consumo" que incidió positivamente en la demanda agregada en el mercado interno. Simultáneamente, el aumento del gasto y la inversión pública tuvieron efectos multiplicadores que dinamizaron la inversión privada; mientras que las empresas públicas reforzaron el nivel de empleo y proporcionaron bienes y servicios básicos subsidiados que favorecieron la acumulación de capital del sector privado. La protección externa apoyó el crecimiento del mercado interno, aun cuando favoreció la organización oligopólica de las grandes empresas, sobre todo de las ETN. Si bien México conservó un nivel aceptable de soberanía frente a los Estados Unidos mediante la protección comercial, la incursión de la IED y la deuda externa, así como la formación de un nuevo *bloque en el poder* a partir de la gran crisis de 1982, contribuirían a la apertura económica y a la dependencia económica frente al vecino país.

Durante la etapa de acumulación económica por sustitución de importaciones, México tuvo un excelente récord de crecimiento del producto interno bruto (PIB), a partir de 1934, con una tasa media anual de 5.6% entre ese año y 1956, que subió a 6.8% anual en los siguientes 14 años, periodo en el que se tuvo la tasa de crecimiento más elevada. De ahí en adelante la tasa de crecimiento del PIB comienza a bajar, aunque todavía entre 1976 y 1982 se obtuvo una tasa media anual de crecimiento del 6%. No obstante, los años setenta mostraban ya los signos de la crisis estructural y los problemas de desunión entre grandes segmentos de la socie-

ción dominante" (Boyer, 1986: 48, citado por Soria, 2000: 57). "La función general de las instituciones como complejos de normas o reglas de conducta, es la de relacionar los patrones estandarizados de acción en una sociedad a menudo contenidos en organizaciones sociales concretas, con el sistema general de requerimientos funcionales y de valores de esa sociedad" (Moore, 1965: 28, citado por Soria, 2000: 57). Foucault (citado por Montaño, 1994) "considera la institución no sólo en cuanto a su función, sino también en términos de los dispositivos disciplinarios que desarrolla y los sujetos que moldea; las instituciones son formas siempre cambiantes, modalidades siempre parciales del sistema disciplinario".

dad mexicana. En octubre de 1976, con el estallido de la crisis económica, se da la entrada al FMI, cuya receta de política económica propinó un fuerte golpe a las FI de la *relación salarial* (con la implantación de topes salariales que continúan hasta hoy en día); a las FI *fiscales* (la contención del gasto y la inversión pública, entre otras); a las FI de las *relaciones internacionales* (la reducción de las barreras arancelarias a las importaciones y la continuidad de la libre convertibilidad de la moneda) (Soria, 2000: 106).

Un expediente para refuncionalizar el patrón de acumulación se efectuó durante el periodo de 1976-1982, mediante la exportación petrolera, pero también fracasó debido al despilfarro de la inversión, el gasto públicos y la corrupción, lo que desembocó en una segunda explosión de la crisis en 1982, todavía más fuerte. Esta última agrieta definitivamente la regulación económica de conjunto, (de carácter *burocrático-corporativa*)[2] que estuvo vigente entre 1934-1982, la cual se basaba en un sistema político de carácter autoritario y monopólico que entró en crisis, dando paso a otro patrón de acumulación económica. Es a partir de 1983, con la explosión de la crisis estructural, que el crecimiento de la economía se vuelve negativo en algunos años, o es tan pequeño en otros que no puede competir con el crecimiento de la población. Así, entre 1982 y 1988 la tasa de crecimiento per cápita fue negativa, con un promedio anual de –2.3%, lo que en términos globales significó una disminución del 13.8% durante ese sexenio (Soria, 2000: 16).

La administración gubernamental (de Miguel de la Madrid), que llega al poder en lo más álgido de la crisis de 1982, se vio presionada por las grandes empresas nacionales y transnacionales, por los banqueros mexicanos (expropiados por el gobierno anterior debido a que participaron en la fuga de capitales), los acreedores externos, el gobierno de Estados Unidos, y asimismo por el FMI, para iniciar el desmantelamiento del patrón de acumulación por sustitución de importaciones mediante un agresivo programa de "cambio estructural" hacia un régimen de acumulación "hacia fuera". La transformación estructural se basó principalmente en: *a)* la apertura comercial y financiera; *b)* la desregulación de la inversión extranjera; *c)* las exportaciones como el motor de crecimiento; *d)* la reprivatización parcial de la banca nacionalizada (terminada posteriormente por el gobierno de Carlos Salinas) y la creación de una banca privada paralela y especulativa, así como el comienzo de privatización de las empresas paraestatales; *e)* el realineamiento de la estructura de precios relativos; y *f)* una estricta política fiscal y monetaria de corte ortodoxo más allá de las recomendaciones del FMI (Soria, 2000).

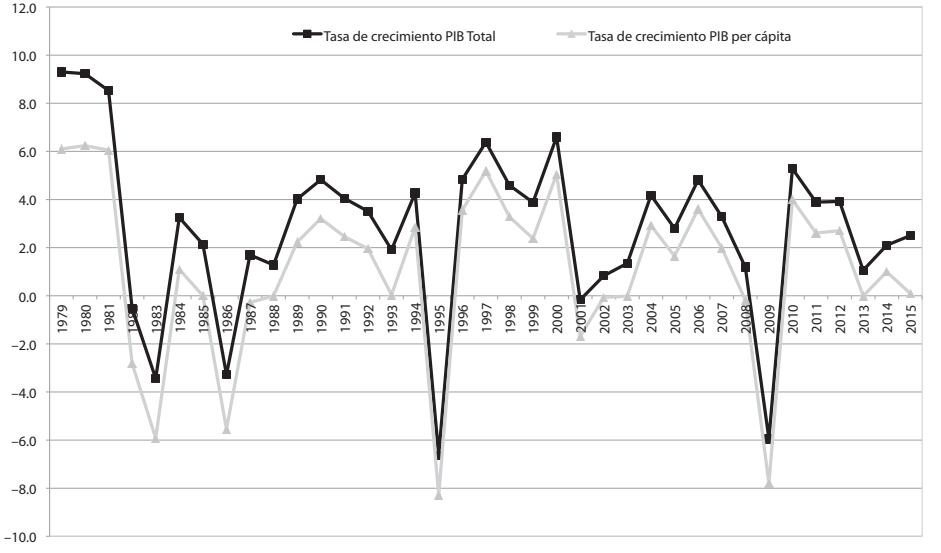
La debilidad de la *institución presidencial* en un entorno de crisis y reclamos del sector privado, así como la presión del gobierno de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales, hizo presa fácil a la economía mexicana del

[2] La regulación se designa como "burocrática" en vista de la intervención estatal autoritaria, ejercida "desde arriba" mediante formas corporativo-clientelares, con poco margen al juego de las formas institucionales democráticas (Soria, 2000), aun cuando esto no le impidió abrazar una práctica y una ideología desarrollista en lo económico (Rivera, 1992: 24-25, citado por Soria, 2000: 79).

Consenso de Washington, lo cual propició la transformación radical de las formas institucionales económicas y las *relaciones internacionales*. La acelerada apertura comercial no dio oportunidad a las empresas de incrementar su eficiencia y acomodarse a la competencia externa, en tanto que la apertura financiera vino a incrementar la tendencia estructural al desequilibrio externo, que antes se ubicaba mayormente en la debilidad del sector de bienes de producción y la desintegración industrial, pero ahora se le agregaba la vulnerabilidad financiera. La política de "estabilización macroeconómica" ha dado primacía a la política monetaria sobre la política fiscal mediante las "metas de inflación" que mantienen la austeridad económica y frenan el crecimiento; una política de tipo de cambio flotante administrado que ha llevado a una sobrevaluación del peso y apoya las metas de inflación abaratando las importaciones; la política de tasas de interés a un nivel más elevado que el de las tasas internacionales para atraer el capital internacional de cartera, con el objeto de cubrir los déficit externos, pero que contribuyen al aumento de la deuda interna y a la volatilidad financiera.

Durante la etapa neoliberal, el desempeño económico ha sido pobre, a juzgar por la tasa de crecimiento anual del PIB. Todavía en el periodo 1977-1982 el PIB global creció a una tasa de 6.16% anual, mientras que el PIB per cápita obtuvo una tasa media anual de 3.28%. Con el comienzo de la política neoliberal, la economía

Gráfica III.1. Tasa de Crecimiento del PIB Total y del PIB per cápita 1979-2015



Fuentes: 1982-1998, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, CEFP, Cámara Diputados, con base en datos del INEGI y Conapo; 1999-2013, con base en Conapo, y Manuel Aguirre Botello, PIB de México 1896-2015, Series Históricas, base 1993.

se desplomó en el sexenio 1983-1988, al inaugurar un nuevo régimen de acumulación mediante una política macroeconómica de choque que desestructuró la economía pública y el mercado interno, con una tasa de crecimiento medio anual del PIB cercana a cero (0.18%), mientras que el PIB por habitante resultó negativo (–2.0%). En el siguiente periodo (1989-1994) la economía se recuperó al obtener una tasa media anual del PIB de 3.9% y del PIB per cápita de 1.57%, pero todavía lejos de las tasas de 6% anual en las que por cuatro décadas creció la economía mexicana entre 1950 y 1982. El sexenio 1995-2000, que comienza con una fuerte crisis y una caída de 6.5% del PIB, obtuvo al final del periodo una tasa media anual de 2.9%. La etapa de gobiernos panistas, entre 2001-2006 y 2007-2012, obtuvo tasas medias anuales declinantes de 2.37% y 1.98% respectivamente. El nuevo gobierno priísta, que arribó al poder al final de 2012, apenas ha logrado una tasa media anual de crecimiento del PIB de 2% en los años 2013 a 2015. Véase la gráfica III.1.

2. De las FI que articularon la agricultura capitalista y la economía campesina, al crecimiento industrial en 1934-1965

La Reforma Agraria tuvo repercusiones importantes tanto en el incremento de la producción agropecuaria, como en la migración de la población rural a las ciudades, lo cual transformó la estructura de la población económicamente activa (PEA) e influyó en la dinamización de la agricultura comercial. La producción agropecuaria creció entre 1940 y 1965 a una tasa del 4.5% anual, mientras que la población creció a una tasa anual del 3%. La baja en los precios relativos de los productos agropecuarios, junto con el aumento del salario real de los obreros, tuvo un impacto positivo sobre el consumo de los productos industriales en el medio urbano. Las exportaciones agropecuarias crecieron un 12.5% anual entre 1940 y 1950, y 8.9% anual en la siguiente década (Aboites, 1989: 67). El superávit agropecuario sirvió para financiar en una tercera parte la demanda de divisas, y todavía en 1972 aportó un 20.2% de las divisas (Soria, 1983: 69).

La agricultura comercial exportadora se nutrió de la mano de obra barata de las comunidades indígenas y campesinas, a cuyo cargo se efectúa mayormente la reproducción de la fuerza de trabajo, por lo que la venta de su mano de obra se realiza a precios inferiores a su valor.[3] Por otra parte, la política de "precios de garantía"[4] para el maíz, el frijol y el trigo, aplicados por el gobierno, regulaban el nivel del costo de los alimentos para los trabajadores urbanos y las materias primas

[3] La articulación de las comunidades indígenas y campesinas a la agricultura capitalista, a través del trabajo temporal a bajo costo, se puede considerar como una forma institucional o estructural a través de la cual se opera la transferencia de recursos de las primeras a la segunda.

[4] Los precios de garantía constituyeron una verdadera forma institucional que reguló la estabilidad del nivel de los precios de los granos básicos para garantizar su abasto a las áreas urbanas. La preservación de un nivel de precios bajos se complementaba con el crédito barato a través del Banco Ejidal, fertilizantes subsidiados y asistencia técnica.

agropecuarias para la industria, los cuales al mantenerse en niveles bajos permitían la transferencia de valor a la industria en perjuicio, sobre todo, de los campesinos.

La crisis de la economía agropecuaria se inicia con la disminución de la inversión pública en obras de irrigación desde 1960, así como con la introducción de cultivos más valorizados como el sorgo y la soya, los cuales acapararon tierras antes destinadas al maíz y con ello millones de horas de trabajo antes ocupadas por la economía campesina. El incremento de la demanda urbana de carnes reforzó el incremento de los nuevos cultivos y liberó el ganado en pie para la exportación a Estados Unidos. Los precios de garantía del maíz no eran compensados con mejores rendimientos físicos, mientras que el cultivo del ajonjolí y la producción de manteca, carne de cerdo, pollo y huevo —productos tradicionales de la oferta campesina—, no resistieron los incrementos de productividad y la competencia de las empresas capitalistas, por lo que los campesinos se empobrecieron cada vez más (Díaz-Cerecer, 1984: 176-177).

2.1. *La desarticulación de las* FI *de las relaciones sector agropecuario-industria en la etapa neoliberal*

Las instituciones agropecuarias y las instituciones gubernamentales de control económico y político del sector rural generadas durante el régimen de acumulación por sustitución de importaciones, entran en contradicción con el nuevo régimen de acumulación hacia afuera que comienza a ser implantado en 1983 por el gobierno neoliberal de Miguel de la Madrid. En particular, el corporativismo y su exponente en el medio rural, la Confederación Nacional Campesina (CNC), pierden funcionalidad como medio de control. Al régimen neoliberal no le fue posible políticamente la adecuación del sistema corporativo y clientelar, dados los intereses de los grupos que lo administraban, los cuales estaban unidos al viejo régimen y a los viejos núcleos de poder político-económico, por lo que se tenía que desplazar el corporativismo del lugar predominante en el control del sector rural (Turriza, 2008). Además, se quería modificar e incluso extinguir otras de las instituciones que ejercieron una influencia importante en el control político de la población rural.

La Conasupo tuvo un papel significativo en el control político de la población campesina, ya que apoyaba los programas de abasto comunitario a través de sus filiales Diconsa (Distribuidora Conasupo, S. A.) y Liconsa (Leche industrializada Conasupo, S. A.), así como Boruconsa (Bodegas Rurales Conasupo, S. A.), con la finalidad de apoyar el proceso de comercialización agrícola. En estas dos últimas se siguió la política de incorporar la participación comunitaria en el funcionamiento de las filiales, a través del nombramiento en asamblea de encargados de la bodega y la lechería. Diconsa fue muy importante, tanto por el impacto político del abasto

de alimentos básicos a precios accesibles, como por la gran extensión de su red de tiendas comunitarias, cada una de las cuales era vigilada por un Consejo electo por la comunidad (Turriza, 2008).

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se distinguió por la vinculación de su actividad de carácter técnico con otras áreas, como el crédito o los subsidios regionales, cuyo acceso se condicionaba a que el campesino perteneciera a algún organismo corporativo reconocido por la SARH o las dependencias oficiales vinculadas, lo cual le daba un grado de control político sobre el campesinado (Turriza, 2008).

La Confederación Nacional Campesina (CNC) constituyó el instrumento principal de control político de la población en el medio rural. Igualmente mantuvo control político sobre los pequeños capitalistas rurales y aun sobre los medianos, por lo que se considera que estaba integrada al aparato estatal, aunque formalmente aparecía como fuera del mismo. Su papel fue de primer orden en la legitimación, a través de las votaciones, de los gobiernos hegemónicos del Estado benefactor priísta. Con el advenimiento del neoliberalismo, éste último aprovechó el surgimiento de varias organizaciones agropecuarias independientes para desplazar a la CNC, la cual no desapareció, sino que se fue acomodando a las nuevas circunstancias y a la pérdida de su poder político (Turriza, 2008).

El proyecto neoliberal se materializa en instrumentos legales de orden multilateral. Por ejemplo, desde 1986, cuando México se adhiere al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), cuyos compromisos comenzaron a aplicarse especialmente durante el gobierno de CSG (1988-1994), tales como la reducción subsidios y tarifas arancelarias. En este sexenio se expidió el Plan Nacional de Desarrollo (PND 1989-1994), el cual promovía el uso del capital privado en el sector agropecuario y su modernización para participar activamente en el proceso de globalización mediante el libre juego de las fuerzas del mercado (Acosta, 2008). En pocos años se desmontó la estructura institucional y administrativa que respaldó la expansión agrícola de posguerra, la cual comprendía el apoyo a la producción y comercialización sectorial, los servicios financieros y de extensionismo, así como incentivos económicos, inversión pública en infraestructura y mecanismos de control de precios, ya sea de los insumos agropecuarios o de los productos finales (Acosta, 2008).

El cierre de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), tuvo un importante impacto en la declinación del bienestar social al cesar sus funciones de acopio, procesamiento y comercialización de alimentos de la canasta básica popular. Aun cuando Diconsa y Liconsa continuaron favoreciendo el consumo popular, la desaparición de la Conasupo rompió el lazo que existía entre la agricultura y la provisión de alimentos a bajo costo para la población, ya que se acompañó en 1989 de la eliminación del régimen de "precios de garantía" de diez de los doce productos que lo integraban, tales como la producción de granos bási-

cos y oleaginosas (Solís, 1990: 923).[5] Los precios de garantía para el maíz y el frijol se eliminaron en 1994. Estos cambios institucionales no sólo acarrearon la reducción de los ingresos agrícolas, sobre todo de los campesinos y pequeños productores, sino también llevaron a un aumento en los costos de la alimentación de los trabajadores urbanos, desarticulando la relación entre la agricultura y la industria que había constituido un apoyo al crecimiento industrial durante el régimen de acumulación por sustitución de importaciones.

Según la OCDE (2007: 199) "la reforma de la política agropecuaria se ha encaminado con éxito hacia ciertos *acuerdos institucionales*; el más importante de éstos es el de la descentralización de la toma de decisiones y la ejecución de las políticas". En realidad no se puede hablar de acuerdos institucionales, ya que la reforma agropecuaria fue implantada unilateralmente por los gobiernos neoliberales que han diseñado una política desigual, favorable a los grandes terratenietes, a las empresas agropecuarias y a las transnacionales de productos alimentarios, pero que se olvida de los campesinos y los pequeños agricultores. A pesar de que se presenta al mercado como el gran descentralizador en la toma de decisiones, la Sagarpa y demás secretarías gubernamentales que atienden al sector rural han establecido programas y reglas que favorecen a las grandes empresas, ya sea con los subsidios o con el acceso al crédito, a la tecnología o a la infraestructura.

La profundización de las reformas del sector agropecuario se manifestaron especialmente con los cambios, en 1992, al artículo 27 de la Constitución, los cuales modificaron la propiedad ejidal y comunal, y se acompañaron de la nueva Ley Agraria en ese mismo año. Esta contrarreforma agraria rompió importantes restricciones que pesaban sobre el ejido y que no eran una arbitrariedad, sino que en su momento respondieron a una cierta concepción y proyecto de clase. La reforma del artículo 27 permite ahora al ejidatario la renta de su parcela, es decir, vender sus derechos de uso; asociarse con propietarios de dominio pleno, incluidas sociedades mercantiles; y se permite la venta de la tierra ejidal si se cubre el debido procedimiento, lo cual posibilita legalmente su concentración en el régimen de pleno dominio. En la actualidad el ejido no constituye el instrumento principal de control político, ya que los instrumentos de control básicos ahora son las instituciones oficiales y las nuevas organizaciones campesinas amoldadas a los requerimientos del régimen y del patrón de crecimiento (Turriza, 2008) .

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1995-2000) se inició el Programa Integral de Desarrollo Agropecuario que, junto con la "Alianza para el Campo", continuaron con el propósito de promover la expansión de las explotaciones agrícolas de gran escala y altamente rentables. Para esto se trató de avanzar en la regularización de la propiedad social a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Pro-

[5] En 1953, el régimen de precios de garantía incluía los cereales básicos vinculados a la revolución verde, el maíz y el trigo, a los cuales se agregó el frijol. En 1960 se incorporó el arroz y en 1965 los granos forrajeros como el sorgo y las oleaginosas: la soya, la semilla de algodón, el ajonjolí y la copra. Por último, en 1971 se agregaron el girasol y la cebada (Solis, 1990: 924).

cede), con la intensión de convertir la tierra ejidal en propiedad privada con la creación de un mercado de tierras, por otra parte, canalizar apoyos gubernamentales a las empresas productoras de bienes agropecuarios de consumo final o de bienes intermedios para las agroindustrias (Acosta, 2008).

Sin embargo, de Acuerdo con Appendini (2010: 15), la modificación de los derechos de propiedad en 1992 y la aplicación del Procede han tenido efectos limitados en algunos casos, pero en otros han sido completamente distintos a los objetivos planteados originalmente. La estructura de la tierra no ha mostrado cambios radicales en las últimas décadas. Por ejemplo, en el año 2000, sólo 4.4% de la propiedad social total y 7% de la certificada por el Procede habían adoptado el régimen de propiedad privada (dominio pleno) sobre las tierras ejidales. Aunque la certificación de los derechos agrarios y la entrega de títulos de derechos parcelarios han dado seguridad a los individuos, esto no ha revertido la tendencia histórica de una demanda de tierra por parte de los campesinos, no ha permitido el aumento en el acceso al crédito, ni ha conducido a una reactivación de la agricultura en el sector social (Appendini, 2010). Se ha dado un aumento en el número de "sujetos agrarios" (ejidatarios, comuneros y posesionarios), así como una expansión de la superficie parcelada a expensas de terrenos de uso común. Esto significa que las tierras marginales se han estado incorporando a la producción de alimentos y que se han fragmentado las parcelas, lo que reproduce la agricultura minifundista y de subsistencia. Tampoco se ha desarrollado un mercado de tierras que incentive la inversión y promueva la competitividad internacional (Appendini, 2010: 16).

Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) se continuó con la vía neoliberal, pero el descontento de los productores del campo que organizaron importantes movilizaciones de protesta, llevó al gobierno a poner énfasis en la reformulación de programas e instrumentos compensatorios para la población rural. A raíz de ello, a finales de 2001, se expidió la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en la que el Estado reivindicaba su responsabilidad y atribuciones en el ámbito agropecuario (Acosta, 2008). En la LDRS la política pública se desplaza de los programas sectoriales y por ramas a los programas regionales; de apoyos generalizados a la focalización del presupuesto; de la centralidad de la agricultura al sector secundario y terciario; de la responsabilidad estatal a los sujetos como actores y gestores de su propio desarrollo; del ingreso agrícola a la multifuncionalidad en el uso del suelo y la pluralidad de la actividad laboral (Acosta, 2008)

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), se acentuó el cambio hacia una política agropecuaria con un enfoque más orientado a los programas regionales, a los programas focalizados de carácter neoliberal, a cierta cobertura del riesgo y de la volatilidad de precios, así como a paliar la pobreza. Esto obedeció no sólo a las manifestaciones de descontento, sino principalmente a los desastrosos resultados del TLCAN en el sector rural, dado que arrojó a la pobreza y a la emigra-

ción hacia Estados Unidos a un gran contingente de habitantes del campo.[6] En esta vía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), instituyó ocho programas, entre los que sobresalen el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo),[7] el Programa para la adquisición de Activos Productivos y el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.[8] De acuerdo con la Sagarpa (2012: 58), "a quienes se han destinado los recursos ministrados son organizaciones sociales del sector rural y cuyo objeto social contempla la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural". Así, en 2006 se instituyó el Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras; en 2008 y 2009 el Programa de Fomento a la Organización Rural;[9] y en 2011 el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Además se establecieron convenios de coordinación con cada una de las entidades federativas, a través del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario para impulsar a los grupos de productores pertenecientes a las organizaciones agropecuarias y pesqueras. Este énfasis en tratar más con asociaciones y grupos organizados obedece a un control político de los productores rurales, dada la mayor pragmaticidad de los programas, de las reglas para acceder a los mismos y la selectividad para excluir a los grupos que no concuerdan con la política gubernamental.

2.1.1. *Efectos del* TLCAN *en el sector agropecuario*

La entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994, marca el cambio en la política agropecuaria, la cual ha tenido como directriz la apertura comercial y no el mercado interno ni la independencia alimentaria. A la vez, marca el inicio de la debacle para los campesinos y pequeños productores del campo, pues los llevó a

[6] La migración es altamente selectiva entre individuos y comunidades, y depende de la estructura demográfica de los hogares, de los activos que poseen, de las redes que tienen en los lugares de llegada, del destino migratorio y con el sector de empleo en el extranjero. Esto sugiere que los cambios en la magnitud y los patrones de la migración alterarán, a lo largo del tiempo, las características de los hogares rurales y de sus comunidades de origen (Mora, 2010: 157-158).

[7] El Programa de Apoyos al Campo (Procampo), iniciado en 1993-1994, basado en transferencias directas de ingreso por hectárea a productores de cultivos alimenticios, ha promovido la persistencia del maíz en zonas de agricultura marginal en el sureste del país, la proliferación de pastizales y, en consecuencia, la desforestación (Dyer, 2010: 113). La reducción de los precios al productor de granos durante los noventa y hasta 2007 promovió la producción de maíz para la subsistencia de los hogares rurales mexicanos. Inclusive los productores de subsistencia toman tierras en arriendo para producir maíz y destinarlo al consumo familiar (Dyer, 2010: 18). El Procampo beneficia a los grandes agricultores, quienes reciben mayores transferencias debido a que sus predios son más extensos.

[8] Los otros programas de base de la Sagarpa son: 1) Programa de Apoyos Compensatorios; 2) Programa de Atención a Contingencias Climatológicas; 3) Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria; 4) Programa Soporte; y 5) Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural.

[9] Sin embargo, la misma Sagarpa (2010), en conjunción con la ONU realizó en 2009 un Proyecto de Evaluación y Análisis de Políticas, llegando a la conclusión de que sus programas guardan relaciones de duplicidad con programas federales de otras Secretarías, sobre todo la de Desarrollo Social; y en algunos casos se observan riesgos de contraposición, aunque en otros se observan condiciones de potencial complementariedad. Si bien los programas tienen conexión con el desarrollo social, la mayoría de ellos son programas focalizados o de elevada selectividad de acuerdo con los cánones neoliberales, por lo que, en el mejor de los casos, sólo son paliativos de la extrema pobreza que azota al país.

la pobreza y a un masivo éxodo hacia las ciudades mexicanas y hacia los Estados Unidos. Los resultados negativos muestran que la incorporación de los productos agropecuarios al TLCAN fue no sólo irracional sino irresponsable por parte de las autoridades mexicanas, quienes, a pesar del rechazo de las organizaciones de productores y la advertencia de expertos, llevaron a cabo su inclusión en el Tratado. La rápida apertura comercial de México y la mayor productividad y competitividad del sector agropecuario estadounidense, a lo que se suma su programa de subsidios a la exportación, llevaron a una inundación de productos a precios de *dumping* que llevó a la quiebra a muchos de los productores mexicanos, sobre todo los pequeños.

Un estudio dirigido por Timothy A. Wise (2011), en el Instituto para el Desarrollo Global y Medio Ambiente de la Universidad de Tufts, muestra que en el periodo 1997-2005 los productores agropecuarios de Estados Unidos inundaron los mercados mexicanos con ocho productos clave —maíz, soya, trigo, algodón, arroz, carne de res y de puerco, y productos avícolas—, cuya exportación a México a precios de *dumping* subió, por ejemplo, 159% en la soya, 707% en la carne de puerco, mientras que el maíz vio incrementos de 413% en ese periodo. El precio de *dumping* se vio favorecido tanto por el costo de producción más bajo, como por los subsidios del gobierno estadounidense a los productores,[10] por lo que el margen de dumping ascendió a un promedio de 34% en el caso del trigo, un promedio de 38% en el del algodón y un promedio de 19% en el del maíz, todo durante el periodo 1997-2005. En consecuencia, en México los precios de los productos agropecuarios se desplomaron en promedio: 66% en el caso del maíz; 58% en el del trigo; y 65% en el del algodón. En total, Wise estima que, en dicho periodo, los productores mexicanos perdieron 12 832 millones de dólares por la baja en los precios de los ocho productos arriba mencionados. A partir de 2007 comienzan a elevarse los precios de los productos agropecuarios a nivel internacional, en buena medida por la especulación de las ETN, sin embargo, esto tampoco ha favorecido a México, ya que sigue importando cada vez más productos alimentarios provenientes de Estados Unidos, cuya factura ahora es más alta, por lo que la balanza comercial sigue siendo deficitaria.

La aguda caída de los precios de los productos agropecuarios en el periodo 1997-2005, a causa de las importaciones provenientes de Estados Unidos a precios de *dumping*, llevó a una importante pérdida de empleo en el sector rural. En 1997 la población ocupada en el ámbito agropecuario ascendió a 8.5 millones y en 2005

[10] Wise (2011) menciona que en Estados Unidos, a partir de la Ley Agrícola de 1996, se desreguló el sector, lo cual llevó a grandes excedentes de maíz y otros productos, por lo que los precios pronto cayeron, y como México abrió la puerta al alud de exportaciones estadounidenses, esto afectó dramáticamente a los productores mexicanos, sobre todo a los pequeños. Además, México no exigió a Estados Unidos que suspendiera los subsidios a sus productores, ni tampoco que el vecino país prohibiera el uso de su política de protección no tarifaria para impedir por razones fitosanitarias u otras razones la entrada de productos mexicanos, por ejemplo, en los casos del aguacate, el jitomate, los camarones, o los autotransportes de carga, etc. En el caso del maíz, se estableció en el TLCAN que se abriría la frontera hasta 2008, por lo que el gobierno mexicano estaba autorizado a cobrar una tarifa por la entrada al país de este grano, lo cual no aplicó, favoreciendo a las grandes compañías importadoras y afectando negativamente a los productores mexicanos.

había bajado a 6.06 millones, o sea una disminución de 28.7% (INEGI, ENOE, 2014). En otros términos, la participación de la población ocupada del sector agropecuario en la ocupación total del país, pasó de 23.7% a 14.8% en dichos años, dado que la ocupación total del país pasó de 36.8 a 40.8 millones, mientras que la ocupación del sector agropecuario disminuyó 2.44 millones en ese lapso de tiempo. La ocupación en dicho sector bajó todavía más en 2009 a 5.64 millones, recuperándose un poco en los siguientes años, para terminar en 2013 con una población ocupada de 6.7 millones.

Los recursos crediticios ofertados al sector agropecuario son insuficientes y generalmente los productores medianos y grandes son los que tienen acceso al crédito, lo que deja prácticamente excluidos los pequeños. En el año 2000, la banca comercial otorgó un 3.76% del crédito total al sector agropecuario, reduciéndose a 1.55% en 2006, y aumentando un poco en los siguientes años hasta llegar a 1.80% en 2013 (Banco de México, 2014). La Financiera Rural empezó a otorgar crédito al sector agropecuario en 2003 y ha ido aumentándolo de 1 727 millones de pesos (mdp) en ese año, hasta 28 227 mdp en 2012 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013). Sin embargo, su participación en el crédito total de la banca de desarrollo representó tan sólo 2.1% en 2004, si bien aumentó paulatinamente hasta alcanzar el 6.1% en 2012. En los últimos años, la banca comercial otorga el doble de crédito comparada con la Financiera Rural, no obstante su porcentaje dentro del crédito total es sumamente bajo.

La política agropecuaria de las administraciones neoliberales junto con los cambios promovidos por el TLCAN han profundizado la *dependencia alimentaria* de la población mexicana. Las importaciones de alimentos y preparados alimenticios (capítulos 01 al 23 del Sistema Armonizado) en el año 2000 ascendieron a 8 892 mdls y en 2012 aumentaron a 26 352 mdls (INEGI, AEGEUM, 2013-2014). Las importaciones de alimentos en los ocho principales capítulos del Sistema Armonizado[11] pasaron de 7 535 mdls en el año 2000, a 20 000 mdls en 2012 (INEGI, AEGEUM, 2013-2014) En el desastre agrícola también ha influido el repliegue gubernamental de las instituciones de fomento rural, la disminución de los subsidios y la drástica disminución del crédito agrícola.

3. La relación salarial (1934-1981) dentro de la regulación burocrático-corporativa

La industrialización del país fue impulsada por la sustitución de importaciones a través de la protección externa que garantizaba un mercado interno a los inversionistas. La inversión extranjera directa (IED) también contribuyó a la expansión in-

[11] Los capítulos (2, 4, 10, 12, 15, 16 21 y 23) del Sistema Armonizado incluyen la importación de carnes; leche, lácteos y huevo; cereales; oleaginosas y frutos; grasas animales y vegetales; preparaciones de carnes y alimentos; así como residuos alimentarios.

dustrial, aunque lo hizo en parte con maquinaria y equipo obsoletos, y con poco capital fresco. La inversión en tecnología llevó a un aumento de la composición orgánica del capital y al aumento de productividad del trabajo, lo cual incidió en la formación de salarios y el surgimiento de una "norma de consumo" de los asalariados; a su vez, la lucha de los trabajadores también influyó en la regulación de la relación salarial, así como en los límites de la valorización y acumulación de capital (Gutiérrez, 1988, citada por Soria, 2000: 91).

La *relación salarial* se manifiesta en la codificación de FI vinculadas al proceso de trabajo, la contratación colectiva, las formas de protección social de los trabajadores, la formación de los salarios y el funcionamiento del mercado de trabajo. El patrón de acumulación capitalista dominante en la industria ya se había convertido, hacia 1975, en intensivo, a juzgar por el tipo de procesos de trabajo tayloristas y fordistas, sobre todo en la gran industria. De acuerdo con Cristina Laurel (citada por Aboites, 1989: 112-113), en los procesos industriales de banda o cadena y en los procesos automáticos laboraban cerca del 67% del total de trabajadores industriales, procesos que se consideran como de tipo fordista.

La formación de salarios se divide en dos etapas, de acuerdo con Gutiérrez (1985). La primera de 1934 a 1961, con una formación salarial de tipo "competitivo", y la segunda de tipo "monopolista", que se extiende de 1962 hasta finales de 1982. En la primera etapa, se observa una dramática caída del salario mínimo real en la década de los cuarenta, que alcanzó un 55%, y se recuperó un 25% en la siguiente década. El salario mínimo recuperó los niveles de 1940 hasta mediados de los sesenta. Para contrarrestar la baja del salario real, el gobierno fundó en los años cuarenta una serie de instituciones que comienzan a influir en el salario indirecto: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (precursora de la CEIMSA y posteriormente de la Conasupo), para abaratar la alimentación popular, y el Comité de Control y Vigilancia de Precios.

Desde mediados de la primera etapa se observa una tendencia a la homologación de salarios, ya que los ferrocarrileros, los petroleros, los electricistas, los maestros y los obreros textiles gozaban de salarios mucho más elevados que los trabajadores de la industria manufacturera. La homologación fue obra de la regulación burocrático-corporativa a nivel general de la economía y de la FI del charrismo sindical[12] a nivel de las relaciones industriales. La legislación de 1962 no sólo homologa los salarios mínimos, sino que establece la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para centralizar en 111 zonas los más de dos mil comités que existían a nivel municipal. En 1966 se creó el Congreso del Trabajo, en el cual estaban repre-

[12] El adjetivo de "charro" se aplica a los dirigentes sindicales que se subordinan a la política gubernamental de control laboral. El término de "charrismo sindical" surgió en 1948 a raíz del comportamiento del dirigente sindical Jesús Díaz de León, apodado el "charro", quien denunció ante la PGR a Valentín Campa y Demetrio Vallejo, líderes del movimiento sindical disidente, con la acusación de subvertir la paz laboral. Campa y Vallejo fueron encarcelados por el gobierno de Miguel Alemán, y en respuesta el Comité Ejecutivo del Sindicato Ferrocarrilero destituyó al "charro" Díaz de León, quien luego, acompañado de cientos de policías arremetió contra dicho Comité.

sentadas las grandes centrales obreras, con el objeto de crear formas de conciliación institucional y concertar *a priori* la formación de salarios y ganancias, en el marco de un pacto social explícito sobre el destino del nuevo valor creado. Es decir, se trataba de institucionalizar una nueva "norma de consumo" que garantizara la realización de la producción (Gutiérrez, 1988: 140).

De esta manera se codificó una nueva *relación salarial* de tipo monopolista, la cual operó poco después de iniciado el llamado *desarrollo estabilizador*, lo que incorporó a la mayoría de la población urbana al consumo interno, garantizando la rentabilidad de las empresas, promoviendo la elevación de los salarios reales y estableciendo un aumento de las prestaciones sociales. La *relación salarial* de tipo monopolista se caracterizó por la *indización de los salarios* a los aumentos de la inflación y al progreso de la productividad para mantener la demanda agregada. A través del salario mínimo como guía en la fijación de salarios y la contratación colectiva como FI operadas por el sindicalismo de control, se regulaba la formación de los salarios y la negociación de tipos y condiciones de trabajo. De esta manera, se conjunta tanto un aumento general y sostenido de los salarios reales, desde 1955 hasta 1976, así como una homogeneización salarial. Para 1970 el salario más elevado tan sólo llegó a ser un 50% más alto que el salario medio de la industria manufacturera (Gutierrez, 1988: 154). Además, se consolida un salario "indirecto" o "social" conformado por una serie de prestaciones sociales a través del sistema educativo, la seguridad social, los programas de vivienda y los subsidios a la alimentación, principalmente en los centros urbanos.[13]

3.1. *La transformación de la Relación Salarial en la Etapa Neoliberal*

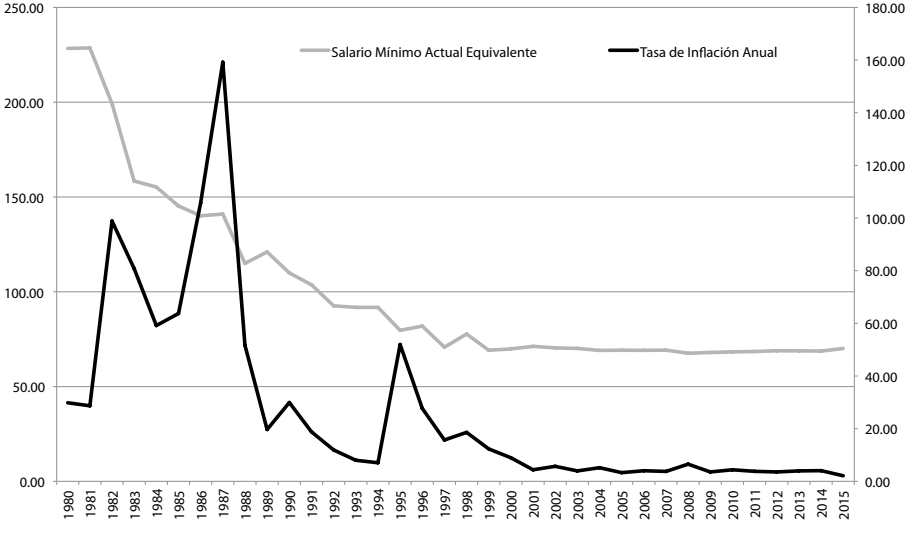
En la etapa de crecimiento por sustitución de importaciones, se dio un incremento de la industrialización propiciada por un aumento de la inversión productiva en un marco de protección del mercado interno, así como el desarrollo de un Estado de bienestar (aunque de carácter periférico e incompleto) que permitió a una parte importante de la población económicamente activa gozar de una *norma de consumo*, la cual a su vez apuntaló el crecimiento de la demanda interna y el crecimiento económico. A esto contribuyó el establecimiento de las instituciones que conforman la base de las *relaciones salariales*. La contratación colectiva, como institución, propició a partir de los años sesenta, no sólo el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el aumento del salario mediante la indexación a la productividad y a la inflación, sino también la estabilidad del mercado de trabajo. El establecimiento de la institución del salario mínimo apoyó no sólo la formación de los salarios en

[13] En 1950 "las prestaciones sociales representaban el 8.6% del total de remuneraciones para alcanzar el 22.3% en 1975. Para el caso de los obreros manufactureros los rasgos son más acentuados: el salario indirecto representaba el 33% en 1966 y alcanzó el 44% en 1980" (Gutiérrez, 1988: 156).

aquellos sectores ajenos a la contratación colectiva, sino que también contribuyó a la regulación del mercado de trabajo. Las instituciones de protección social, tanto las de seguridad social como las de asistencia social, contribuyeron no sólo a mejorar el nivel de salud y a establecer prestaciones económicas, sino también a fortalecer la demanda interna y constituir un *estabilizador automático* dentro del ciclo económico. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social se mantuvo atenta a que se respetara el *compromiso institucionalizado* entre el Estado y los trabajadores, frenando los abusos de las empresas y estableciendo una conciliación permanente entre el capital y el trabajo.

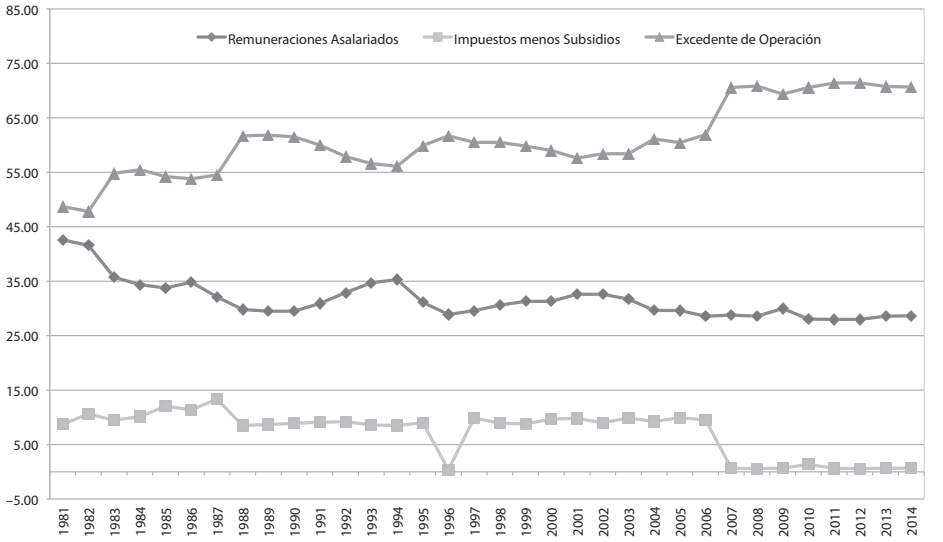
La magnitud de la flexibilización de los salarios ha sido sustancial en la etapa neoliberal. Durante la crisis de 1982-1987, los salarios perdieron un 37.5% y posteriormente continuaron perdiendo poder adquisitivo. En 1982 el salario mínimo actual equivalente era de 199.27 pesos diarios (base 2010) y para el año 2015 había alcanzado 70.10 pesos (Aguirre, 2015). La pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo se explica por las elevadas tasas de inflación durante las décadas de los ochenta y noventa (véase la gráfica III.2). De acuerdo con el INEGI, el índice de remuneración media en la industria manufacturera pasó de 110.6 en 1990 (base 1993), a 96.7 en 2012 , mientras la productividad había pasado de 127.5 en 1990 (base 1993) a 138.3 en 1995, y a 129.9 en 2012. La Cuenta de Generación del Ingreso muestra que la masa salarial pasó de 40.97% del PIB en 1981 a 26.99% del

Gráfica III.2. Salario Mínimo Actual Equivalente en Pesos y Tasa de Inflación Anual 1980-2015



Fuentes: Ing. Manuel Aguirre, www.mexicomaxico.org.

Gráfica III.3. Cuenta de Generación del Ingreso 1981-2014 Porcentaje del PIB



Fuentes: INEGI, Cuentas de Bienes y Servicios, SNCN, Aguascalientes.

PIB en 2012, mientras que el excedente de operación pasó de 50.83% a 69.37% del PIB entre 1981 y 2012; por su parte, los impuestos indirectos menos los subsidios pasaron de 8.2% a 3.64% del PIB en esos mismos años (INEGI, 2015)

Desde la entrada del neoliberalismo en 1983, las instituciones de la *relación salarial* han cambiado drásticamente. La formación de salarios, tanto en las instituciones de contratación colectiva como en las de salario mínimo, ya no se rigen por medio de la *indización de los salarios* a la productividad y la inflación. Ahora se rigen por una *indización a la tasa de inflación estimada*, la cual siempre resulta inferior a la tasa de inflación real, bajando drásticamente el poder adquisitivo de los trabajadores. El proceso de trabajo ha sido sometido a reglas más estrictas y horarios más amplios y se han eliminado en muchos casos el pago de horas extra y otras prestaciones. Aun cuando la reforma a la Ley Federal del Trabajo no fue aprobada sino hasta el 30 de noviembre de 2012, en los hechos los patrones establecieron una serie de prácticas de flexibilización de las relaciones laborales que ha llevado al empobrecimiento de la clase trabajadora. La *norma de consumo* de la clase trabajadora ha bajado de manera dramática, a juzgar por la caída de la masa salarial de 42.58% del PIB en 1981 a 28.65% del PIB en 2014 (véase la gráfica III.3) (INEGI, 2015). El *salario social* proporcionado por la instituciones de seguridad social también ha disminuido de manera importante, a juzgar por la caída en la calidad y cantidad de las prestaciones de salud y la privatización de las pensiones del IMSS y del ISSSTE, ahora sujetas a la ganancia de las afores y siefores, y al impacto de la inflación.

La *subcontratación* juega un papel importante en el modelo productivo de *outsourcing*,[14] el cual se ha extendido de manera importante en las grandes empresas. Esta modalidad laboral contribuye a la flexibilización de las relaciones de trabajo mediante la individualización de éstas y la desaparición o anulación de los sindicatos, por lo que dificulta a los trabajadores su organización colectiva, la cual es fundamental para luchar por un nivel de salarios justos, defender las prestaciones legales (e.g. aguinaldo, reparto de utilidades, etc.), lograr mejores condiciones de trabajo y también para emplazar a huelga (Cilas, 2012).

La reforma laboral de 2012 (publicada el 30 de noviembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación), profundizó la *flexibilidad numérica* al legalizar un conjunto de prácticas realizadas de manera unilateral por las empresas. Entre éstas se encuentran: el periodo de prueba, el trabajo discontinuo, la capacitación inicial, el pago por hora, el límite a los salarios caídos y las facilidades en los despidos, lo que institucionaliza la precarización del trabajo, en apoyo a la competitividad internacional y la inversión extranjera, de acuerdo con las directrices neoliberales. En cuanto a la *subcontratación*, la reforma laboral dejó fuera de reglamentación las modalidades de subcontratación tales como el caso de las empresas artificialmente creadas por la empresa beneficiaria, las falsas cooperativas, los falsos trabajadores por honorarios en servicios profesionales y las "empresas suministradoras de personal", las que deberían considerarse como simples intermediarios de acuerdo con el Artículo 14 de la LFT (Cilas, 2012).

4. Las formas institucionales de la competencia entre las empresas (las relaciones mercantiles)

Durante el llamado *crecimiento estabilizador* (1957-1970), se consolida la concentración industrial, por lo que la competencia entre las grandes empresas es de carácter oligopólico, con precios administrados, pero que se mantuvieron estables con una inflación media anual inferior al 5% entre 1957 y 1970. En este contexto, las FI de la *competencia entre las empresas* están focalizadas mayormente en las barreras a la entrada vinculadas a la diferenciación de productos, a las grandes inversiones y al control del mercado. Las FI de la *competencia oligopólica* influyen, sobre todo desde los años 1960, en la conformación de la *relación salarial* de tipo monopolista (Soria, 2000: 96).

La concentración industrial se inició desde los años cuarenta y ya para 1960 un 2.6% de las empresas oligopólicas controlaban el 76.4% de la producción bru-

[14] El outsourcing es un modelo que combina formas de producción premodernas, modernas y posmodernas. Conforma una nueva división del trabajo desterritorializada, que a la vez incorpora tareas en una empresa particular, o las puede dividir a través de otras empresas bajo el esquema de redes, alianzas estratégicas o empresas conjuntas, que a menudo operan en otras partes del planeta. La subcontratación a menudo trata de esconder la existencia de una relación obrero-patronal mediante contratos civiles y comerciales (Cilas, 2012).

ta, el 81.8% del capital invertido y el 62.4% del personal ocupado. Para 1950 14 instituciones controlaban el 60% de los recursos del sistema bancario; mientras que en 1975 tan sólo cuatro instituciones (Banamex, Bancomer, Serfin y Comermex) controlaban más del 60% de los recursos bancarios. La Ley Bancaria de 1974 permitió la creación de la banca múltiple, proceso que se inicia en 1976 y se acelera entre 1977 y 1980, centralizando todavía más el sistema bancario mediante la fusión de 175 instituciones financieras, hipotecarias y bancos de depósito, en 36 multibancos que controlaban el 94% de los recursos totales (Soria, 1983: 57).

4.1. *Los cambios en las relaciones mercantiles de las empresas en el periodo neoliberal*

Hemos visto que durante el régimen de acumulación por sustitución de importaciones se consolida una estructura mercantil cada vez más concentrada, en la que las grandes empresas desarrollaron una estructura oligopólica que les dio el poder económico para que unas pocas de ellas dominaran el mercado dentro de cada una de las ramas, tanto dinámicas como tradicionales, en las que sobresalieron como líderes indiscutibles las empresas transnacionales (ETN). Dentro de la estructura mercantil general, las empresas monopólicas del Estado, en las comunicaciones y en varias ramas industriales y comerciales, jugaron un papel importante al proporcionar productos y servicios a precios subsidiados para beneficio de empresas privadas y consumidores, o bien con la finalidad de regular el mercado. La estructura mercantil se completa con un gran número de empresas micro, pequeñas y medianas, principalmente en el comercio y los servicios, y con menor peso en la industria, las cuales funcionaban dentro de una estructura de competencia imperfecta en la que la mayoría eran tomadores y no fijadores de precios como las oligopólicas. En este régimen de acumulación la *subcontratación* y la organización de las empresas en red estaba poco desarrollada.

La competencia a nivel internacional originada por la globalización, ha trastocado las formas institucionales de la competencia, las cuales han ido más allá de la estructura oligopólica de los mercados hacia una integración de los grandes conglomerados con las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMe), para constituir una red productiva con menores costos y mayores posibilidades de respuesta rápida a las necesidades del mercado, mediante el uso de tecnologías flexibles, tanto para la producción como para la distribución y los arreglos financieros. La *división del trabajo* se ha profundizado hasta separar las funciones de la empresa que anteriormente se operaban al interior de cada unidad económica, y que hoy siguen la tendencia a la globalización. La competencia internacional y el neoliberalismo también han trastocado las formas institucionales de las empresas públicas, ya que muchas de ellas fueron vendidas al sector privado, sobre todo las más importantes,

mientras que las que sobreviven han estado sujetas a cambiar sus objetivos de apoyo a otras empresas o de regulación del mercado, por objetivos de competitividad de tipo privado. Pero la forma institucional de operación en red propugnada por las grandes empresas privadas, en múltiples casos se ha pervertido en México, puesto que se ha utilizado para incrementar el grado de explotación de los trabajadores. Antes de examinar los cambios en las relaciones mercantiles de las empresas, veamos datos recientes sobre algunas características de éstas.

El último Censo Económico, realizado en 2014 por el INEGI, informa que el total de establecimientos censados fue de 5 664 515, que se distribuyen así: 45.1% en el comercio; 36.3% en los servicios privados no financieros; 4.4% en los servicios públicos; 1.5% en los servicios religiosos; en manufacturas 10.5%; y en el resto de actividades 2.2%. Predominan los micronegocios (0-10 personas ocupadas, PO) con 95.4%; los pequeños (11-50 PO) con 3.6%; los medianos (51-250 PO) 0.8% y los grandes (más de 250 PO) el 0.2%. Estas cifras indican que la concentración ha crecido de manera significativa, puesto que tan sólo el 1% del total de empresas (medianas y grandes) controlan los mercados en los principales sectores económicos. Este censo no cubre los establecimientos agropecuarios, ni aquellos micronegocios que no cuentan con un local fijo, los cuales representan el 65% del total de micronegocios, por lo que el total de unidades económicas es mucho más grande que la contabilizada por el Censo Económico. Esto nos indica que la concentración económica es todavía más aguda.

4.1.1. *Cambios en las relaciones mercantiles de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMe)*

La liberalización comercial desde mediados de los años ochenta trajo tiempos difíciles a las MiPyMe, tendencia que continuó con la entrada en vigor del TLCAN en 1994, ya que se incrementó su tasa de mortalidad. A finales de los años noventa se estimaba que las micro-empresas estaban sujetas a una tasa de rotación cercana al 25%, dada su falta de competitividad y las deficiencias en la comercialización de sus productos. Tan sólo alrededor de 15% de los micronegocios se dedicaban a la manufactura, el resto principalmente al comercio y los servicios; cerca del 65% no contaba con un local fijo, y la mayoría no utilizaban los servicios bancarios. La competencia externa también afectó a las pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas dejaron de operar o cambiaron su giro; así, unas se dedicaron al comercio de artículos importados, mientras que otras siguieron la ruta de la *subcontratación* o bien incursionaron en nichos de mercado, pero sólo muy pocas de ellas invirtieron en maquinaria y equipo con mejor tecnología y transformaron su estructura de organización.

La *subcontratación*, como forma institucional (FI) de las relaciones mercantiles, se empezó a utilizar principalmente por las *empresas maquiladoras* ubicadas en po-

blaciones cercanas a la frontera con Estados Unidos. Ya desde finales de los años noventa, cerca del 35% de las micro y pequeñas empresas fronterizas estaban subcontratadas por maquiladoras y otras empresas grandes. Con la globalización, la *subcontratación* se ha extendido al interior del país, al ser utilizada por muchas de las grandes empresas para disminuir sus costos de trabajo, especialmente por medio de la eliminación ilegal de prestaciones laborales, aprovechando la nula supervisión de la Secretaría del Trabajo.

Los bancos de desarrollo mexicanos, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior han estado promoviendo las llamadas empresas *integradoras*, las cuales tienen como objetivo aglutinar a otras unidades productivas para adaptarse a las nuevas modalidades de incorporación y competencia internacionales, promover la organización interempresarial para facilitar el trabajo en equipo, con el fin de incrementar la capacidad de negociación y de gestión, así como la ampliación de la escala productiva y la promoveción de formas más eficientes de compra, producción y comercialización.

4.1.2. *Cambios en las relaciones mercantiles de los organismos y empresas públicas mexicanas*

En 1982, el sector público en México contaba con 1 155 unidades paraestatales, las cuales entraron en un radical proceso de privatización con el comienzo de los gobiernos neoliberales en 1983, por lo que en agosto de 1991 ya se habían reducido a 257 unidades.[15] Los gobiernos justificaban el proceso de privatización con los objetivos de fortalecimiento de las finanzas públicas; la canalización de los recursos escasos a las áreas prioritarias y estratégicas; la eliminación de gastos y subsidios no justificables social y económicamente; la promoción de la productividad; y la mejora de la eficiencia en el sector público, lo que disminuye el tamaño de su estructura (Rogozinski, 1993, citado por Sacristán, 2006: 64). Los tres primeros objetivos mencionados, relacionados con la cuenta pública, no se cumplieron, ya que el gobierno absorbió cantidades importantes de deuda (a fondo perdido) para poner las empresas en condiciones de venta (casos de la siderurgia, los fertilizantes, los ingenios azucareros y las aerolíneas), así como por absorción de pasivos posteriores a la privatización, por lo que los gastos sobrepasaron a los ingresos de la privatización (Sacristán, 2006: 63). Aunque en algunas empresas privatizadas mejoró la rentabilidad, en otras como los bancos la operación privada resultó ineficiente y, en varios casos de quiebras, resultó fraudulenta. En el caso de Telmex y de los ferrocarriles si se produjo una modernización, pero en otros sectores no es clara la conclusión (Sacristán, 2006: 64).

[15] Estas unidades paraestatales se distribuían de la siguiente forma: 102 organismos descentralizados; 744 empresas de participación mayoritaria; 231 fideicomisos públicos; y 78 empresas de participación minoritaria, las cuales en 1991 habían disminuido a 79, 129, 49 y 0, respectivamente (Unidad de Desincorporación del Gobierno Federal).

Las reformas constitucionales realizadas en 2013-2014 han dado pie a la futura privatización de gran parte de las operaciones de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, por lo que las finanzas públicas enfrentarán graves problemas para financiar el gasto público, sobre todo por la privatización del petróleo. El caso de Pemex es paradigmático de la voracidad e irresponsabilidad de los gobiernos neoliberales, ya que en lugar de convertir a esta empresa en motor del crecimiento económico del país, le asignaron la función de financiar alrededor del 35% del gasto público a través de impuestos y derechos exorbitantes que le quitaron la oportunidad de invertir en su modernización. El gobierno de Carlos Salinas dividió la empresa en cuatro corporativos, lo que le quitó su unidad y coherencia en la toma de decisiones, y le amputó varias de sus funciones sustantivas, sobre todo en materia de exploración y refinación. En la actualidad Pemex se ha convertido, en buena parte, en administradora de contratos con empresas privadas y ha desechado a una parte importante del personal técnico, el cual ha ido a parar a dichas empresas. El Instituto Mexicano del Petróleo, otrora un puntal en la investigación petrolera, se ha convertido en una entidad burocrática de investigación desligada de los avances tecnológicos que tanta falta hacen a Pemex.

4.1.3. *Cambios en las relaciones mercantiles de las grandes empresas industriales (GEI) privadas mexicanas*

Las GEI han sido capaces no sólo de adaptarse a la globalización y la regionalización en el área de Norteamérica, sino que han desarrollado una dinámica expansiva tanto a nivel nacional como internacional y ocupan posiciones de liderazgo en la industria mexicana, lo que contrasta con las demás empresas del país. Estas empresas han tenido un desempeño positivo, gracias a que cambiaron su inversión a tecnologías más productivas junto con la capacitación de los trabajadores y una restructuración organizacional. Además, modificaron su especialización productiva dentro de los conglomerados a los que pertenecen, mediante la venta de empresas no prioritarias, la compra de otras empresas nacionales, la penetración de mercados externos mediante la compra de empresas extranjeras (casos de la industria cementera y la industria panificadora), así como la celebración de alianzas estratégicas con empresas extranjeras (por ejemplo, en los sectores de consumo masivo: cerveza, refrescos, cárnicos, azúcar, pan de caja, etc.), que permitieron ampliar la red de distribución de sus productos en el exterior, en contrapartida con la distribución de productos foráneos en los mercados mexicanos. Para defender el mercado interno, las GEI incrementaron las barreras a la entrada, así como una estrategia de sobreoferta en los mercados internos para contrarrestar la competencia extranjera, para lo cual se fusionaron o compraron otras empresas privadas nacionales. A pesar del éxito económico de las GEI, éstas no han sido capaces de ingresar a los sectores más dinámicos que están dominados por las ETN, ya que sus productos son tradi-

cionales y relativamente maduros, con gran competencia mundial, y que difícilmente podrán apoyar el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana. Si bien la FI oligopólica de las GEI ha evolucionado para incluir formas de cooperación que las hagan más competitivas, otro de sus problemas es su débil encadenamiento productivo con el resto de las empresas nacionales, lo cual limita la transmisión de su dinamismo.

4.1.4. *Cambios en las relaciones mercantiles de las* ETN

Las filiales de las ETN en México son las que más han abrazado las FI de la organización en red, que incluyen formas de cooperación y a la vez de competencia entre los miembros de la red, con la finalidad de reducir costos y dominar el mercado sectorial al que pertenecen. Cuando se trata de incorporar a la red a otras empresas distintas a ellas, se utiliza la FI de la *subcontratación* como una forma jurídica para garantizar el desempeño de éstas, aunque a menudo la empresa contratada pertenece a la filial y es utilizada para disminuir salarios y prestaciones a los trabajadores, así como evadir el registro de éstos en el IMSS. Las ETN también aplican la práctica de *precios de transferencia* con sus filiales para reducir el ingreso gravable en el impuesto sobre la renta.

Otra de las tendencias recientes de la IED es la de la *terciarización*, especialmente en la industria, en la que una proporción creciente de firmas busca estar acompañada de los servicios de comercio, finanzas, seguros y otros servicios en los países anfitriones, incluido México. En vista de que la organización matricial de las ETN acarrea costos importantes, la externalización de diversas funciones ha transformado los antiguos departamentos de *marketing*, publicidad, finanzas y contabilidad en una función del *outsourcing*, con firmas transnacionales especializadas y autónomas, mayormente estadounidenses. Así, ocho ETN controlan el 41% del mercado mundial de reaseguros, un número similar controla el 45% del mercado publicitario y un 54% de los servicios informáticos y de contabilidad (Andreff, 1996: 65). La tecnología de telecomunicaciones ha sido aprovechada por las ETN para establecer coordinaciones y alianzas con otras ETN para proveer a sus filiales un conjunto integrado de servicios, como los de *agencia de turismo-compañía aérea-reservación-hotel-renta de autos-seguros*, etc., que les da un grado de control importante del mercado de servicios a las grandes empresas.

Las ETN han transformado la *división internacional del trabajo* (DIT) a través de sus nuevas estrategias, las cuales han incidido en su operación en México. Por una parte han deslocalizado la producción y la distribución, la cual se ha movido, en buena parte, de los países desarrollados a los países emergentes, para abastecer a los primeros con productos finales a menor costo. Por otra, la deslocalización no se acompaña necesariamente con la integración del abastecimiento de insumos locales, como ha sucedido en este país desde el establecimiento de empresas maquila-

doras en los años sesenta y a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Además, las ETN han invadido campos en los que han eliminado del mercado a micro y pequeñas empresas, como son los grandes supermercados de autoservicio, las cadenas de comida rápida, una serie de franquicias de servicios automotrices y personales, y las grandes empresas agropecuarias que se han establecido como contratistas de cosechas de granos y otros productos de campesinos y pequeños productores del campo.

El INEGI (2013) ha proveído una importante información acerca del *Perfil de las empresas manufactureras de exportación*, las que en 2010 ascendieron a 6 108. Entre éstas, las microempresas representan un 5.1%; las pequeñas 19.9%; las medianas 40.4%; y las grandes 34.6% (INEGI, 2013: 15). Las empresas de propiedad estadounidense suman 4 658, de las cuales 38.3% son medianas; y 35.8% son grandes y el resto 25.9% son micro y pequeñas empresas (INEGI, 2013: 49). La mayoría de las grandes empresas exportadoras estadounidenses son filiales de ETN, las que junto con las medianas, explican el 94.4% de las exportaciones totales de México a diversos países en el año de 2010 (con base en INEGI, 2013).

5. Las relaciones fiscal-financieras del Estado y la restricción monetaria

En el periodo cardenista (1934-1940), la *institución presidencial* asumió un papel claro hacia el desarrollo económico y el establecimiento de un *compromiso institucionalizado* con la clase trabajadora, mediante reformas socio-políticas importantes y la creación de instituciones clave para la regulación económica y social. En los siguientes periodos, la presidencia en turno empezó a mostrar una palpable ambigüedad frente al compromiso del Estado hacia las clases trabajadoras, inclinándose cada vez más la balanza al compromiso con el capital.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se reorientó el presupuesto hacia el fomento del crecimiento económico, cuyo porcentaje llegó hasta el 40% del gasto público. En esta época se inicia la reorganización del sistema financiero como mecanismo promotor de la producción, la comercialización y la formación del movimiento de capitales. La Reforma Agraria y la inversión en irrigación tuvieron un impacto de largo alcance, que en periodos posteriores al cardenista llevaron al incremento de la producción agropecuaria, la exportación de sus productos y la obtención de divisas para financiar la importación de bienes de capital. Otras acciones relevantes fueron la expropiación petrolera, la nacionalización de otra parte de los ferrocarriles y la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En la década de los cuarenta, las FI de la fiscalidad comenzaron a beneficiar ostensiblemente, a cambio de la pasividad política de sus representantes. De esta manera, el *compromiso institucionalizado* fue el de una baja carga fiscal para las empresas, así como franquicias fiscales para la sustitución de importaciones, subsidios

en los bienes y servicios públicos, asimismo la creación de externalidades[16] a través de la construcción de infraestructura. La ausencia de una reforma fiscal llevó a los regímenes posrevolucionarios a déficit fiscales y, en el largo plazo, al crédito externo.

En los años cuarenta se observan dos cambios estructurales importantes: la circulación monetaria cambia su composición con la primacía de las cuentas de cheques sobre los billetes y la moneda metálica. Además, hacia 1945, el impuesto sobre la renta (ISR) supera en recaudación a los otros tipos de impuestos, incluidos los de exportación, lo cual ayudó a desligar el ingreso público proveniente de impuestos del ciclo estadounidense (Padilla, 1969: 70-74). En los años de la Segunda Guerra Mundial, la acumulación de capital se vio apoyada por el aumento de la demanda externa, pues la exportación de manufacturas subió de 6% en 1941 a 38% en 1945 en el total exportado (Soria, 2000: 100). De 1940 a 1976 la inversión bruta fija pública creció a una tasa del 8% anual en términos reales a precios de 1960. Las empresas públicas se ubicaron en ramas clave que proporcionaron bienes básicos al sector privado a precios subsidiados (equivalentes a 30% de la inversión privada), que juntamente con el sacrificio fiscal de las franquicias impositivas promovieron la acumulación y la concentración de capital en el sector privado (Soria, 1983: 54).

5.1. *Política financiera, monetaria y cambiaria*

El crecimiento económico fue promovido por medio de una política crediticia activa, de manera que el crédito bancario a empresas particulares creció a una tasa de 28% anual de 1940 a 1945 y alrededor de 20% anual de 1945 a 1976. Los créditos al gobierno federal crecieron a una tasa del 26.3% anual de 1940 a 1976, sin embargo, la proporción de los préstamos al sector privado fue muy superior a la del sector público: en 1960 era de 60 a uno en favor del primero; mientras que en 1970 había crecido hasta 168 a uno, decreciendo significativamente en los años siguientes hasta bajar 7 a uno en 1976 (Soria, 1983: 54).

La política monetaria y cambiaria del periodo 1940-1970 se puede subdividir en dos periodos: uno de crecimiento con inflación de 1940 a 1955, y otro de crecimiento sin inflación de 1956 a 1970. En el primer periodo, los precios crecieron a una tasa media anual del 10.6%, mientras que el PIB real se incrementó a una tasa media anual de 5.73%. El gasto público alentó el crecimiento mediante la inversión en obras públicas y la financiación se hizo a través de la emisión monetaria, en lugar de incrementar los impuestos o recurrir a la deuda pública. Con excepción de

[16] La construcción de infraestructura por parte del gobierno puede promover "externalidades" benéficas para los usuarios, por ejemplo carreteras públicas libres, las cuales, al ser internalizadas por empresas o particulares, pueden representar menores costos de movimiento. Las externalidades también pueden ser negativas, como en el caso de la contaminación del medio ambiente provocada por la operación de empresas mineras, que arrojan sustancias tóxicas a los ríos o tierras de cultivo, transfiriendo costos a la sociedad.

los años de guerra (1940-1945) y los de la guerra de Corea (1949-1950), la cuenta corriente operó con déficit, por lo que se decidió devaluar el peso en 1948-1949 y en 1954 (Guillén, 1984: 26-28). Los precios se estabilizaron como resultado de la regulación salarial y la represión gubernamental a los obreros denominados por Gutiérrez (1988) como de "formación antigua", sin embargo, la concentración del ingreso impidió una mayor dinamización de la demanda efectiva a pesar de las elevadas tasas de crecimiento del PIB (Soria, 2000: 100)

En el segundo periodo (1956-1970) bautizado como de *desarrollo estabilizador*, se da énfasis a la estabilidad monetaria y cambiaria. En este periodo los precios aumentaron a una tasa media anual de 4.22%, mientras que el PIB lo hizo a una tasa media anual de 6.74%, pero a pesar de la estabilidad de precios el desequilibrio externo persistió y adquirió una tendencia creciente. Después de la devaluación del peso en 1954, los problemas de balanza de pagos subsisten a pesar de haber reducido los impuestos de exportación e incrementado el control de importaciones a través de licencias; además, el peso comienza a dar muestras de sobrevaluación con respecto al dólar desde 1937.[17] No obstante, el tipo de cambio se mantuvo constante en 12.50 viejos pesos por dólar como objetivo de política económica, junto con la libertad cambiaria; en lugar de devaluar se buscó promover la IED y la obtención de préstamos externos. La política fiscal buscó el aumento del ahorro y la inversión por medio de subsidios, franquicias fiscales y bajas tarifas de bienes y servicios públicos; a su vez, las empresas públicas tuvieron como encomienda la reducción de sus precios relativos, sobre todo en el ramo de energéticos. Las tasas de interés reales fueron empujadas hacia arriba, no por la política monetaria sino por la política fiscal, a través de la exoneración del pago de impuestos sobre el rendimiento de ciertos valores de renta fija (H. Guillén, 1984: 36-37).

Los objetivos de acumulación sostenida y la incapacidad para efectuar una reforma fiscal obligan al Estado y al país a recurrir a los mecanismos privados de intermediación financiera, a la deuda externa y a facilitar una mayor incorporación de la IED. El *desarrollo estabilizador* fue debilitado por los desequilibrios externos, el regreso de la inflación, las elevadas tasas de interés, la crisis del sector agropecuario y la persistente sobrevaluación del peso frente al dólar. Hacia 1970 hace su aparición la crisis estructural del régimen de acumulación por sustitución de importaciones, incubándose en los siguientes años una gran explosión de la misma, la cual tuvo lugar en 1976.

[17] Desde 1937 se observó una persistente sobrevaluación de la moneda mexicana; en 1941 la paridad se fijó en 4.85 pesos por dólar, y 8.65 pesos en 1949, la cual para 1951 mostraba signos de sobrevaluación (Sáenz, 1973: 85-67). La sobrevaluación del peso alcanzó 30% en 1954, siendo eliminada por la sexta devaluación del peso, de 8.65 a 12.50 pesos por dólar.

5.2. *Los cambios en las instituciones monetarias y fiscales en la etapa neoliberal*

El Banco de México es la institución que regula las relaciones monetarias dentro del marco macroeconómico del país, cuyas inclinaciones monetaristas desde antaño han influenciado su política monetaria y cambiaria. En el periodo 1982-1987 el instituto monetario continuó con dicha postura, pero se enmarcó, principalmente, en la política de cambio estructural hacia un régimen de acumulación secundario exportador, así como en el apoyo al drástico ajuste de las finanzas públicas aplicado por la Secretaria de Hacienda. Las macrodevaluaciones de 1982 y el régimen cambiario dual (libre y controlado) de flotación regulada con deslizamiento diario del tipo de cambio (TC) peso-dólar, vigente entre 1983 y 1987, mantuvieron subvaluado el TC y apoyaron el lanzamiento del nuevo régimen de acumulación ligado a las exportaciones, pero con un elevado costo inflacionario que no pudo ser frenado por los instrumentos tradicionales de control de liquidez monetaria.

En este periodo el Banco de México utilizó tanto los depósitos de regulación monetaria como la subasta de depósitos a plazo fijo entre los bancos, con el correspondiente pago de elevadas tasas de interés para frenar el aumento de la base monetaria. También instituyó los Bonos de regulación monetaria (Brem), que se pusieron en circulación (desde 1978) los Certificados de la tesorería (Cetes), que con su veloz aumento permitieron, posteriormente, la aplicación de *operaciones de mercado abierto* para la regulación monetaria. El instituto central también utilizó la restricción del financiamiento de los bancos al sector privado (entre 1985 y 1987), para redirigir recursos al sector público. A pesar de la utilización de estos mecanismos de control de la liquidez, no fue posible abatir la inflación cuya tasa alcanzó 159.2% en 1987, debido a la primacía de la política de subvaluación del TC. El drástico ajuste fiscal junto con la privatización de empresas públicas y la política monetaria restrictiva llevaron al desempleo masivo, mientras que la creciente inflación impactó negativamente el nivel salarial de la clase trabajadora. La falta de articulación entre la tasa de interés, el TC y el nivel de precios se explica por la degradación de las formas institucionales (FI) que regulan su comportamiento. La desregulación financiera llevó al Banco de México a perder el control de las tasas de interés y la base monetaria. A esto se sumó la apertura comercial que borró las FI de la protección externa que dio pie a la desaparición de miles de empresas y al desempleo.

Una vez que el cambio estructural comenzó a tomar forma hacia una economía regulada por el mercado, cada vez más divorciada de la economía mixta anterior a 1982, el Banco de México dirigió sus baterías al combate de la inflación. En el periodo 1988-1994 se utilizó el TC como ancla para la estabilidad de precios, o sea, como un mecanismo de transmisión de la política monetaria. El anclaje antinflacionario se complementó con una rígida política fiscal que disminuyó drásticamente la inversión pública para bajar los déficit fiscales. Por el lado político, el programa de desinflación se acompañó del Pacto de Solidaridad Económica (PSE y

luego PECE), que concertó el control de precios y salarios, sin embargo, la sobrevaluación del TC por medio de un menor deslizamiento de su cotización, siguió siendo el principal factor que explica la baja de la tasa de inflación a un dígito, nivel que fue alcanzado hasta 1992. La sobrevaluación del TC también fue promovida por la liberación de los mercados financiero y de capitales, lo cual facilitó la entrada de inversión extranjera de cartera (IEC), masiva entre 1990 y 1993, e incentivada por tasas de interés internas superiores a las internacionales.

5.2.1. *La política monetaria a partir de 1995*

En 1995 la política monetaria, facilitada por el régimen cambiario de flotación administrada, permite que la base monetaria sea modificada mediante el manejo discrecional del crédito interno neto[18] del Banco de México, el cual constituye un ancla sobre los precios junto con el crédito externo. "Al actuar sobre la base monetaria el Banco Central podrá influir sobre las tasas de interés y el tipo de cambio y, a través de ello, sobre la trayectoria del nivel general de precios" (Banco de México, 1995). Para manejar su crédito interno con mayor flexibilidad, en marzo de 1995, el Instituto Central decidió adoptar un esquema de *encaje promedio cero*.[19]

Para modificar su postura de política monetaria, el Banco de México ha utilizado como instrumento los saldos acumulados en las cuentas corrientes que mantienen los bancos en el instituto central, conocidos como *corto*, cuyo establecimiento o ampliación se traduce en un aumento temporal en las tasas de interés (Banco de México, 1995: 102). En 1996 se aplicó ya un *corto* es decir, saldos acumulados no iguales a cero, sino negativos, fijados por dicha institución para restringir la liquidez e inducir un aumento en la tasa de interés.[20]

La política monetaria que se aplicó a partir de 1995 subsistió hasta finales de la década y sentó las bases para alcanzar la convergencia hacia un régimen de *metas de inflación*. Estas metas anuales se fijaron desde 1995, las cuales comenzaron a ser

[18] El crédito interno neto se definió como la diferencia entre la base monetaria y la reserva internacional del Banco de México (1995: 69). En cuanto a límites de dicho crédito, por ejemplo, el 30 de enero de 1995 se fijó un límite de 10 000 millones de pesos (mdp) de aumento en el crédito interno neto para ese año; el crecimiento real fue 13 753 mdp.

[19] Este esquema previene que los saldos deudores diarios en las cuentas corrientes de los bancos que tienen que ser compensados con saldos acreedores. El saldo cero deberá producirse cada 28 días, si es transgredido por algún banco lo hará acreedor a una penalización de dos veces la tasa de interés vigente de Cetes sobre el monto del faltante acumulado (Banco de México, 1995: 76).

[20] La aplicación del "corto" comienza a finales de enero de 1996 para ordenar el mercado de dinero, el cual es aumentado en junio en vista de la depreciación del peso frente al dólar y en la segunda quincena de agosto se regresó a la neutralidad. En octubre se volvió a establecer un "corto" de 20 mdp para contrarrestar la depreciación del peso. En noviembre se revierte dicho "corto", ya que se estabilizó el tipo de cambio. En 1998 reaparecen los "cortos" ante el incremento de la inflación y la crisis financiera rusa que impactó el tipo de cambio peso/dólar: el "corto" comenzó en marzo con 20 mdp, ampliándose en cinco ocasiones hasta alcanzar, el 30 de noviembre, 130 mdp para influir el último aumento, sobre las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. El 13 de enero de 1999 el "corto" fue aumentado a 160 mdp, manteniéndose en ese nivel el resto del año. Durante el año 2000 hubo seis aumentos escalonados del "corto" desde 160 mdp a mediados de enero a 350 mdp a mediados de noviembre, ya que el Banco de México estaba preocupado por la elevación de las expectativas inflacionarias, las presiones de inflación que pudiera generar la expansión de la demanda agregada, así como por diversos fenómenos de índole externa (Banco de México, 1996-2000).

logradas en 1999.[21] Además, se estableció una política de información amplia y clara dirigida a los agentes económicos para influir en la formación de expectativas de inflación (Banco de México, 1996: 83).

Durante la etapa de convergencia hacia las metas de inflación el Banco de México se sirvió del *corto* como instrumento altamente restrictivo[22] para "contribuir de manera significativa al proceso de desinflación, ya que las tasas de interés nominales y reales han reaccionado de manera expedita a las modificaciones del instrumento" (Banco de México, 2000: 71). Además, "ha sido muy eficaz en cuanto a permitir una distribución espontánea del efecto inducido por las perturbaciones externas entre el tipo de cambio y las tasas de interés" (Banco de México, 2000: 71). A finales de 1995 la tasa de inflación había alcanzado 52%, logrando disminuirla a cerca de la mitad en 1996. En los siguientes tres años fue reducida a una cuarta parte, y alcanzó un dígito (8.96%) en el año 2000. Esta política antinflacionaria fue exitosa gracias al acompañamiento de una política cambiaria de apreciación de la moneda nacional, así como de una política fiscal de austeridad, pero al costo de sacrificar la inversión, el empleo y la tasa de crecimiento de la economía.

5.2.2. *El periodo con plena aplicación de las metas de inflación a partir de 2001*

El esquema de "objetivos de inflación" fue adoptado formalmente por el Banco de México en el año 2001, aun cuando esta institución ya desde enero de 1999 "propuso como meta de mediano plazo para el abatimiento de la inflación, la convergencia de la misma hacia finales de 2003 con la de los principales socios comerciales del país" (Banco de México, 1999: 3). Esta meta fue ratificada al siguiente año (Banco de México, 2000: 70). Siguiendo esta misma línea de política, en 2001 la Junta de Gobierno del Banco de México estableció la meta, para lograr en 2003, una tasa de incremento anual del INPC de alrededor de 3% (Banco de México, 2001: 103).[23]

[21] En 1995 se proyectó una inflación de 42% la cual fue rebasada en 10% por la inflación real. En 1996 la meta de inflación (MI) fue de 20.5% y la inflación observada alcanzó un 27.7%. En 1997 la inflación observada (15.7%) convergió con la meta (15%), mientras que en 1998 no se alcanzó la meta (12%) la cual fue rebasada por la inflación real (18%). En 1999 la MI fue 13% y la inflación real fue menor (12.32%). En el año 2000 la inflación observada (8.96%) fue menor que la meta (10%). En 2001 se consiguió la meta propuesta por tercer año consecutivo (inflación observada 4.4%, meta 6.5%) En los siguientes años de la primera década del siglo XXI, se han alcanzado las MI fijadas en la mayoría de éstos.

[22] Típicamente, el establecimiento de un "corto", o la ampliación del mismo, se traduce en un incremento temporal de las tasas de interés (Banco de México, 2001: 102). Se utiliza no sólo para restringir la liquidez sino también como postura del banco central para inducir menores expectativas de inflación. El Banco de México aplica el "corto" cuando: *a)* se detectan presiones inflacionarias; *b)* se presentan perturbaciones exógenas sobre los precios; *c)* cuando es necesario restaurar el orden en los mercados de dinero y cambiario; y *d)* cuando las expectativas de inflación se desvían considerablemente respecto del objetivo de inflación (Banco de México, 2000: 71). El Banco de México considera que las expectativas de los agentes económicos sobre la inflación y sobre el desempeño de otras variables son sumamente importantes en la identificación de las presiones inflacionarias.

[23] La meta de inflación para el año 2001 fue fijada en un máximo de 6.5% y para el año de 2002 se estableció una meta no mayor a 4.5%. A la vista de los buenos resultados obtenidos en el control de la inflación, la Junta de Gobierno del Banco de México ratificó la meta de 3% de inflación para 2003 y años subsecuentes, en términos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Alrededor de este objetivo se estableció un intervalo de variabilidad de más/menos 1% (Banco de México, 2002: 96).

Las características sobresalientes de dicho esquema son: *1)* el objetivo fundamental de la política monetaria es la obtención de la estabilidad de precios; *2)* la fijación de metas de inflación de corto y mediano plazo y su comunicación oportuna a los agentes económicos; *3)* el análisis permanente de todas las fuentes potenciales de presiones inflacionarias; *4)* el uso de mediciones alternativas de la inflación con el fin de distinguir aquellos fenómenos que inciden de manera transitoria sobre la inflación y los que influyen en su tendencia a mediano plazo (Banco de México, 2001: 101).

Entre 2001 y 2005, el Banco de México continuó con el uso del "corto" para modificar su postura de política monetaria utilizándolo de manera intensiva.[24] En 2006 el Banco de México ya no menciona la aplicación del "corto", sino que la postura de política monetaria la expresa en términos de la tasa de interés de referencia. La tasa de fondeo bancario a un día pasó de 8.75% en diciembre de 2004 a 9.75% a finales de junio de 2005, y bajó a 8.25% a finales de ese año, en el cual se presentó un aumento importante en la entrada de recursos destinados a la compra de deuda en moneda nacional, lo cual presiona el tipo de cambio hacia la sobrevaluación.

5.2.3. *Los cambios en la institución cambiaria en la etapa neoliberal*

A partir de la gran crisis de 1982 y el cambio del régimen de acumulación iniciado en 1983, el Banco de México le ha ido asignando un papel distinto a la institución cambiaria. Las macrodevaluaciones y sucesivas devaluaciones menores del peso frente al dólar en 1982 tuvieron por objeto frenar las importaciones y favorecer las exportaciones. Para regular el mercado cambiario, se implantó un régimen triple, o sea, un *tipo de cambio libre* (TCL), un *tipo de cambio controlado* (TCC) para amortiguar el impacto cambiario a las empresas exportadoras y empresas públicas, así como un *tipo de cambio especial* (TCE) —intermedio entre el TCL y el TCC— para la conversión de los depósitos en dólares a pesos (los llamados *mexdólares*), a 70 pesos por dólar, mientras que el TCL ascendía a cerca de 150 pesos, lo cual irritó sobremanera a sus tenedores. En el periodo 1983-1987 se pasó a un "régimen cambiario dual de flotación regulada (TCL y TCC) con deslizamiento diario"(Banco de México, 1984-1988), que junto con la política monetaria y fiscal, apuntalaron el tránsito hacia el modelo de acumulación *secundario-maquilador*. El continuo deslizamiento del peso frente al dólar durante el gobierno de Miguel de la Madrid llevó a la subvaluación del TC, lo cual desembocó en una espiral inflacionaria que fue muy difícil revertir. En 1988 se inaugura el *régimen de ancla cambiaria dual* (TCL y TCC) con

[24] En 2001 se aumentó el "corto" una vez y se disminuyó en dos ocasiones; en 2002 se elevó el "corto" en tres ocasiones y se disminuyó en una; en 2003 hubo tres aumentos del "corto" y se pasó a un régimen de saldos acumulados diarios en lugar de cada 28 días. En 2004 se incrementó el "corto" en nueve ocasiones, los saldos diarios pasaron de 25 mdp a 69 mdp al final del año y la tasa de interés pasó de 4.73% el 19 de enero a 8.75% el 31 de diciembre. En marzo de 2005 el "corto" se aumentó de 69 mdp diarios a 79 mdp diarios. A partir de agosto se comenzaron a retirar las restricciones monetarias.

una *cotización fija* cuya finalidad fue la de revertir la inflación y seguir protegiendo a las grandes empresas y a la economía pública. La inflación comenzó a bajar junto con el concurso de un *pacto político* (el Pacto de Solidaridad Económica, PSE) entre los agentes económicos, así como de la política de austeridad económica. El *régimen de ancla cambiaria dual* continuó entre 1989 y 1991, pero ahora reimplantando un *desliz diario* de los dos tipos de cambio, para consolidar el control inflacionario y el modelo exportador. Finalmente, el TCC fue desechado el 11 de noviembre de 1991 y, para darle más flexibilidad al intercambio internacional, se implantó un *régimen cambiario de banda de flotación con desliz diario*, de noviembre de 1991 a diciembre de1994, que junto con el PSE y las políticas monetaria y fiscal finalmente lograron bajar la inflación a un dígito (8.01% anual) en 1993. A principios de 1994 entra en vigor el TLCAN, el cual no sólo formaliza la integración económica con Estados Unidos, sino que consolida el papel maquilador de México y ata, todavía más, a nuestro país al ciclo económico estadounidense. La crisis política de 1994 desemboca al final del año en la crisis del sector externo, otra macrodevaluación en 1995 y la reinstalación de la inflación, lo que lleva a un *pseudo-régimen de libre flotación* del peso frente al dólar.

En 1995 el Banco de México (1995: 67) afirmaba que con el régimen de libre flotación del TC se pierde la función de ancla del nivel de precios, pero se obtiene el control sobre la base monetaria al no verse obligado a intervenir en el mercado de divisas. Además, el Banco de México afirmaba que es el mercado el que fija la cotización del TC. Sin embargo, las medidas de política de venta de dólares, así como la política de incentivar la entrada de inversión extranjera de cartera (IEC) por medio de una tasa de interés arriba de la tasa internacional, junto con los ingresos de divisas provenientes de la IED, las remesas familiares, e igualmente los ingresos de dólares por el turismo y la exportación de petróleo, han promovido una tendencia a la apreciación del peso frente al dólar y su influencia sobre el mantenimiento de un tasa de inflación baja. La subvaluación del peso se presentó a raíz de las crisis en los periodos 1982-1983, 1986-1988 y 1995-1996, pero desde 1997 a 2014 se ha establecido una tendencia a la sobrevaluación del peso frente al dólar (CEFP, 2014). En este último periodo el peso se ha depreciado en varias ocasiones, pero ligeramente y por periodos cortos, ya que el Banco de México ha aplicado medidas que pronto han llevado otra vez a la tendencia sobrevaluatoria.

En los años 2000, la política monetaria de metas de inflación ha sido muy funcional a la tendencia a la sobrevaluación de la moneda nacional por medio de un celoso monitoreo de los factores que contribuyen a la inflación y la aplicación de medidas preventivas, varias de ellas vinculadas a la administración del tipo de cambio. La tendencia a la sobrevaluación del peso frente al dólar ha tenido consecuencias desastrosas para la economía mexicana, puesto que ha desembocado en déficit crónicos del sector externo y en la presión de las finanzas públicas por los elevados montos de interés a los llamados "capitales golondrinos", los cuales han

sido utilizados profusamente para cubrir el déficit externo, tanto como la pérdida de competitividad de las empresas exportadoras.

5.3. *Los cambios en las relaciones institucionales de la fiscalidad en la etapa neoliberal*

La administración de Miguel de La Madrid (MMH) atribuyó la causa de la crisis de 1982 a los desequilibrios financieros del sector público, cuya corrección constituyó el *objetivo central* del programa de ajuste que se implementó a partir de 1983 (Banco de México, 1983: 28). Se estableció como meta reducir el déficit del sector público de 17.6% del PIB en 1982 a la mitad en los siguientes años, logrando en 1988 un déficit de 8.7% del PIB. El programa de ajuste planteó una reducción sustancial del gasto en términos reales, un incremento en los ingresos del gobierno y el sector paraestatal, así como el aumento del ahorro público en cerca de 5.7% del PIB (Banco de México, 1983: 29). Se dio prioridad al aumento de los ingresos más que a la reducción del gasto, estableciendo una meta de 4.4% de aumento en los ingresos y una disminución del gasto de 2.3%, en relación al PIB. Para esto se aplicó una sobretasa de 10% a la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como un aumento de la tasa básica del IVA de 10% a 15%, así como una tasa de 20% a ciertos consumos suntuarios. Se aumentaron también los precios y tarifas del sector público y de los organismos y empresas públicas, sobre todo los precios internos de los energéticos y las gasolinas (Banco de México, 1983: 29-30). Estas medidas tuvieron un efecto catastrófico en el PIB y en el desempleo. El pago a toda costa del servicio de la deuda externa, junto con los elevados intereses de la deuda interna, se hizo mediante la drástica disminución de la inversión pública y del gasto en sueldos y salarios de los empleados públicos.

En el periodo 1988-1994, el déficit presupuestal continuó su descenso de 8.7% del PIB en 1988, hasta convertirse en un ligero superávit de 0.67% en 1993. Esto como resultado principalmente del brutal ajuste del gasto público, tanto del gobierno federal como de los organismos y empresas paraestatales. Así, mientras el ingreso público disminuyó 5.66%, el gasto público bajó 14.05% en el periodo. Entre las principales medidas instrumentadas para lograr un equilibrio de los ingresos y los gastos públicos se encuentra la reforma del Impuesto sobre la Renta, que disminuyó la tasa de impuestos, tanto a las empresas como a las personas físicas, y se introdujo un impuesto del 2% a los activos de las empresas, así como medidas contra la evasión fiscal, lo que logró un aumento de 9.7% del PIB a 11.3% entre 1988 y 1994.

También se instrumentó una profundización de la desincorporación de empresas paraestatales iniciada por la administración anterior y la reprivatización de la banca estatizada. La venta de empresas públicas representó un incremento del PIB

de 3.5% en 1991 y 3% en 1992, aunque por otro lado, al pasar a manos privadas dichas empresas, el ingreso proveniente de las empresas paraestatales disminuyó de 7.55% del PIB en 1988 a 5.35% en 1994. Por otra parte, los ingresos de Pemex bajaron de 3.95% del PIB en 1988 a 2.29% en 1994. Se renegoció en 1989 la deuda pública externa logrando una reducción del principal y plazos de vencimiento más largos, así como la reducción de intereses y nuevos créditos para incentivar la economía.

5.3.1. *La crisis de 1995-1996 llevó aparejado otro ajuste salvaje en las finanzas públicas*

La macrodevaluación del peso en diciembre de 1994 detonó la crisis de 1995-1996. La reacción del gobierno de Ernesto Zedillo, dentro de los marcos de política neoliberal, fue la de aplicar: *1)* un severo ajuste a las finanzas públicas junto con un drástico programa de estabilización, con el agravante de que no se trató de un ajuste gradual sino de choque. Se redujo la inversión y el gasto públicos, hubo alza de precios y tarifas del sector público y nuevas privatizaciones; *2)* reducción de los salarios reales; *3)* una política monetaria y crediticia severamente restrictiva; *4*) subvaluación cambiaria para frenar las importaciones, así como otras medidas para restringir la demanda agregada (Calva, 2000: 29).

El gobierno de Vicente Fox (2001-2006) siguió al pie de la letra los lineamientos neoliberales manteniendo un ligero déficit cuyo promedio fue de 0.3% del PIB. En vista de que el ingreso del sector público en el sexenio bajó en promedio cerca de medio por ciento, el gasto público se redujo un poco más para obtener un déficit promedio menor que en el sexenio de Ernesto Zedillo (0.3% frente a 0.7%). Uno de los rubros que más contribuyeron a bajar el nivel de gasto público fue el del costo financiero de la deuda pública, cuyo promedio fue de 2.6% del PIB (frente a 3.88% con Zedillo). Hay que hacer notar que el bajo nivel de gasto público en el sexenio de Fox no coadyuvó a salir de una dilatada recesión entre 2001 y 2003, la cual tuvo un fuerte impacto en el desempleo y el nivel de bienestar de la población.

El gobierno del presidente Felipe Calderón trató de elevar el nivel del ingreso gubernamental por medio de nuevos impuestos directos (el IETU y el IDE), pero al final del sexenio el IEPS (impuesto indirecto) se volvió negativo, por lo que los ingresos tributarios disminuyeron. No obstante, los ingresos no tributarios se elevaron compensando dicha baja, por lo que el ingreso público global alcanzó un promedio de 22.85% del PIB entre 2007 y 2012 comparado con 21.5% en el sexenio de Vicente Fox. El gasto público en el gobierno de Calderón también aumentó, alcanzando un promedio de 24.6% del PIB, por lo que el déficit llegó a un promedio de 1.72%, aunque entre 2009 y 2012 el déficit promedio fue de 2.6%. Cerca de la mitad del incremento en el gasto público se financió con un aumento significativo de la deuda pública, sobre todo en los dos últimos años del sexenio.

5.3.2. *Evaluación de las políticas fiscales restrictivas*

La política cambiaria aplicada por el Banco de México ha llevado a una sobrevaluación del peso con respecto al dólar, que junto con la política de tasas de interés por arriba de las tasas internacionales, han nulificado la política fiscal, de manera que la Secretaría de Hacienda carece del poder para promover el aumento de la demanda y expandir tanto el mercado interno como las ganancias de las empresas, por lo que éstas se han sobreendeudado, carecen de capacidad para cubrir el servicio de su deuda y no pueden acceder al incremento de la inversión (Huerta, 2004: 93). La estabilización de las finanzas públicas por medios restrictivos se ha perpetuado durante el periodo neoliberal en aras de satisfacer las exigencias del capital financiero estadounidense y nacional, pero al elevado costo que significa el estancamiento de la economía mexicana.

La política monetaria, cuyo objetivo es el mantenimiento de una baja inflación por medio de tasas de interés elevadas que inhiben la inversión productiva y frenan el crecimiento económico, ha obligado a la política fiscal a servir los objetivos monetaristas de baja oferta monetaria, baja inflación y bajo nivel de actividad económica. Como la tasa de interés no es suficiente para mantener el control de la oferta monetaria se utiliza un nivel deprimido de gasto público para lograrlo, lo cual desemboca en la falta de dinamismo de la economía.

5.3.3. *La política fiscal pro-cíclica*

De acuerdo con Clavijo (2000, citado por Ramírez, 2006: 84), la débil carga fiscal y la falta de instrumentos monetarios impidieron intentar una política económica, así fuera tímidamente contracíclica sin incurrir en déficit. Sin embargo, Ramírez apunta que "no es necesario argumentar la debilidad de los ingresos", ya que en una recesión los ingresos tributarios disminuyen y tienden a ser procíclicos, por lo que los gobiernos neoliberales tratan de compensarlos mediante la contención del gasto público.

La investigación realizada por Ramírez (2006 y 2012) para dilucidar si la política fiscal mexicana es o no procíclica, arroja resultados que confirman que el comportamiento del gasto público en el periodo de 1980 a 2010 ha sido mayormente procíclico. En el periodo 1980-2010, tres de las variables tuvieron un comportamiento procíclico: los ingresos tributarios, el impuesto sobre la renta (ISR) y el gasto programable, mientras que el IVA y el gasto de inversión fueron acíclicos. El periodo 1997-2007 trata de eliminar de la estimación las intensas crisis de 1994-1995 ("efecto tequila") y de 2008-2009 (*subprime*), y muestra el comportamiento procíclico tanto del ISR como del IVA. El primero de estos impuestos muestra su prociclidad en todos los periodos, mientras que el segundo tiende a un comportamiento mayormente acíclico. En el periodo 2000-2010, la única variable que muestra un comportamiento contracíclico es el gasto de inversión (o gasto de capital).

6. Las relaciones internacionales 1934-1981

En el periodo que nos ocupa, las instituciones políticas mexicanas desarrollaron una actitud defensiva contra la avasalladora influencia política y económica de los Estados Unidos. En la esfera política siempre hubo cierto nivel de tensión en las relaciones México-Estados Unidos que permitió cierto resguardo de la soberanía de México, aún cuando en la esfera económica se dio una integración silenciosa de la economía mexicana a la estadounidense y la IED de ese país se convirtió en mayoritaria frente a la de otros países[25] (Soria, 2000: 97).

En el periodo 1934-1970 se desarrollan dos tendencias contradictorias en las *relaciones internacionales* de México. Por una parte, el país estuvo casi siempre a la defensiva en sus relaciones con el vecino del Norte, por lo que tuvo que establecer FI vinculadas a una elevada protección comercial para salvaguardar la industria nacional, pero por otra, la inversión extranjera que aprovechaba esas FI (sistema arancelario proteccionista y permisos de importación) fue avanzando inexorablemente hasta liderar, en los años sesenta las ramas más dinámicas de la industria manufacturera.

Las empresas transnacionales (ETN), han incidido, más que las mexicanas, en la concentración de mercados. Así, el 61% de la producción de ETN manufactureras en el periodo 1934-1970 provino de sectores con un índice de concentración superior al 50% (medido en términos de los cuatro mayores establecimientos), mientras que en el caso de las empresas nacionales esa proporción alcanzó el 29%. Además, la mayoría de las ETN se ubicó en la fabricación de bienes de consumo tanto durables como no durables, y muy pocas en los bienes de capital e intermedios importantes. La estrategia de competencia se efectuó mediante la diferenciación de productos, de cuya proliferación nos da idea más de 12 000 marcas registradas de 1940 a 1970 por 196 ETN (Soria-López, 1995).

En suma, la actuación de las ETN en México, especialmente las estadounidenses, ha sido pobre e incluso negativa, ya que su contribución al crecimiento por vía de inversiones fue pequeña y su efecto en la balanza de pagos fue definitivamente deficitaria, lo que agudizó la concentración industrial y consolidó su posición en las ramas manufactureras más dinámicas.

6.1. *Un giro de 360 grados en las Relaciones Internacionales en la etapa neoliberal*

El régimen de crecimiento por sustitución de importaciones se caracterizó por una considerable protección externa, en la que las tarifas aduanales eran hasta de 100%

[25] A partir de 1940 la supremacía de la inversión estadounidense en México es manifiesta con 63.7% del total, llegando a su punto máximo en los años de 1960 y 1965 en los que sube a cerca de 83.5% del total; en los años 1970 se observa una declinación paulatina bajando hasta 69% en 1980.

o más, mientras que en algunos sectores se implantó el permiso de importación. Las empresas transnacionales (ETN) aprovecharon el régimen de sustitución de importaciones para operar con mercados protegidos en las principales ramas industriales, y su mayor tamaño, disponibilidad de recursos técnicos y financiamiento por parte de sus matrices, les dio oportunidad de convertirse en líderes en dichas ramas desde los años sesenta. Aun cuando la Ley de Inversiones Extranjeras estableció ciertos requisitos de desempeño a las ETN, las autoridades mexicanas no ejercieron una regulación efectiva, por lo que su contribución a la transferencia de tecnología fue pobre, lo mismo que la inversión, y tampoco mantuvieron una balanza comercial positiva. Un antecedente de la liberación comercial fue la autorización a empresas maquiladoras para operar en México, ya que estuvieron exentas del pago de tarifas por la importación de insumos. Si bien contribuyeron con empleo en las zonas fronterizas con Estados Unidos, no invirtieron en la manufactura de insumos en suelo mexicano para ser incorporados a sus productos de exportación.

La liberación comercial comenzó en México con la entrada al GATT en 1986 y sucesivas disminuciones de tarifas, tanto que para 1990 el arancel promedio había bajado a cerca del 13%.[26] A principios de 1991 se inicia una etapa de liberación comercial profunda a través de la negociación *fast track* del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aprobada en marzo de ese año por el Congreso estadounidense. El Tratado se firmó en 1993 y en 1994 entró en vigor, para cambiar completamente las relaciones económicas de México con Estados Unidos. La posición negociadora de México fue extremadamente débil dado que ya se había desmantelado la estructura proteccionista con la entrada al GATT, las sucesivas desgravaciones entre 1986-1989, a lo que se agrega un contexto de negociación *fast track*, que no permitió realizar una concertación eficaz del gobierno con el empresariado mexicano. El interés desmedido del gobierno mexicano para conseguir la ratificación del TLCAN por el Congreso estadounidense, lo llevó a contratar un intenso cabildeo con los legisladores del vecino país.[27]

Los acuerdos a los que se llegó, fueron altamente desfavorables para las empresas nacionales en lo relativo a las exigencias de las empresas transnacionales (ETN) para eliminar los llamados *requisitos de desempeño* (utilización de insumos nacionales, balance comercial positivo, creación de empleo, transferencia de tecnología, etc.), así como para gozar de claras ventajas en relación a las empresas nacionales, lo que logró que se les diese *trato nacional*, que se aceptara cambiar la Ley de Inversiones Extranjeras y que se protegiera la *propiedad intelectual.*[28]

[26] El arancel ponderado de importación ha sido un poco más bajo que la media arancelaria. Así, entre 1991 y 1994 se mantuvo entre 11.2% y 11.3%, bajando a cerca de 10% entre 1995 y 1997 (Zedillo, 1997).

[27] Entre 1991 y 1993 el gobierno mexicano gastó 61 millones de pesos en cabildeo y relaciones públicas; 37.3 millones en asesoría legal; 10.2 millones en estudios económicos; 2.6 millones en asesorías; 1.3 millones en traducciones; y 7 millones en gastos diversos. O sea, un total de 119.4 millones de pesos, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, difundidas en septiembre de 1993.

[28] De acuerdo con Soria-López (1995: 24), "la legislación trinacional promoverá hacia México la difusión comercial de la tecnolo-

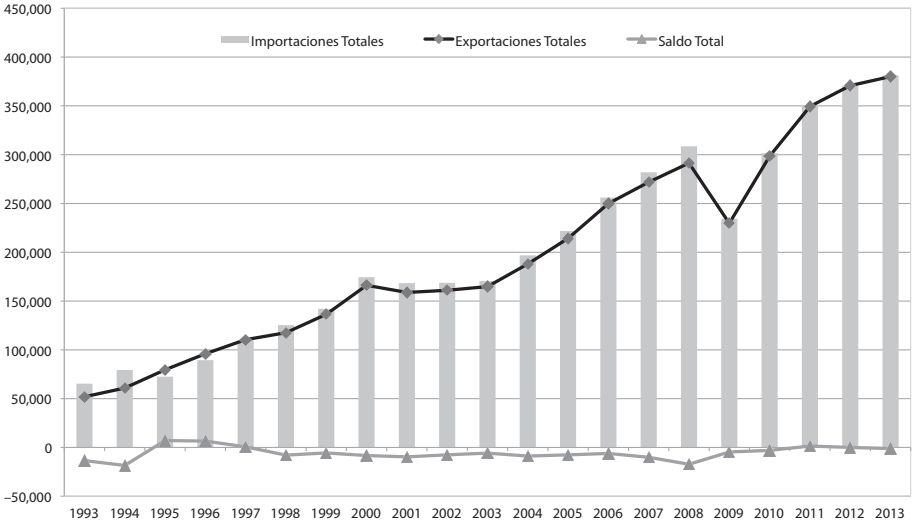
Para adecuarse a la apertura económica y al TLCAN, los gobierno neoliberales mexicanos han promovido una significativa transformación de la legislación, la cual cambió las bases de los *compromisos institucionalizados* entre el Estado, el capital y el trabajo. Las exigencias de Estados Unidos para armonizar una legislación favorable al TLCAN llevaron al gobierno de Carlos Salinas de Gortari (CSG), con el apoyo del PRI y de la bancada panista en el Congreso mexicano, a realizar importantes modificaciones a los artículos 3, 5, 24, 27, 28 y 130 de la Constitución, las cuales allanaron el camino al *proyecto modernizador neoliberal*. Entre los cambios a diversas leyes están los siguientes: la adecuación progresiva del Impuesto sobre la Renta; la nueva Ley de Comercio Exterior; la transformación del sistema financiero mexicano dentro del cual se incluye la reprivatización de la banca comercial; la autonomía del Banco de México; la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), este último a raíz de la escandalosa quiebra de la banca comercial;[29] la Ley de Competencia Mercantil; la reforma al artículo 27 de la Constitución que promueve la privatización del ejido; y finalmente la nueva Ley Agraria. En diciembre de 1995 se reformó la Ley del Seguro Social, que entró en vigor en julio de 1997 y privatizó el sistema de pensiones, al tiempo que ratificó la reversión de las cuotas del seguro social que abrirían las puertas a la subcontratación de servicios médicos con empresas privadas. En noviembre de 2012 se reformó la Ley Federal del Trabajo, la cual legalizó varias de las prácticas flexibilizadoras del trabajo y mantuvo intocados el *outsourcing* y la institución del *salario mínimo* que han llevado a una catastrófica caída salarial y a una inicua explotación de los trabajadores.

El capítulo XI del TLCAN, sobre inversiones, ha dado lugar a cambios importantes en las relaciones entre la inversión extranjera y el Estado. Por vez primera, un acuerdo comercial le dio el derecho a las grandes empresas privadas de demandar al Estado si se creían limitadas en sus ganancias reales o potenciales por parte de medidas o legislación del país miembro donde operen, lo cual llevó a que exigieran significativas compensaciones que vendrían de los impuestos pagados por los ciudadanos. Además, una corporación extranjera que adquiere una empresa o servicio público privatizado, podría demandar al Estado si un nuevo gobierno trata de renacionalizarlo. Con el advenimiento de los tribunales internacionales derivados de los acuerdos comerciales, los gobiernos cada vez tienen menos poder para resolver los problemas que afectan a la población. Así, el TLCAN va contra la idea de un Estado fuerte y solidario que asuma las responsabilidades fundamentales de redistribución de la riqueza colectiva, de regulación de la economía y de refuerzo de la cohesión social.

gía en la forma de productos finales de consumo directo, más que la difusión comercial con fines de innovación de productos y procesos en la planta industrial (…) además, el derecho (monopólico) de patente ha sido ampliado y el conocimiento secreto ha sido incluido y fortalecido, tanto en la legislación mexicana desde 1991, como en la legislación trinacional desde 1994".

[29] La quiebra bancaria, que tuvo como factor determinante la desregulación financiera y la venta de los bancos nacionales reprivatizados a empresarios inexpertos y corruptos, desembocó en la extranjerización de la banca.

Gráfica III.4. Exportaciones e Importaciones Totales y Saldo 1993-2013
Millones de dólares de EUA



Fuentes: Secretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior, México.

El plan maquilador para surtir de manufacturas y petróleo a Estados Unidos ha tenido cierto éxito, pero al costo de la desintegración industrial, el debilitamiento del mercado interno y la consolidación de la política de estabilización vinculada al estancamiento económico de México.[30] Si bien las exportaciones han crecido significativamente, las excesivas importaciones de las ETN y maquiladoras han llevado a cabo un déficit externo crónico difícil de sostener en el largo plazo,[31] el cual ha sido agravado por la política del Banco de México de sobrevaluación del peso frente al dólar que favorece las importaciones. Estas políticas han llevado a México a convertirse en un país maquilador (agrega el valor de una mano de obra barata que *maquila* los insumos importados y cuyo producto final es exportado).

[30] Durante la vigencia del TLCAN, en términos acumulativos por quinquenios, en el primero (1994-1998) se exportaron a Estados Unidos 395 842 millones de dólares (mdls), y para el cuarto quinquenio, 2009-2013, las exportaciones aumentaron a 1 285 492 mdls, es decir se triplicaron (véase el Cuadro 1); mientras que las exportaciones mexicanas a Canadá pasaron de 9 354 mdls en el primer quinquenio a 51 016 mdls, en el cuarto quinquenio, o sea que se quintuplicaron. Pero comparadas con las de Estados Unidos fueron 25 veces más pequeñas. En la distribución porcentual de las exportaciones totales de México entre 1994 y 2013, se constata que hay una gran concentración de estas a Estados Unidos, o sea 82.83%, mientras que las exportaciones a América Latina apenas alcanzan un 5.31% y a la Unión Europea tan sólo llegan a 4.92%. En cambio, la concentración de las importaciones de México provenientes de Estados Unidos fue mucho menor, ya que alcanzó 56.24% del total (véase la gráfica III.1). Sin embargo, las importaciones de las empresas exportadoras que operan en México (desde otros países distintos a Estados Unidos) llevaron a un saldo comercial negativo en todos los años, excepto de 1995 a 1997, años de crisis (Soria, 2016: 52).

[31] Así, mientras que en el primer quinquenio 1994-1998 el déficit comercial (12 057 mdls) se vio amortiguado por el superávit de 14 241 mdls, obtenido en el periodo de crisis 1995-1997, en el que se restringieron las importaciones. En el segundo quinquenio (1999-2003) el déficit ascendió a 36 979 mdls y en el tercero (2004-2008) a 49 860 mdls, bajando en el cuarto quinquenio (2009-2013) a 10 266 mdls, a raíz de la crisis de 2009 que otra vez motivó la baja de las importaciones en ese año y en los dos siguientes (Soria, 2016: 52).

Durante el periodo de vigencia del TLCAN el costo ambiental ha crecido, no porque México sea un paraíso para las ETN más contaminantes, aunque hay casos en que tal tipo de empresas se han instalado en el país (sobre todo las mineras canadienses), sino porque el compromiso del gobierno y las propias ETN para la protección ambiental ha sido muy pobre. El nivel de gasto para la protección ambiental, así como los niveles de inspección en las manufacturas han declinado durante el TLCAN (Zepeda, Wise y Gallagher, 2009: 16). Los costos ambientales de la reestructuración agropecuaria son claramente negativos, ya que las empresas agroexportadoras han aumentado el uso de agua en regiones con gran escasez, mientras que el uso de pesticidas y agroquímicos ha aumentado la contaminación del campo. Se estima que el costo anual de la degradación ambiental es alrededor del 10% del PIB (Zepeda, Wise y Gallagher, 2009).

Con la entrada del Tratado, las industrias culturales[32] en México han visto declinar su radio de acción, no sólo por la competencia estadounidense, sino también por el obligado retiro de los subsidios gubernamentales. La industria de la música grabada ha visto reducir sus ventas en más de 45% durante la vigencia del TLCAN. La industria editorial está en declive, no sólo por la competencia que ejerce la importación de libros extranjeros —la cual se ha doblado—, sino también porque aumenta el número de traducciones del inglés al español (García-Bermejo, 2004: 48). La producción cinematográfica mexicana ha bajado de 60 cintas anuales a 28 entre 1994 y 2003, mientras que la importación de cintas estadounidenses se ha incrementado significativamente (García-Bermejo, 2004). De las cintas que se exhiben en México, el 63% provienen de Estados Unidos, ocupando éstas el 85% de las 2 950 microsalas que hay en el país (*Ibid.*). De acuerdo con el cineasta Víctor Ugalde: "en una década se ha destruido lo que en México tardó más de 60 años en construirse: un cine fuerte con identidad propia." (citado por García-Bermejo, 2004) Por otra parte, como expresa Javier Esteinou "el sistema de medios de comunicación comercial-privados se ha expandido notablemente en el país, llegando a ser el patrón dominante en nuestra atmósfera cultural y, con ello, se ha privatizado el campo de lo público" (citado por García-Bermejo, 2004).

Por otra parte, desde el ámbito de las relaciones externas, el crecimiento del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos ha llevado a ese país a imponer políticas que atentan contra la soberanía del Estado mexicano, como la exigencia de combatir a los cárteles mexicanos de la droga (que han desplazado a los traficantes colombianos). Dadas la debilidad de las policías mexicanas y su elevado nivel de corrupción, llevaron al gobierno de Felipe Calderón (FCH) a incorporar al ejército a la lucha contra el narcotráfico. Por su parte, Estados Unidos no ha contribuido deci-

[32] La inclusión en el TLCAN de la producción y manifestaciones culturales viola los artículos 3°, 4° y 28° de la Constitución Mexicana, el Convenio Internacional de Berna para la Protección de Obras Literarias y Artísticas, así como las leyes federales mexicanas de Derecho de Autor, Cinematografía y Telecomunicaciones (García-Bermejo, 2004: 39). Sin embargo, las peticiones de artistas y grupos ciudadanos para retirar las industrias culturales del Tratado, siguiendo el ejemplo de Canadá, cayeron en el vacío.

didamente a detener el tráfico de armas y el lavado de dinero, lo cual ha desembocado en un dramático aumento del poder de fuego del narcotráfico y una violencia que ha acarreado más de cien mil muertes en suelo mexicano. El gobierno estadounidense estableció el Plan Mérida[33] para poyar financieramente y con su sistema de inteligencia al gobierno mexicano, pero este Plan proporciona recursos insuficientes, impone condiciones restrictivas y ha funcionado con lentitud.

7. La regulación burocrático-corporativa en conjunto 1934-1981

La regulación *burocrático-corporativa* se comienza a gestar al término de la Revolución de 1910, y tiene su base en la transformación de las clases sociales y el surgimiento del Estado posrevolucionario autoritario, sustentado por un *bloque en el poder* en cuyo centro se encuentra el presidente de la república. Este bloque cohesiona a los trabajadores por medio de un partido político (el Partido Revolucionario Institucional) de corte monopólico, montado sobre sectores corporativizados, así como a la burguesía mexicana representada por cúpulas corporativo-clientelares (Soria, 2000: 79). El Estado aplicó su fuerza política a la consolidación de la burguesía mexicana, a través de una "via burocrática" que favoreció la acumulación de capital.[34] Dos fueron las FI básicas de carácter político que estuvieron a la cabeza de la regulación burocrático-corporativa, el *presidencialismo* y el bloque en el poder que los analistas políticos denominaron la *coalición revolucionaria* o *familia revolucionaria*, cuya vinculación con el partido de Estado permite el control político de la población. Estas FI políticas aglutinaron las FI económicas para desarrollar una regulación del crecimiento de la economía mexicana durante casi cinco décadas.

Las FI que el *presidencialismo y la coalición revolucionaria-partido de Estado* trataron de controlar políticamente de manera directa y eficaz fueron la articulación de la agricultura al crecimiento industrial y la relación salarial, mediante la estructura corporativo-clientelar manejada por todos los niveles constitutivos del *bloque en el poder* aglutinados por la *familia revolucionaria y el partido oficial*. Un control indirecto se ejerció sobre las organizaciones empresariales a través de las franquicias fiscales, los subsidios y los contratos con el sector público. Por su lado, las relaciones monetarias y fiscal-financieras, así como las relaciones inter-

[33] De acuerdo con Benítez y Rodríguez (2009: 54), "por vez primera en México, tras más de 70 años de vigencia de gobiernos revolucionarios (1929-2000) y casi una década de un gobierno de transición democrática, se reconoce la incapacidad del Estado mexicano para hacer frente a una amenaza. La doctrina fundamental para vincular a México con el exterior, la soberanía absoluta del Estado y la no intervención en los asuntos internos del Estado por otro país, es relativizada por la presencia de una amenaza que ha debilitado al propio Estado, ya que lo ha infiltrado y corrompido".

[34] Esta vía se designa como burocrática en vista de que la intervención estatal es autoritaria y ejercida "desde arriba", por lo que no da margen al juego de fuerzas políticas a través de instituciones democráticas. Además, muestra una incapacidad para reconocer la acción de fuerzas competitivas, provenientes esencialmente del mercado mundial. Sin embargo, estas características de la gestión burocrático-autoritaria no le impidieron abrazar una práctica y una ideología desarrollista en lo económico (Rivera, 1992: 24-25).

nacionales fueron manejadas por la institución presidencial a través del gabinete económico y la consulta con el primer nivel de la *coalición revolucionaria* (Soria, 2000: 103).

El férreo control corporativo-clientelar estableció los cauces que permitieron subordinar la agricultura campesina a la agricultura capitalista, lo que le proporcionó mano de obra temporal con bajos salarios, y apoyó su competitividad y capacidad exportadora. Además, la agricultura campesina contribuyó con cerca del 40% de la producción agropecuaria para proporcionar alimentos baratos a los trabajadores urbanos. A su vez, el corporativismo sindical hizo posible, en la etapa de despegue económico (1940-1955), la subordinación de los trabajadores a pesar de una baja pronunciada de los salarios reales, esto se logró mediante una política inflacionaria y de bajos impuestos para las empresas. La creación en esta etapa de las instituciones de seguridad social y de distribución de alimentos subsidiados amortiguó la baja de los salarios reales y apoyó el consumo de alimentos y productos de la industria manufacturera tradicional.

Durante la etapa del desarrollo estabilizador (1957-1970), se trata de consolidar el régimen de crecimiento por sustitución de importaciones —el cual ya presentaba algunas debilidades a través del fortalecimiento del mercado interno—, mediante cambios en las políticas monetaria y fiscal para controlar la inflación, lo cual permitió el aumento de los salarios reales. La ampliación del sistema educativo proporcionó técnicos a las empresas y abasteció el liderazgo burocrático del Estado. La reestructuración financiera se vinculó a la promoción del crecimiento mediante la banca de desarrollo para apoyar a las grandes empresas industriales y agropecuarias. Las FI de la protección comercial fueron ampliando su radio de acción a medida que la sustitución de importaciones progresaba, pero esto a su vez propició el incremento de la inversión extranjera directa (IED), sobre todo a través de las empresas transnacionales (ETN) estadounidenses que garantizaban su rentabilidad en el mercado interno a través de una elevada protección arancelaria y permisos de importación. La concentración industrial se consolida en los años sesenta a través de una regulación oligopólica de los mercados de productos, lo que se combina con una mayor concentración de las grandes centrales obreras adscritas al partido oficial, con ello se establece una regulación monopolista de la *relación salarial*, así como el paso a la sustitución de importaciones de bienes de consumo durables y algunos bienes de capital e intermedios, lo que llevó aparejado el crecimiento económico y el establecimiento de una *norma de consumo* de las clases medias.

Sin embargo, la centralización política, como base del modo de regulación *burocrático-corporativo*, empieza a crear sus propias contradicciones provenientes de su autoritarismo y la creciente corrupción. No admite competencia o reto por parte de los movimientos independientes obreros y campesinos, ni siquiera de sindicatos y organizaciones subordinadas al oficialismo que demandan reivindicacio-

nes, aun menos de movimientos ciudadanos como el de 1968 que exigen la democratización del país.[35]

En cuanto al régimen económico proteccionista, la crisis estructural se presenta en 1976, alimentada por la debilidad del sector de bienes de capital y el desequilibrio del sector externo, la huelga de inversiones del sector privado y la fuga de capitales al exterior. La incursión del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la política económica y el comienzo de la contención salarial, sumado a la petrolización de la economía que dio paso a desequilibrios productivos sectoriales, elevado gasto público y fuga de capitales en medio de una aguda crisis internacional, llevaron a la crisis de 1982 (Soria, 1983). La nacionalización de la banca comercial en ese año exacerbó el conflicto del sector privado con el sector público —facilitando el arribo de la tecnocracia neoliberal al gobierno apoyada por Washington— y el cambio en el modelo de acumulación de capital, así como el modo de regulación de la economía.

8. La regulación mercantil-financiera durante la etapa neoliberal

La crisis políticas y económicas de los años setenta y ochenta, a las que se suma el cambio hacia el paradigma económico preconizado por el Consenso de Washigton y la globalización económica, debilitaron las FI del *presidencialismo* y el *bloque en el poder* alrededor de la *familia revolucionaria* y el *partido de Estado*, por lo que el control corporativo-clientelar también se debilitó. Entre 1988 y la década de los noventa se formó un nuevo *bloque en el poder* promovido por la privatización de las empresas paraestatales, cuyos nuevos dueños, junto con los nuevos banqueros, ostentan ahora el liderazgo del *bloque* que antes correspondía a la *institución presidencial*. El *partido de Estado* entró en crisis debido a la escisión de la *corriente democrática* en 1988 y al fraude de su candidato en las elecciones presidenciales de ese año contra el líder democrático. Esta crisis desembocó en la alternancia política de las elecciones presidenciales del año 2000. La nueva regulación de conjunto se ha convertido en una regulación perversa, originada tanto por el modelo neoliberal de *estabilización macroeconómica* —que ha paralizado la economía y aumentado la desigualdad económica—, como por la corrupción de los partidos políticos y la clase política, que ha llevado a la vinculación de ésta con el narcotráfico y el crimen organizado.

A su arribo al poder, los tecnócratas neoliberales de inmediato comenzaron a desmantelar las FI básicas de la regulación *burocrático-corporativa* por medio de políticas públicas de choque que aumentaron el descontento de la población e in-

[35] A finales de los años cincuenta, los trabajadores ferrocarrileros, telegrafistas, electricistas y de otras ramas industriales y de servicios incrementaron significativamente las huelgas, presentando un reto a la regulación corporativa, por lo que la presidencia ordenó al ejército reprimir las más importantes, mediante el encarcelamiento de los líderes sindicales. También el ejército aplastó al movimiento campesino y se puso en prisión a los líderes de esa época. El movimiento estudiantil de 1968 fue duramente reprimido por la policía y el ejército, pero su vocación democrática motivó a organizaciones y movimientos sociales, urbanos y rurales, a exigir el cambio político en México.

terfirieron con la regulación de conjunto de la formación económico-social mexicana. Las *relaciones salariales* fueron las más afectadas a través de una nueva forma de regular la formación de salarios, lo que fijó un tope salarial permanente. Igualmente fueron perjudicadas por un arbitraje en los conflictos laborales sesgado a favor de las empresas, por la desregulación de la supervisión laboral que permitió la *subcontratación* ilegal para disminuir salarios y prestaciones, así como por las prácticas que flexibilizaron el proceso y las condiciones de trabajo. Las FI de la *articulación agricultura-industria* se vieron afectadas por la disminución de los subsidios a fertilizantes y otros insumos para la producción; el desmantelamiento del apoyo técnico y el extensionismo; la disminución del crédito agropecuario, así como la suspensión de los *precios de garantía* de los granos básicos que regulaban su producción, junto con el cierre de la Conasupo, institución que acopiaba y distribuía los alimentos básicos entre la población trabajadora.

Las FI de las *relaciones fiscales, financieras y monetarias del Estado* también fueron el centro del embate neoliberal, por medio de la disciplina en la política fiscal y la promoción de superávit fiscales para garantizar el servicio de la deuda pública; el aumento de los impuestos internos, especialmente los indirectos y un ajuste a la baja del gasto público, sobre todo de la inversión pública; la privatización de empresas públicas y la reprivatización de la banca nacionalizada. En el ámbito financiero se liberalizó la entrada y salida de capitales para facilitar las operaciones de las ETN y se desreguló el crédito y las tasas de interés, tanto pasivas como activas, con el fin de facilitar la financiación del déficit externo. En la etapa de despegue del régimen de acumulación *secundario-maquilador*, la política monetaria restrictiva del Banco de México no pudo contender con la elevada inflación proveniente de las consecutivas devaluaciones del peso frente al dólar, sino hasta que se fijó a la cotización peso/dólar como *ancla del nivel de precios*, política que ha continuado a pesar de la *pseudo* libre flotación del tipo de cambio.

Las FI de las *relaciones internacionales* dieron un giro radical, al pasar de la protección externa a la liberalización comercial, primero con la entrada al GATT en 1986-1987 y posteriormente con la entrada en vigor del TLCAN en 1994. El Tratado y su apego a las políticas del *Consenso de Washington* han significado una camisa de fuerza para las políticas macroeconómicas de México y han llevado a una elevada dependencia económica y política de Estados Unidos. Las ETN y las empresas maquiladoras como actores privilegiados del TLCAN han promovido la conversión de la economía mexicana en una economía de maquila, ellas mismas se encuentran desligadas en buena parte del mercado interno, ya que importan la mayoría de sus insumos. Estas empresas extranjeras, junto con las grandes empresas mexicanas, también han transformado las FI de las *relaciones mercantiles* hacia una estructura productiva dominada por redes, en cuya cabeza están las grandes corporaciones que a menudo subcontratan servicios con empresas pequeñas y medianas, y promueven la flexibilización de la *relación salarial*. La estructura productiva se ha con-

centrado cada vez más, de forma que las grandes y las medianas empresas representan solamente el 1% del total de las empresas.

El régimen neoliberal de acumulación de capital por exportaciones no ha cumplido con el objetivo de crecimiento económico, ya que tanto las empresas maquiladoras como las ETN exportadoras constituyen enclaves que no están integrados a la economía interna, puesto que importan la mayor parte de sus insumos. Si bien las exportaciones han aumentado significativamente con el TLCAN, sobre todo a los Estados Unidos, las importaciones las han sobrepasado, lo que ha dado lugar a un déficit comercial crónico que, unido a la importación de capital externo de corto plazo, redunda también en una cuenta corriente deficitaria. La competitividad internacional de México se ha basado en una mano de obra barata para favorecer las exportaciones, lo cual afecta al mercado interno debido a que la masa salarial no incentiva de manera suficiente la demanda agregada interna. Los déficit externos se han financiado con deuda pública tanto externa como interna, siendo esta última atraída por tasas de interés por arriba de las tasas internacionales. Así, buena parte de la deuda externa se ha internalizado, desde los años noventa, mediante la inversión extranjera de cartera (IEC), que tiende a salir abruptamente del país en circunstancias de elevada volatilidad financiera o de crisis, lo que ha vulnerado la solvencia de la economía mexicana. Veamos ahora como este *modus operandi* de la economía es regulado por el modelo de *estabilización macroeconómica* que se ha implantado bajo la influencia del TLCAN y la preponderancia del *Consenso de Washington*.

La regulación económica de conjunto gira alrededor del modelo de *estabilización macroeconómica*, el cual entró en vigor poco después de la política de choque aplicada en el sexenio 1982-1988, que llevó a la reestructuración de las finanzas públicas y a una economía pública disminuida, tanto por la venta de empresas paraestatales que dejaron de percibir ingresos de operación importantes, como por el servicio de la deuda pública, lo cual desembocó en un ajuste a la baja de la inversión pública y el aumento de impuestos internos. El modelo de *estabilización macroeconómica* puso primero el énfasis en el control de la inflación y una vez logrado éste, implantó una política de estabilización que ha maniatado el crecimiento económico y producido un alto nivel de desempleo.

Para mantener el nivel de precios se han utilizado dos anclas: por un lado un *ancla cambiaria*[36] que mantiene una tendencia a la sobrevaluación del peso frente al dólar. Esta política apoya el control de la inflación, pero favorece las importacio-

[36] En 1988 se comenzó a utilizar el tipo de cambio como ancla del nivel de precios con una cotización fija y en 1989 con un desliz diario, pero insuficiente, lo que dio lugar a la sobrevaluación del peso frente al dólar. Entre 1991 y 1994 se estableció un régimen cambiario de banda de flotación con desliz diario (también insuficiente) que mantuvo la tendencia a la sobrevaluación. La crisis de 1995 llevó a las autoridades a establecer un (pseudo) régimen de libre flotación con el que de acuerdo con el Banco de México se pierde la función de ancla del nivel de precios, pero se obtiene el control de la base monetaria porque no hay obligación de intervenir en el mercado cambiario. En realidad el Instituto sí ha intervenido por medio de subastas de dólares y ha promovido la entrada de dólares a través de la IEC, que junto con las remesas en dólares que envían los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, así como los dólares provenientes del turismo y la exportación del petróleo, favorecen la sobrevaluación del tipo de cambio, por lo que éste continúa con su función de ancla del nivel de precios.

nes, hace más caras las exportaciones y propicia un crónico déficit externo. Además, el Banco de México aplica una política monetaria restrictiva que disminuye su crédito interno para controlar la *base monetaria*, y favorece el establecimiento de una tasa de interés por arriba de la tasa internacional. Por otro lado, persiste el *ancla salarial* por medio de un tope a la remuneración de los trabajadores, implantado por el FMI desde finales de 1976, que fija los aumentos salariales a la inflación esperada, la cual siempre es inferior a la inflación real, lo que cercena el poder adquisitivo de los salarios. La finalidad de mantener una inflación baja no es la de proteger el nivel salarial, como afirma el Banco de México (cfr. 1992: 1, 1995: 1, 1997: 15), sino la de mantener el valor del principal y de los intereses de la deuda pública tanto interna como externa.

Dado que la economía mexicana ha desarrollado un déficit comercial y de cuenta corriente de carácter crónico, necesita del financiamiento externo y para obtenerlo la política de tasas de interés domésticas superiores a las internacionales cumplen con este propósito. En los años 2000 la deuda externa se ha internalizado a través de la inversión extranjera de cartera, la cual se realiza en pesos mexicanos, por lo que es importante mantener la tasa de inflación baja para que no afecte el valor de la deuda y su servicio. En el caso de la deuda externa realizada en dólares, también es importante para el erario público y para los deudores privados que la cotización del dólar se mantenga estable.

Las políticas monetaria y cambiaria, como base del modelo de estabilización, prevalecen sobre la política fiscal, no sólo porque inhiben los mecanismos fiscales de ajuste a las fluctuaciones del ciclo económico, sino también porque el modelo de *estabilización macroeconómica* prescribe una política fiscal restrictiva que coadyuva a la obtención de una baja oferta monetaria, una baja tasa de inflación y un bajo nivel de actividad económica. La desregulación del crédito y de las tasas de interés[37] ha afectado la tasa de inversión privada debido a las elevadas tasas activas, lo que sumado a un bajo nivel de inversión pública ha redundado en un bajo nivel de actividad económica. La liberalización financiera ha promovido la entrada de capital especulativo, el cual ha favorecido la sobrevaluación del peso frente al dólar, lo que a su vez limita la competitividad de la economía mexicana. Durante la etapa neoliberal, la política fiscal ha sido mayormente procíclica, lo cual muestra que la Secretaría de Hacienda carece del poder para incentivar el mercado interno mediante políticas de promoción de la demanda agregada.

[37] Con la desregulación financiera y bancaria y la extraordinaria e irresponsable expansión del crédito, con poca o ninguna supervisión por parte de las autoridades, la cartera vencida aumentó de 2% en 1988 a 8% en 1993, lo que llevó a los bancos reprivatizados a la quiebra (Solís, 1998: 146). La cartera vencida siguió aumentando en 1994 y para 1995 ya había aumentado a 16%. El rescate bancario fue instrumentado por el gobierno de Ernesto Zedillo en 1995 y 1996 mediante el Fobaproa que comenzó a comprar cartera vencida de los bancos a gran escala. El 12 de diciembre de 1998 votaron (los representantes del PRI y del PAN en el Congreso) la Ley del Instituto del Ahorro Bancario (IPAB), que aprobó la conversión de la cartera comprada por el Fobaproa en deuda pública. La intervención de los bancos quebrados desembocó en la extranjerización de la banca reprivatizada, quedando tan sólo el Banco Mercantil del Norte (Banorte) en manos mexicanas en esos años.

Segunda Parte

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES PROMOVIDAS POR EL RÉGIMEN NEOLIBERAL

IV. LAS FINANZAS PÚBLICAS, VEHÍCULO DEL DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO Y LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS PÚBLICOS

Introducción

Este capítulo tiene como finalidad analizar la evolución de las finanzas públicas en México durante la etapa neoliberal, así como evaluar la política hacendaria, la cual ha ido por una senda de disciplina fiscal que no da margen al logro de una flexibilidad más funcional a los requerimientos y vaivenes del ciclo económico. La rigidez ha llevado a dicha política a una dependencia de las políticas monetaria y cambiaria que hacen a las finanzas públicas vulnerables a los *shocks* externos. En una primera sección se analiza el dramático ajuste de la hacienda pública durante la etapa neoliberal, cuya finalidad real estuvo ligada tanto al cambio del modelo de acumulación económica de sustitución de importaciones (a otro basado en las exportaciones), como al adelgazamiento del Estado. Esto llevó a un debilitamiento de la estructura de los ingresos y gastos públicos cuyo análisis se efectúa en la segunda y tercera secciones. En la cuarta sección se realiza un análisis de la política fiscal pro-cíclica, la cual está desvinculada del crecimiento de la economía mexicana, ya que en lugar de suavizar los efectos del cambio cíclico, sobre todo en las recesiones o crisis, los incrementa en perjuicio del bienestar de la población. Dentro de esta sección también se estudia la débil contribución de los estabilizadores automáticos al comportamiento contra-cíclico de las finanzas públicas.

La evaluación del rezago de los ingresos públicos se realiza en la quinta sección. El problema es que la carga fiscal en México es una de las más bajas de América Latina, por lo que tiene que apoyarse de manera sustancial en la apropiación de la renta petrolera, llevando al estancamiento a la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex). Entre los factores que explican dicho rezago se encuentra tanto la evasión fiscal como los beneficios y regímenes especiales que la hacienda pública mexicana otorga a los agentes económicos, sobre todo a las grandes empresas. A esto se suma la ineficacia de la administración fiscal, que no ha sido capaz de lograr una ampliación efectiva de la base de contribuyentes. En este contexto, se argumenta la necesidad de efectuar una reforma hacendaria integral que provea ingresos fiscales más elevados y adecuados al sostenimiento y ampliación del gasto social y la inversión pública, lo cual es materia de la sexta sección. A este respecto, a finales de 2013 el ejecutivo federal presentó un proyecto de reforma hacendaria al poder legislativo, la cual tiene como objetivo real no declarado el ir llenando el hueco de los ingresos que Pemex irá dejando al implementarse la reforma energética privatizadora que pasará una parte importante de la renta petrolera a los grandes inversio-

nistas domésticos y transnacionales. Al final de cuentas, no se llegó a una verdadera reforma, sino a lo que en México se denomina una "miscelánea fiscal", la cual mantuvo el régimen de consolidación fiscal de las empresas de los grandes grupos (con otro nombre), en cambio, incrementó las tasas del impuesto sobre la renta (ISR) a los contribuyentes de la clase media, así como impuestos a ciertos alimentos y bebidas que impactarán el consumo de las clases populares. Finalmente, en la séptima sección se efectúa un recuento sintético, a manera de conclusión, de la problemática de las finanzas públicas de México durante la etapa neoliberal

Antes de entrar al análisis de la evolución de las finanzas públicas (FP) durante la etapa neoliberal en México, veamos, como un prolegómeno a dicho análisis: *a)* las funciones y objetivos económicos y políticos de las FP; y *b)* las normas establecidas por el Consenso de Washington (CW), las cuales en buena medida han sido aplicadas por la autoridad fiscal en México.

a) *Funciones y objetivos económicos y políticos de las finanzas públicas*

Las funciones de las finanzas públicas modernas y sus objetivos se derivan de las funciones y objetivos de la macroeconomía que se heredan de la obra de John M. Keynes (1943), así como de los desarrollos posteriores a través del debate animado por los poskeynesianos y los neoclásicos. Las finanzas públicas como rama de la teoría económica tomaron un cuerpo más estructurado, analítico y funcional cuando en 1959 Richard A. Musgrave publicó *The Theory of Public Finance.* Si bien varios autores exploraron a profundidad la macroteoría de las finanzas públicas, Musgrave prefirió profundizar en los efectos de la política presupuestaria sobre la distribución del ingreso y la asignación de recursos en el sector privado, dada la poca atención que habían recibido. Así, dicha política tiene tres objetivos, según Musgrave (1959): *1)* llevar a cabo los ajustes en la asignación de recursos para que esta sea eficiente; *2)* realizar los ajustes en la distribución del ingreso y la riqueza que lleven a un reparto equitativo; y *3)* asegurar la estabilización de la economía. Para llevar a cabo el análisis de la política presupuestaria ese autor estructura las finanzas públicas en tres ramas, la de Asignación (RA), la de Distribución (RD), y la de Estabilización (RE).

La Rama de Asignación. Se vincula a la satisfacción de las necesidades sociales y más específicamente, llevar a cabo los ajustes necesarios en la asignación de recursos para proveer a dichas necesidades. Musgrave (1959: 8) postula que el proceso de ajuste se realiza por medio del mercado, lo cual entra en contradicción con su casi inmediato reconocimiento de que "el mercado no puede satisfacer estas necesidades, ya que se necesita un presupuesto público si se quieren satisfacer". Dado que las necesidades sociales se consumen en cantidades iguales por todos y no están sujetas al principio de exclusión, porque incluso si algunos ciudadanos no pagan sus impuestos, no pueden ser excluidos de los beneficios (como los gastos en segu-

ridad pública). El problema, expresa Musgrave, es que no se conocen las preferencias reales de los consumidores y la dificultad es la de cómo inducirlos a que las revelen, pero aun si se conocieran no existe una sola solución óptima para la satisfacción de las necesidades sociales. Se necesitaría una función social de bienestar, la cual es harto difícil construir, inclusive si se tuviera un sistema de votación la unanimidad estaría fuera de alcance en la gran mayoría de los casos. La decisión de la mayoría apenas aproximaría al resultado deseado y a menudo iría contra las preferencias y derechos de la minoría.

La Rama de Distribución (RD). Se parte de un estado de la distribución dado y la tarea de la RD es la formulación de los ajustes que lleven a una distribución equitativa del ingreso y la riqueza. En una sociedad democrática se vierten una serie de valores que a menudo se identifican con la igualdad. Algunos autores enfatizan la igualdad de bienestar, otros (como Amartya Sen) se deciden por la igualdad de oportunidad, mientras que otros más interpretan la equidad en términos de máximo bienestar para todos. Musgrave (1959: 21) expresa que el estado apropiado de la distribución será definido por la RD en términos de ingreso percibido, menos impuestos, más las transferencias dispuestas por la RD. Muchos economistas, que rechazan la comparación interpersonal de bienestar, interpretan el concepto de equidad en términos de ingreso o riqueza objetivamente medibles, en lugar de una igualdad subjetiva de bienestar. Este punto de vista es cercano a la definición adoptada por Musgrave en cuanto al estado apropiado de la distribución. Desafortunadamente no hay una clara distinción entre el proceso de imposición de la RA y del reparto de la RD. Por una parte, no existe una solución única al problema de las necesidad sociales aun si se conocieran las preferencias individuales y, por otra, las distintas soluciones tienen implicaciones diferentes en la distribución económica.

La Rama de Estabilización (RE). La función de la RE es mantener un alto nivel de los recursos (el pleno empleo) y un valor estable del dinero. La política pública debe mantener dentro de límites tolerables las desviaciones del pleno empleo y la estabilidad de precios. Los libros de texto hablan de los buenos oficios de los estabilizadores interconstruídos (automáticos). Sin embargo, en tiempos recientes la volatilidad financiera los ha anulado en buena medida, en tanto que en los países emergentes son muy débiles.

Ahora bien, las finanzas públicas tienen otras funciones y objetivos más allá de lo económico, las cuales se ubican en la esfera de lo político y lo social. Entre los investigadores que están interesados en el lado político de las finanzas públicas, se encuentra Randall Bartlett (1973), quien en su tesis doctoral, *Economic foundations of political power* analiza el comportamiento "real" de los cuatro agentes económicos que forman parte de la operación de la hacienda pública en Estados Unidos, a saber, los consumidores, los productores, el gobierno y la burocracia. Cada uno de ellos está motivado por el interés propio, son racionales y están sujetos a la incertidumbre. Los consumidores tratan de maximizar la utilidad (satisfacción)

que le dan los bienes y servicios públicos, en relación con los impuestos que tienen que pagar. Los productores tratan de maximizar sus ganancias aprovechando las compras de gobierno (parte del gasto público) y aplicando su influencia política para pagar menos impuestos. El gobierno tiene a su cargo el proceso de la toma de decisiones en relación a los impuestos y gasto público, por lo cual trata de maximizar los votos electorales de consumidores y productores. Los burócratas, que son los que intervienen en las relaciones de detalle con productores y consumidores, administran directamente el sistema de cobro de impuestos y ejecutan el gasto público, pero al mismo tiempo buscan maximizar su seguridad dentro de la burocracia. El poder político está en función de la cantidad de recursos económicos que manejan cada uno de los agentes. En este contexto, los productores y el gobierno son los que tienen más poder a través del uso de su dotación de recursos económicos. Los primeros se especializan en la producción de influencia para tratar de minimizar el monto de impuestos a pagar a través de *lobbying*, campañas publicitarias, contribuciones económicas a las campañas electorales, etc.; también logran contratos con el gobierno mediante relaciones públicas y otros medios de influencia, incluyendo actos de corrupción. En ocasiones lanzan campañas publicitarias para convencer a los consumidores de apoyar menores impuestos. El gobierno también utiliza la producción de influencia de diferentes tipos para convencer a consumidores y productores de pagar de impuestos o justificar determinados programas de gasto público, pero sobre todo, para manejar el proceso de toma de decisiones al congraciarse con los votantes y especialmente con los productores.

Randal Bartlett (1973) concluye que las decisiones fiscales del gobierno, afectadas por la influencia política de los agentes económicos con mayor poder económico en turno, afectan en gran medida la distribución del ingreso y la riqueza, la cual se traduce en desigualdad social. La continuación de la desigualdad social está en función de la ideología que justifica la distribución desigual de valores.[1] Esta última, resulta del comportamiento racional tanto de los agentes que más se benefician de la distribución económica, como de los que se benefician muy poco. En toda sociedad existe una élite que impone su ideología a través de la coerción y de la aculturación de la masa. La disidencia se da en todas las sociedades, pero mientras no se forme un grupo masivo que vaya contra la elite, la ideología seguirá cumpliendo su papel de aceptación del *status quo* por la masa. Cuando los disiden-

[1] Bartlett (1973: 173) en su modelo de análisis toma la ideología, en sentido amplio, como dada en una sociedad y evita emitir un juicio de valor en cuanto si una ideología es más buena que otra. Sin embargo, en una definición más estricta, las creencias compartidas por un grupo social son ideológicas sí y sólo sí: *1)* no están suficientemente justificadas, no están fundadas en razones válidas; y 2) cumplen la función social de promover el poder político de ese grupo (cfr. Villoro 1997: 185-186). Se imponen a los demás haciéndose pasar por el término de un interés general. Las ideologías consisten en un engaño, aunque no se trata de un engaño consciente. La ideología de las clases sociales difiere, por ejemplo, la ideología de la clase capitalista es distinta de la de la clase trabajadora. Sin embargo, la ideología dominante en una formación social sostiene que lo bueno para el mantenimiento del sistema es objetivamente valioso.

tes son pocos, el costo de revertir el *status quo* para éstos es demasiado alto, por lo que un comportamiento racional de ellos es no alterar el orden de cosas.

Bartlett (1973) afirma que éste es el proceso "real" de la toma de decisiones de las finanzas públicas en Estados Unidos (hacia los años 1970). Si bien el comportamiento de los productores y del gobierno en materia fiscal se acerca a la realidad, a la vista de su capacidad de influencia para el logro del propio interés, el enfoque es mayormente económico, por no decir economicista, bajo un manto de racionalidad. Así, el poder económico engendra el poder político. Pero esto no refleja sino una parte de la realidad, ya que lo político también engendra lo económico. El Estado capitalista, en su carácter de monopolio de la violencia física, constituye la condición de la reproducción ampliada del capital a través de la regulación económica. Como apunta Bruno Théret (1992: 72-76) existe una indisolubilidad de las dimensiones económica y política en las relaciones sociales de una formación social. La separación de lo social en dos órdenes, el económico y el político, no es asimilable a una concentración de todo lo económico en un lado, o a una condensación de todo lo político en otro lado, ya que no hay un orden económico sin una política interna, ni un orden político sin una economía interna. El Estado como ente político necesita una base económica para operar los diferentes aparatos estatales, lo cual se lleva a cabo a través de aquella parte del presupuesto dedicada al sector público, la cual es financiada con impuestos. A su vez, los sectores productivos construyen una base política, la cual está constituida por las diversas asociaciones y organismos empresariales que generan influencia en el ámbito de lo político.[2]

Otro estudio interesante del lado político de las finanzas públicas, es el de Herschel Grossman y Suk Jae Noh (1988), "Propietary public finance, political competition and reputation". Estos autores se preguntan por qué en unas pocas comunidades afortunadas, pertenecientes a algunas de las democracias modernas, la política fiscal aparentemente ha sido, si no de maximización del bienestar, al menos relativamente benevolente, cuando la política de impuesto-gasto en la mayoría de casos históricos ha sido apenas distinguida del robo legalizado. Ellos desarrollan una teoría denominada "autoridad fiscal propietaria", cuyo objetivo es la extrac-

[2] De acuerdo con Théret (1992: 77-78), la relación de la política a la economía en los dos órdenes aparece claramente a nivel de las relaciones de "servicios", en el sentido que una prestación de servicio de un individuo a otro constituye una relación política por excelencia (relaciones entre hombres). Por la mediación del pago monetario, el servicio prestado por un individuo a otro aparecerá como valor de uso de un capital ficticio (simbólico), perteneciente al prestador, quien cede el uso al prestatario. Mediante el proceso de evaluación monetaria de las relaciones entre individuos, como proceso de salarización de las relaciones de intercambios sociales que pasa por el trabajo, se lleva a la sumisión de lo político a lo económico. Al contrario, el carácter no mercantil de la producción de servicios personales en el orden político da cuenta de la relación inversa que prevalece entre lo económico y lo político, ya que los servicios no son sino medios para la producción de bienes, evaluados en términos económicos, que a su vez son medios para la producción de servicios y que son evaluados de acuerdo a normas políticas. En lo económico, las relaciones entre los hombres son monetizadas y convertidas en relaciones de los hombres a las cosas (relaciones económicas), mientras que los servicios son asimilados a los bienes. En lo político, las relaciones económicas son, a la inversa, juridizadas (a través de la ley) y convertidas en relaciones políticas, la producción no mercantil de bienes es considerada como una producción de servicios. Así, mientras que en lo económico, para poseer se necesita tener el dinero (en el límite se puede poseer sin tener el derecho en el momento que se tiene el dinero); en lo político hay que tener el derecho (en el límite se puede poseer sin tener el dinero si tiene el derecho).

ción de rentas para el "establecimiento político", que es el propietario del poder soberano. Ejemplos de grupos que pueden constituir el establecimiento político incluyen a los políticos profesionales, los miembros del gabinete gubernamental, los burócratas, los miembros o seguidores del partido gobernante, los militares y los clientes de estos grupos. El análisis muestra que si el sistema político es suficientemente estable, una cantidad positiva de competencia política puede inducir a la autoridad fiscal propietaria a comportarse más como una autoridad fiscal hipotéticamente benevolente, ya sea a través de menores tasas de impuestos o un eficaz gasto público.[3] La competencia política puede bajar la tasa de impuestos de equilibrio sólo hasta antes de que opere la restricción de consistencia en el tiempo. Todavía más, en un equilibrio de reputación (credibilidad de la política), la tasa de impuestos mínima consistente en el tiempo, será más baja a medida que el decididor de la política tenga mayor preocupación por rentas políticas futuras. Cuando esta preocupación por el futuro se incrementa con una mayor estabilidad política, el efecto benéfico de la competencia política también crece con la estabilidad del sistema político.

El desmantelamiento de los compromisos institucionalizados de carácter político afectaron directamente a las funciones de las finanzas públicas mexicanas a través del trastocamiento de la jerarquía de las funciones de la rama de asignación y la rama de distribución, en aras de priorizar la rama de estabilización, como se ha dado, sobre todo, en la etapa neoliberal. Dicho trastocamiento está vinculado al cambio de modelo económico, en el que las finanzas públicas jugaron en sus primeros años un papel de "choque" para lograr la drástica disminución de los ingresos y gastos públicos. Todo esto con la finalidad de adelgazar al Estado, objetivo de carácter eminentemente político. El modelo de crecimiento económico hacia dentro, basado en la protección del mercado interno y la sustitución de importaciones, fue reemplazado por un modelo de crecimiento hacia fuera, basado ahora en las exportaciones del sector secundario. El gobierno y el bloque en el poder se apoyaron en el Consenso de Washington (CW), liberaron de manera amplia la economía al exterior y aplicaron una política monetaria ortodoxa, sometiendo a la política cambiaria y a la política de finanzas públicas a servir a los objetivos de estabiliza-

[3] En el caso de México, durante el modelo de crecimiento hacia dentro por sustitución de importaciones (1940-1982), se podría decir que la autoridad fiscal pública (La Secretaría de Hacienda y Crédito Público), autorizada por la presidencia de la república, se comportó como una autoridad fiscal benevolente, ya que a través del gasto público se incrementó el sistema de educación pública, se crearon las instituciones básicas de seguridad social, se estableció una tendencia al alza de salarios más allá de la inflación y se disminuyó la pobreza en términos relativos (de 76.4% de la población en 1960 a 48.5% en 1981) (Soria, 2000: 126). A su vez la autoridad fiscal estableció un régimen de bajos impuestos y de franquicias fiscales con subsidios al sector privado para promover su crecimiento. Sin embargo, el Estado mexicano de la posrevolución se constituyó como un Estado social autoritario, fuerte, unitario y concentrador del poder en la institución presidencial, el cual buscó la legitimidad a través de compromisos institucionalizados con los campesinos, trabajadores y clases medias, lo que derivó en el surgimiento de un partido político único (el PRI), que a su vez se estructuró en instancias corporativas y clientelares. La regulación político-económica establecida adquirió un carácter "burocrático-corporativo", la cual fue perdiendo legitimidad y eficacia en vista del alto nivel de concentración del poder y la corrupción en todos los niveles de gobierno y el sector privado. La crisis de 1982 vino a trastocar los compromisos institucionalizados (los "pactos"), sobre todo con la clase trabajadora.

ción económica. El resultado entre 1983 y 2015 ha sido desastroso en términos de un raquítico crecimiento, crisis recurrentes, desempleo creciente, pérdida de poder adquisitivo de los salarios, incremento de la criminalidad y un dramático empobrecimiento de la población.

b) *El advenimiento del Consenso de Washington*

La evolución de la hacienda pública mexicana está perneada por el dramático cambio de las instituciones de la fiscalidad. La transformación institucional no sólo proviene del cambio de paradigma político y económico, o de la estrategia seguida por los países centrales a través del movimiento de globalización mundial,[4] sino también, de manera importante, del surgimiento de un nuevo grupo en el poder que se ha adueñado de la iniciativa política y se ha apropiado de los activos pertenecientes al Estado mexicano mediante su privatización. A esto hay que agregar la gran influencia de los Estados Unidos sobre la sociedad y la economía mexicanas, la cual ha sido un factor fundamental en el cambio institucional hacia el neoliberalismo, el cual ha propiciado el aumento de la dependencia económica y política del país.

El nuevo paradigma económico y político ha sido sintetizado a través del llamado "Consenso de Washington" (CW), formulado en 1989 y publicado en 1990 por el economista inglés John Williamson, quien era miembro del Banco Mundial en ese tiempo, el cual tiene como fundamento diez propuestas, entre las que se encuentran las vinculadas a las funciones de la hacienda pública, como son la disciplina presupuestaria, el cambio en las prioridades del gasto público, la reforma fiscal, y la política de privatizaciones, que se examinan más adelante. Las otras propuestas son: la política de tipos de interés y del tipo de cambio, la liberalización comercial, la apertura a la inversión extranjera directa, la política de desregulación y el fortalecimiento de los derechos de propiedad (Casilda, 2004: 20-23).

1. La disciplina presupuestaria ha sido promovida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la cual se apoya en el principio de disciplina fiscal con el objetivo de lograr un presupuesto equilibrado, argumentando que los déficit fiscales desembocan en problemas macroeconómicos como la inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales (Casilda, 2004: 20). En México la exigencia de presupuestos equilibrados se convirtió en una norma legal en 2006 y ha estado vinculada al pago del servicio de la deuda externa, para lo cual se trata de obtener un superávit primario que garantice su

[4] El cambio de paradigma está centrado en la transformación de las relaciones entre el Estado y la economía privada. En el paradigma anterior, el Estado tenía el papel protagónico del impulso al desarrollo y la responsabilidad del equilibrio social; en la actualidad estas funciones se han traspasado en buena parte al mercado y al empresariado. Antes el impulso innovador de la producción se ubicaba en la banca de desarrollo y las empresas públicas, hoy esas tareas corresponden en alto grado a los inversionistas privados (Ibarra, 2005: 99).

pago, mediante la disminución del gasto público. Al restar el costo financiero de dicho superávit, generalmente se llega a déficit pequeños, los cuales son aceptables para la postura neoliberal, como apunta Casilda (2004: 21), "siempre y cuando no desemboque en un incremento del ratio Deuda-PIB". El problema de la disciplina presupuestaria aplicada en México es que conduce a una política procíclica que ahonda el estancamiento de la economía, sobre todo en las épocas de crisis o recesión.

2. Cambio en las prioridades del gasto público. Para evitar el déficit presupuestario el CW recomienda reducir los gastos más que aumentar la recaudación tributaria. Hay que eliminar los subsidios y fortalecer el gasto en educación y salud (Casilda, 2004). En México la meta del equilibrio fiscal se ha sustentado en la contención del gasto público, especialmente del gasto de capital, y en políticas de austeridad, como la reducción del empleo público mediante programas de retiro o separación voluntaria de los servidores públicos (CEFP, 2007: 2). Aun cuando el gasto social se ha ampliado, de todas maneras ha estado acotado por el nivel del gasto público total, el cual disminuyó sobremanera en las décadas de los ochenta y noventa, subiendo ligeramente en los años 2000, como se verá más adelante. No obstante, en los hechos la política de gasto en los años 2000 se ha adherido al objetivo de las metas de inflación, o sea, contribuir al logro y preservación de la estabilidad de precios (CEFP, 2007: 4).

3. La reforma fiscal. El principio para ampliar la recaudación fiscal es el aumento de la base de contribuyentes, a la vez que se mantienen tasas impositivas marginales moderadas (Casilda, 2004: 21). De todas maneras, el CW considera que el aumento de los ingresos fiscales es una medida inferior comparada con la disminución del gasto para mantener el equilibrio presupuestario, medida que han aplicado los sucesivos gobiernos mexicanos en la etapa neoliberal. El problema del bajo nivel de ingresos tributarios de México (el más bajo de los países de América Latina) se ha soslayado en las sucesivas reformas fiscales, compensando los bajos ingresos mediante la apropiación de la renta petrolera de Petróleos Mexicanos, la empresa estatal. Las reformas han mantenido las tasas reducidas del ISR, pero con aumento a los impuestos indirectos, lo que ha llevado a que el desempeño de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB haya sido decepcionante (véase el cuadro IV.2). La reforma fiscal de 2013 tiene el objetivo (no declarado) aumentar la recaudación tributaria previendo la posible disminución de la renta petrolera de Pemex, ya que la reforma energética privatizadora traspasará buena parte de ésta a los inversionistas privados.

4. Política de privatizaciones. Esta se basa en la creencia de que la industria privada es gestionada más eficientemente que la empresas estatales, además, que los ingresos derivados de la venta de las empresas públicas reducen la presión en el presupuesto, tanto a corto como a largo plazo, ya que no se tiene que financiar la inversión necesaria (Casilda, 2004: 22). Las empresas públicas

vendidas y los organismos desincorporados entre 1982 y 1991 fueron 898, pasando, así, de 1 155 en 1982 a 257 entidades públicas en agosto de 1991. Los objetivos de la venta de las empresas públicas fueron no sólo económicos sino especialmente políticos, puesto que de los grupos corporativos que surgieron, sus propietarios forman parte del nuevo *bloque en el poder*. El paradigma neoliberal, cuyo objetivo político es el adelgazamiento del Estado ha convergido con los intereses de las grandes empresas que operan en México, cuyos grupos fácticos influyen decisivamente en la política económica y social del Estado.

1. El drástico ajuste de las finanzas públicas en la etapa neoliberal

1.1. *El ajuste en los periodos 1983-1988 y 1989-1994*

La administración de Miguel de la Madrid (MMH) atribuyó la causa de la crisis de 1982 a los desequilibrios financieros del sector público, cuya corrección constituyó el "objetivo central" del programa de ajuste que se implementó a partir de 1983 (Banco de México, 1983: 28). Se estableció como meta reducir el déficit del sector público de 17.6% del PIB en 1982 a 8.5% en 1983. Sin embargo, al seguir las directrices de la disciplina fiscal del FMI, el ajuste de las finanzas públicas tuvo otros objetivos prioritarios no declarados, especialmente la reducción de la economía pública, como parte fundamental del cambio de modelo económico, así como el pago del servicio de la deuda. El programa de ajuste planteó una reducción sustancial del gasto en términos reales, un incremento en los ingresos del gobierno y del sector paraestatal, así como el aumento del ahorro público cerca de 5.7% del PIB (Banco de México, 1983: 29). Se dio prioridad al aumento de los ingresos más que a la reducción del gasto, lo que estableció una meta de 4.4% de aumento en los ingresos y una disminución de 2.3% en el gasto, en relación al PIB. Como puede verse en el cuadro IV.1, el aumento de los ingresos de gobierno en 1983 con respecto a 1982, fue de 3.9% y la reducción del gasto de 2.8%. Para esto se aplicó una sobretasa de 10% a la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como un aumento de la tasa básica del IVA de 10% a 15% y una tasa de 20% a ciertos consumos suntuarios. Se aumentaron también los precios y tarifas del sector público y de los organismos y empresas públicas, sobre todo los precios internos de los energéticos y las gasolinas (Banco de México, 1983: 29-30). Estas medidas tuvieron un efecto catastrófico en el PIB y en el desempleo.

El drástico ajuste efectuado por el gobierno de MMH llevó a una pronunciada baja del déficit presupuestal de 14.04% del PIB en 1982 a 7.63% en 1983 (en términos reales) y a 5.59% en 1985, subiendo en 1986 y 1987 a déficit cercanos al de 1982, y bajando en 1988, para terminar con un déficit de 8.7%. El déficit finan-

ciero se mantuvo por arriba del presupuestal, como puede verse en el cuadro IV.1. El déficit financiero bajó de 16.95% del PIB en 1982 a 8.62% en 1983, manteniendo porcentajes similares en 1984 y 1985, pero disparándose otra vez en 1986 y 1987, con cifras cercanas a 16% en vista del elevado aumento de los intereses de la deuda interna (véase el cuadro IV.1). En términos nominales el promedio anual de los intereses fue de 16.2% del PIB entre 1982 y 1988, sin embargo, en términos reales el promedio anual fue de 1.2% del PIB, dada la elevada tasa de inflación.[5] El pago a toda costa del servicio de la deuda externa junto con los elevados intereses de la deuda interna, se hizo mediante la drástica disminución de la inversión pública y del gasto en sueldos y salarios de los empleados públicos.

Para tener una medida más apropiada del desequilibrio presupuestal real es necesario recurrir al déficit operacional ajustado, elaborado por el Banco de México, el cual toma en cuenta el efecto de la inflación sobre los intereses de la deuda, los subsidios y otras variables, así como el efecto del tipo de cambio sobre el déficit público. En estos términos, el promedio anual del déficit financiero entre 1982 y 1988 ascendió a 12.5% del PIB, mientras el del operacional ajustado fue de 5.8%.[6] La elevada inflación en el periodo 1983-1988 ayudó a la hacienda pública a bajar el valor real de la deuda interna denominada en pesos, manteniendo un nivel real de los intereses reducido y hasta negativo. El déficit operacional ajustado baja de 15.4% en 1982 a 0.7% del PIB en 1988, indicando el carácter contraccionista del ajuste de las finanzas públicas (Lasa, 1997: 207).

El periodo 1988-1994 muestra la plena vigencia del CW, tanto por el lado de la disciplina fiscal, las prioridades neoliberales del gasto público, la reforma fiscal light, como del reforzamiento de la privatización de empresas públicas y la reprivatización de la banca. El déficit presupuestal continuó su descenso de –8.7% del PIB en 1988, hasta convertirse en un ligero superávit de 1.41% en 1992. Véase el cuadro IV.1. y la gráfica IV.1. Esto, como resultado principalmente del brutal ajuste del gasto público tanto del gobierno federal como de los organismos y empresas paraestatales. Así, mientras el ingreso público disminuyó 5.66%, el gasto público bajó 14.05% en el periodo.

Entre las principales medidas instrumentadas para lograr un equilibrio de los ingresos y los gastos públicos se encuentra la reforma del ISR, que disminuyó la tasa de impuestos tanto a las empresas como a las personas físicas, y se introdujo un impuesto del 2% a los activos de las empresas, así como medidas contra la evasión fiscal, logrando un aumento 1.6% del PIB entre 1988 y 1994 (de 9.7% a 11.3%

[5] En términos nominales el balance económico primario se volvió positivo a partir de 1983, ya que éste se calcula deduciendo los intereses del balance financiero para poder solventar el servicio de la deuda. Sin embargo, en términos reales (a precios de 1980) muestra un promedio anual negativo (de -11.3% del PIB) entre 1982 y 1988.

[6] Como apunta Lasa (1997: 207) en épocas de elevada inflación los intereses incorporan un componente inflacionario que representa una amortización anticipada de la deuda y no propiamente un gasto, lo cual sobreestima el desequilibrio. Así, de acuerdo con el Banco de México en el año de 1987 la deuda pública denominada en moneda nacional pagó una tasa de interés real promedio de -6.3%.

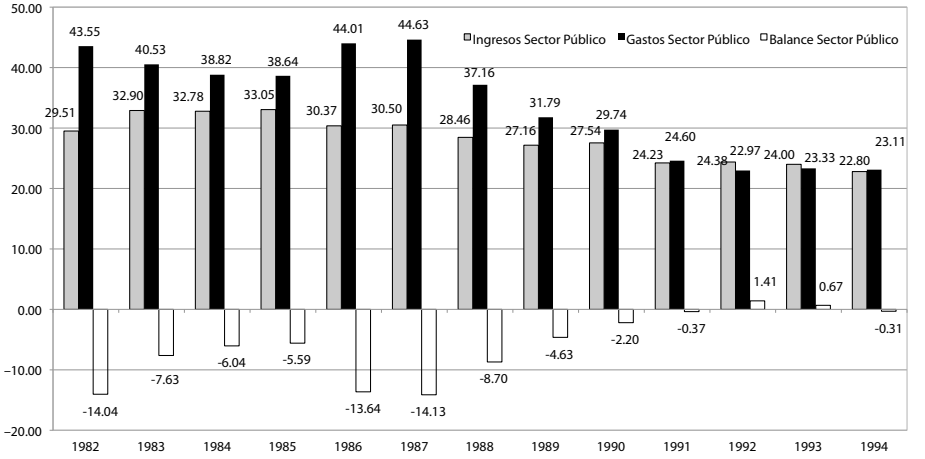
CUADRO IV.1. Situación Financiera del Sector Público 1982-1994
Porcentajes del PIB a precios de 1980[a]

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingreso Total	29.51	32.90	32.78	33.05	30.37	30.50	28.46	27.16	27.54	24.23	24.38	24.00	22.80
Sector Público	28.33	31.69	31.90	32.21	29.31	29.46	27.24	25.64	25.59	23.75	23.79	23.39	22.80
Gobierno Federal	15.54	17.11	16.89	16.87	15.94	17.00	15.73	16.43	15.92	15.56	16.02	15.50	15.16
Tributarios	10.30	10.40	10.60	10.40	9.60	9.50	9.70	10.50	10.70	10.70	11.30	11.40	11.30
No Tributarios	5.24	6.71	6.29	6.47	6.34	7.50	6.03	5.93	5.22	4.86	4.72	4.10	3.86
Orgnms-Empresas	12.79	14.58	15.01	15.34	13.37	12.46	11.51	9.21	9.67	8.19	7.77	7.89	7.64
Pemex	5.88	8.38	7.84	7.58	5.28	4.56	3.95	3.05	3.52	2.73	2.34	2.32	2.29
Resto	6.91	6.20	7.17	7.74	8.07	7.90	7.55	6.16	6.15	5.46	5.43	5.57	5.35
Ingreso Extra	1.18	1.21	0.87	0.84	1.06	1.04	1.22	1.52	1.95	0.48	0.59	0.61	Nd
Gasto Total	43.55	40.53	38.82	38.64	44.01	44.63	37.16	31.79	29.74	24.60	22.97	23.33	23.11
Sector Público	41.83	39.04	37.72	37.46	42.74	43.56	35.90	30.47	27.80	24.05	22.36	22.72	23.11
Gobierno Federal	24.30	22.23	20.70	20.69	28.95	31.18	24.82	21.09	18.56	15.77	14.61	15.18	14.60
Orgnms-Empresas	17.53	16.81	16.99	16.77	13.77	12.38	11.07	9.36	9.24	8.28	7.76	7.54	8.52
Gasto Extra	1.72	1.49	1.10	1.18	1.27	1.07	1.26	1.32	1.94	0.55	0.61	0.61	Nd
Balance Financiero	-16.95	-8.62	-8.51	-9.57	-15.96	-15.98	-11.70	-5.18	3.64	-1.37	0.44	0.07	0.10
Intermediación financ.	-1.32	-0.48	-1.36	-1.52	-1.10	-1.00	-1.49	-0.59	1.03	-0..88	-1.02	0.72	0.39
Balance Económico Primario	-15.63	-8.14	-7.15	-8.05	-14.86	-14.98	-10.21	-4.59	2.61	-0.49	1.46	0.65	0.29
Balance Presupuestal	-14.04	-7.63	-6.04	-5.59	-13.64	-14.13	-8.70	-4.63	-2.2	-0.37	1.41	0.67	-0.31
Balance Operacional Ajustado	-15.4	-5.9	-2.9	-3.3	-7.0	-5.4	-0.7	-2.0	-4.8b	-3.3b	-3.6b	-1.9b	-0.5b

[a] Deflactado de acuerdo con el Índice Implícito del PIB, 1980=100. [b] Déficit operacional (no ajustado).

FUENTE: elaboración propia con base en: SHCP, Dirección de Planeación Hacendaria, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, varios años.

Gráfica IV.1. Ingresos, Gastos y balances totales del Sector Público 1982-1994
Porcentaje del PIB (año base 1980)



Fuente: Banco de México, Informe anual 1982-1994, con información de la Dirección de Planeación Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

del PIB). Véase el cuadro IV.1. También se instrumentó una profundización de la desincorporación de empresas paraestatales iniciada por la administración anterior, y la reprivatización de la banca estatizada. La venta de empresas públicas representó un incremento en los ingresos públicos, equivalente a 3.5% del PIB en 1991 y a 3% en 1992, aunque por otro lado, al pasar a manos privadas dichas empresas, el ingreso proveniente de éstas disminuyó de 7.55% del PIB en 1988 a 5.35% en 1994. Por otra parte, los ingresos de Pemex bajaron de 3.95% del PIB en 1988 a 2.29% en 1994. Véase el cuadro IV.1. De cualquier manera, la venta de empresas públicas y bancos que en 1991 y 1992 significó 6.5% del PIB, sólo sirvió para aminorar la caída del ingreso público, la cual alcanzó una baja de 5.66% del PIB.

Se renegoció en 1989 la deuda pública externa logrando una reducción del principal y plazos de vencimiento más largos, así como la reducción de intereses y nuevos créditos para incentivar la economía.

La puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) a finales de 1987 y su profundización durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari[7] (CSG), llevó a una abrupta disminución de la inflación, así como a menores pagos nominales de intereses, lo cual reforzó el efecto positivo de la renegociación de la deuda externa. El PSE firmado por los representantes de las organizaciones empresariales y los grandes sindicatos así como por el gobierno, si bien llevó a los empresarios a aminorar el alza de precios, el sacrificio mayor se impuso a los salarios de los traba-

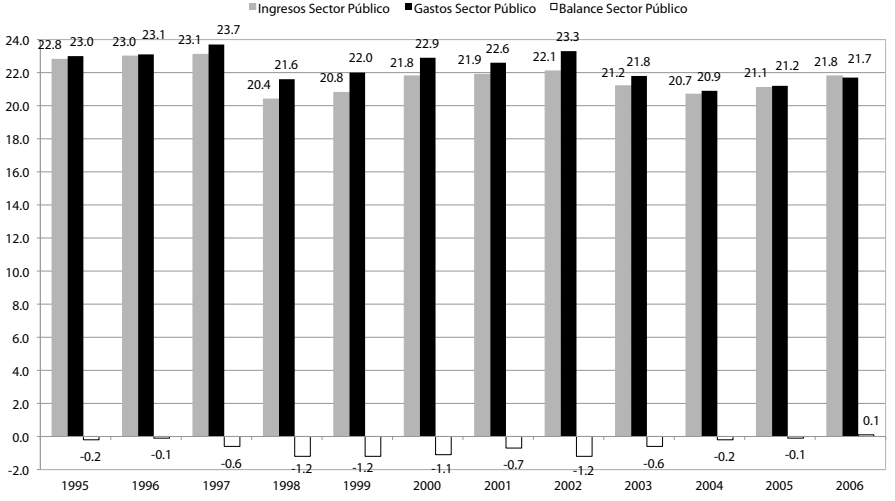
[7] Inicialmente la política anti-inflacionaria a través del PSE, se consideró como una política de carácter heterodoxo, sin embargo, cuando empezó a tener éxito, fue perdiendo dicho carácter para caer dentro de la ortodoxia neoliberal.

jadores. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos ha fijado la norma de que las alzas salariales tienen como tope la inflación "esperada", la cual siempre es mas baja que la inflación real; a este respecto, los sindicatos se quejan de que el Banco de México maquilla la tasa de inflación de los bienes salario, por lo que esto se viene a agregar al tope de la inflación esperada, llevando a que los salarios se devalúen año con año, más de lo indicado por las cifras oficiales.

1.2. *La crisis de 1995-1996 llevó aparejado otro ajuste salvaje en las finanzas públicas*

La estrategia del gobierno de CSG para conseguir la aprobación del TLCAN por parte de Estados Unidos, llevó a financiar el desequilibrio externo mediante fondos del extranjero con el fin de evitar el ajuste del tipo de cambio peso/dólar manteniéndolo sobrevaluado, lo cual ejerció una fuerte presión sobre el sector externo, que sumado a los asesinatos políticos dio lugar a una tensa sucesión presidencial, que minó la confianza de los inversionistas externos. La macro-devaluación del peso en diciembre de 1994 detonó la crisis de 1995-1996. La reacción del gobierno de Ernesto Zedillo, dentro de los marcos de la política del CW y del FMI, fue la de aplicar: *1)* un severo ajuste a las finanzas públicas junto con un drástico progra-

GRÁFICA IV.2. Ingresos, Gastos y Balances del Sector Público 1995-2006
Porcentaje del PIB



FUENTE: Banco de México, Informe anual 1995-2006, con información de la Dirección de Planeación Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ma de estabilización, con el agravante de que no se trató de un ajuste gradual sino de choque. Se redujo la inversión y el gasto públicos, hubo alza de precios y tarifas del sector público y nuevas privatizaciones; *2)* la reducción de los salarios reales; *3)* una política monetaria y crediticia severamente restrictiva; *4)* subvaluación cambiaria para frenar las importaciones, así como otras medidas para restringir la demanda agregada (Calva 2000: 29).

Aun cuando el costo financiero de la deuda pública subió a más de 4% del PIB en los primeros tres años del sexenio de Ernesto Zedillo, el programa de choque logró mantener el gasto público alrededor de 23% del PIB. De manera que el déficit presupuestal alcanzó un promedio de 0.3% anual de 1995 a 1997 y en los siguientes tres años un promedio de 1.16% del PIB. Véase el cuadro IV.2 y la gráfica IV.2. Sin embargo, estos programas restrictivos llevaron aparejado la disminución del PIB per cápita entre 1995 y 1997, el cual apenas recuperó el nivel de 1994 en 1998, así como un elevado costo social y el aumento de la pobreza.

1.3. *La continuación de las finanzas públicas restrictivas durante las administraciones panistas*

El gobierno de Vicente Fox (2001-2006), siguió al pie de la letra los lineamientos del CW, manteniendo un ligero déficit cuyo promedio fue de 0.3% del PIB. En vista de que el ingreso del sector público en el sexenio bajó en promedio cerca de medio punto porcentual, el gasto público se redujo un poco más para obtener un déficit promedio menor que en el sexenio de Ernesto Zedillo (0.3% versus 0.7%). Véase el cuadro IV.2 Uno de los rubros que más contribuyeron a bajar el nivel de gasto público fue el del costo financiero de la deuda pública cuyo promedio fue de 2.6 % del PIB (versus 3.88% con Zedillo). Hay que hacer notar que el bajo nivel de gasto público en el sexenio de Fox no coadyuvó a salir de una dilatada recesión entre 2001 y 2003, la cual tuvo un fuerte impacto en el desempleo y el nivel de bienestar de la población.

El gobierno del presidente Felipe Calderón trató de elevar el nivel del ingreso gubernamental por medio de nuevos impuestos directos (el IETU y el IDE), pero al final del sexenio el IEPS (impuesto indirecto) se volvió negativo (por la devolución de impuestos a las empresas), por lo que los ingresos tributarios disminuyeron. No obstante, los ingresos no tributarios se elevaron compensando dicha baja, por lo que el ingreso público global alcanzó un promedio de 22.85% del PIB entre 2007 y 2012 comparado con 21.4% en el sexenio de Vicente Fox. El gasto público en el gobierno de Calderón también aumentó, alcanzando un promedio de 24.6% del PIB, por lo que el déficit llegó a un promedio de 1.72% en el sexenio, aunque entre 2009 y 2012 el déficit promedio fue de 2.6%. Véase la gráfica IV.3.

CUADRO IV.2. Situación Financiera del Sector Público 1995-2015

Porcentajes del PIB

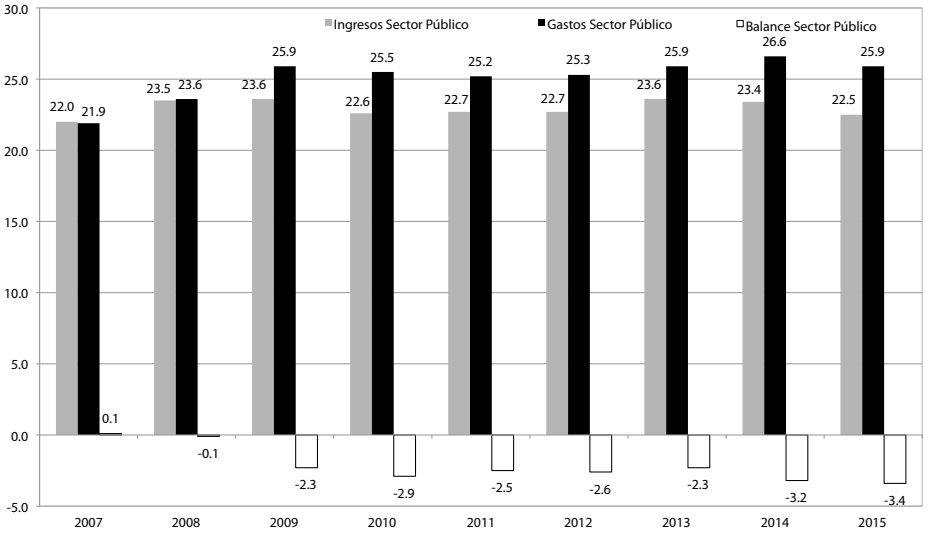
Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingreso sector público	22.8	23.0	23.1	20.4	20.8	21.8	21.9	22.1	21.2	20.7	21.1	21.8
Gobierno federal	15.2	15.5	15.9	14.2	14.7	15.9	16.2	15.8	15.0	14.8	15.3	15.0
Tributarios	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.7	11.3	11.6	10.1	9.0	8.8	8.6
No tributarios	6.0	6.6	6.0	3.7	3.3	5.3	4.9	4.2	4.8	5.8	6.5	6.4
Organms y empresas	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.9	5.7	6.3	6.2	5.8	5.8	6.8
Pemex	2.7	2.9	2.7	2.1	2.2	2.0	1.8	2.4	2.3	2.2	2.0	3.1
Resto	4.9	4.5	4.5	4.1	3.9	3.9	3.9	4.0	3.9	3.6	3.8	3.7
Gasto sector público	23.0	23.1	23.7	21.6	22.0	22.9	22.6	23.3	21.8	20.9	21.2	21.7
Programable	15.4	15.7	16.3	15.5	15.4	15.7	15.9	16.9	16.1	15.4	15.8	16.0
Gasto corriente	12.2	12.0	12.8	12.4	12.5	12.8	13.3	13.8	13.3	12.2	12.7	12.7
Gasto de capital	3.2	3.7	3.5	3.1	2.8	2.9	2.6	3.2	2.8	3.2	3.1	3.2
No programable	7.6	7.4	7.4	6.1	6.6	7.3	6.6	6.4	5.7	5.5	5.4	5.8
Adefas y otros	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.3	0.0	0.1	0.1	0.3	0.1	0.2
Participacion estados y municipios	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.3	3.4	3.4	3.0	2.8	3.0	3.2
Costo Financiero	4.6	4.4	4.1	2.9	3.6	3.7	3.2	2.8	2.5	2.4	2.3	2.4
Balance sector úblico	-0.2	-0.1	-0.6	-1.2	-1.2	-1.1	-0.7	-1.2	-0.6	-0.2	-0.1	0.1
Bce. sect. extrapresup.	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Bce. económico caja	0.0	0.0	-0.7	-1.2	-1.1	-1.1	-0.7	-1.2	-0.6	-0.2	-0.1	0.1
Bce. econ. prim. caja	4.7	4.3	3.5	1.7	2.5	2.6	2.6	1.7	1.9	2.2	2.2	2.5

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos sector público	22.0	23.5	23.6	22.6	22.7	22.7	23.6	23.4	22.5
Gobierno federal	15.1	16.8	16.8	15.9	16.1	15.8	16.8	17.0	16.7
Tributarios	8.9	8.2	9.5	9.6	9.0	8.5	9.7	10.7	12.5
No tributarios	6.3	8.7	7.3	6.3	7.1	7.3	7.1	6.3	4.2
Organismos y empresas	6.8	6.7	6.8	6.7	6.6	6.9	6.8	6.4	5.8
Pemex	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7	3.1	3.0	2.6	2.3
Resto	3.5	3.7	3.6	3.8	3.9	3.8	3.8	3.8	3.5
Gastos sector público	21.9	23.6	25.9	25.5	25.2	25.3	25.9	26.6	25.9
Programable	16.7	18.1	20.4	20.0	19.9	20.0	20.6	21.0	20.3
Gasto corriente	13.2	13.8	15.3	15.0	15.0	15.2	15.1	15.7	15.3
Gasto de capital	3.6	4.4	5.1	5.0	4.9	4.8	5.4	5.3	5.0
No programable	5.2	5.4	5.5	5.5	5.4	5.3	5.3	5.6	5.6
Adefas y otros	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Part. edos. y municipios	2.9	3.5	3.1	3.3	3.3	3.2	3.3	3.4	3.3
Costo financiero	2.1	1.9	2.2	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0	2.2
Balance sector público	0.0	-0.1	-2.3	-2.9	-2.5	-2.6	-2.3	-3.2	-3.4
Bce. económico caja	0.0	-0.1	-2.3	-2.8	-2.5	-2.6	-2.3	-3.2	-3.3
Balance económico primario caja	2.2	1.8	-0.1	-0.9	-0.6	-0.6	-0.4	-1.1	-1.1

FUENTE: Elaboración propia con base en Banco de México, Informe Anual, varios años, con información de la Dirección de Planeación Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráca IV.3. Ingresos, Gastos y Balances del Sector Público 2007-2015

Porcentaje del PIB



Fuente: Banco de México, Informe anual 2007-2014, con información de la Dirección de Planeación Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Evolución de la estructura de los ingresos del sector público durante la etapa neoliberal

Los ingresos del sector público presupuestario están compuestos por los ingresos del gobierno federal y los ingresos de los organismos y empresas públicas. El gobierno federal recibe los ingresos provenientes de impuestos (tributarios), así como los ingresos no tributarios que incluyen los derechos petroleros (estos de hecho son tributarios) y no petroleros, los productos y los aprovechamientos. Dentro de los organismos y empresas públicas se encuentra en primer lugar Pemex y dentro del "resto" la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el IMSS, el ISSSTE y otros organismos y empresas menos importantes.

El ingreso total del sector público tendió a aumentar cerca de 3.5% del PIB entre 1982 y 1985, aun cuando la economía se encontraba en crisis. Este aumento de los ingresos se debió, en buena parte, al incremento de los impuestos y de los ingresos por la exportación de petróleo en esos mismos años. A partir de 1986 los ingresos del sector público disminuyen gradualmente descendiendo un 7.5% del PIB entre ese año y 1994. Véase el cuadro IV.1. En los siguientes dos sexenios las fluctuaciones de los ingresos fueron menores bajando cerca de dos puntos porcentuales del PIB entre 1995 y 2006. Véase el cuadro IV.2. Finalmente, en el sexenio

del gobierno de Felipe Calderón, que terminó en noviembre de 2012, el ingreso del sector público repuntó un poco alcanzando un promedio de 22.8 del PIB, pero todavía muy lejos del periodo 1983-1988.

El cuadro IV.3 presenta un resumen, por sexenios, de la evolución de los ingresos del sector público presupuestario, en promedios sexenales y en términos del PIB. Como puede observarse en el cuadro IV.3, los ingresos del sector público perdieron un 8.9% del PIB entre 1983-1988 y 2001-2006. Esta baja se explica, en primer lugar, por la declinación de los ingresos de Pemex de 4% del PIB y de un 3.6% del resto de los organismos y empresas públicas.[8] En segundo lugar por la baja en los ingresos no tributarios de 1.2% del PIB, ligados en buena parte a los derechos petroleros, y de 0.1% de los ingresos tributarios. En el sexenio 2006-2012, aumenta ligeramente el promedio anual de los ingresos públicos (1.4% del PIB) apoyado principalmente por el incremento en los ingresos no tributarios. En el trienio 2013-2015 los ingresos del sector público aumentan ligeramente un 0.4% del PIB respecto al periodo 2007-2012, conformado por un aumento de los ingresos tributarios de 2.1% del PIB, una disminución de los no tributarios de 1.3% del PIB y una baja de los ingresos petroleros de 0.4% del PIB.

CUADRO IV.3. México. Ingresos del Sector Público 1983-2015, por Sexenios
Porcentaje promedio por periodo en términos del PIB

Concepto	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2012	2013-2015
Ingresos Sector Público	30.3	24.2	22.0	21.4	22.8	23.2
Gobierno Federal	16.6	15.8	15.2	15.3	16.1	16.9
Ingresos tributarios	10.0	11.0	10.1	9.9	8.9	11.0
Ingresos no tributarios	6.6	4.8	5.1	5.4	7.2	5.9
Organismos y empresas	13.7	8.4	6.7	6.1	6.7	6.3
Pemex	6.3	2.7	2.4	2.3	3.0	2.6
Resto	7.4	5.7	4.3	3.8	3.7	3.7
Contribución seguridad social[a]	2.70	2.99	2.68	2.99	3.43	3.41

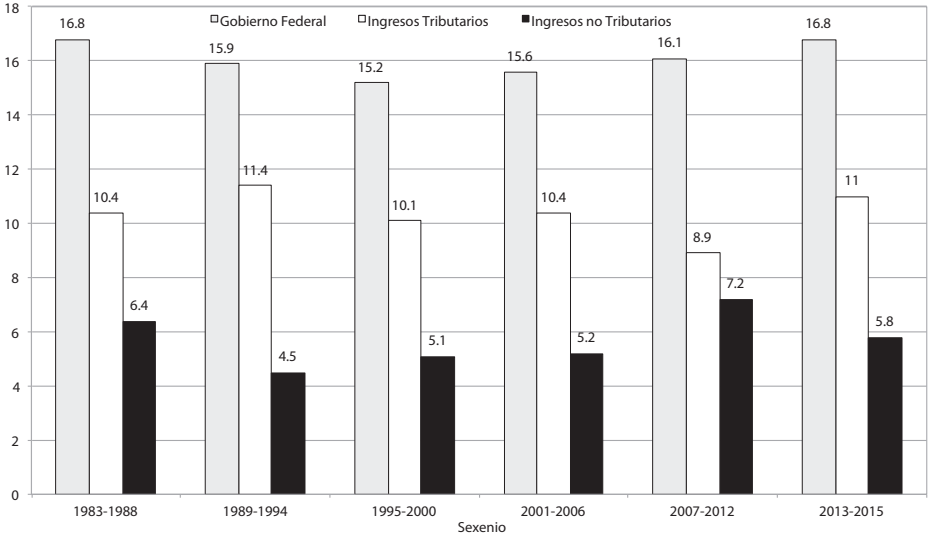
[a] Las contribuciones a la seguridad social no están incluidas en los ingresos del sector público.
FUENTE: elaboración propia sobre la base de SHCP, Dirección de Planeación Hacendaria, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, varios años. Promedios del PIB calculados con cifras de los Cuadros 4.1 y 4.2.

[8] La disminución de los ingresos del sector público en relación al PIB a partir de 1986, se explica más por la baja en los ingresos de Pemex y de las otras empresas y organismos paraestatales, que por la disminución de los ingresos tributarios del Gobierno Federal. Los ingresos petroleros alcanzaron un promedio de 7.4% del PIB entre 1982 y 1985, mientras que entre 1986 y 1994 el promedio se desplomó a 3.3% del PIB. La contribución al PIB por parte de los ingresos de Pemex siguió bajando en el sexenio 1995-2000 cuando alcanzó un promedio de 2.4% anual y 2.3% en el periodo 2001-2006. Los ingresos de las otras empresas y organismos paraestatales obtuvieron ingresos promedio de 9.6% del PIB entre 1982 y 1988, bajando considerablemente a 5.7% con la radicalización de la venta de empresas paraestatales al sector privado entre 1989 y 1994; la privatización continuó aunque a un menor ritmo, por lo que el promedio de ingreso descendió a 4.3% entre 1995-2000 y a 3.8% de 2001 a 2006.

Los ingresos del Gobierno Federal tuvieron un promedio de 16.6% de PIB entre 1983-1988, bajando el promedio a poco más de 15% en los siguientes tres sexenios, aumentando de 2007 a 2012 a un promedio de 16.1%. por lo que su disminución a lo largo de estos cinco sexenios fue de 0.5% del PIB. Véase el cuadro IV.3. Los ingresos provenientes de impuestos alcanzaron un promedio de 10.0% del PIB entre 1983 y 1988, aumentando a un promedio de 11.4% en el periodo 1989-1994, bajando ligeramente en los dos siguientes sexenios, y finalmente desplomándose a un promedio de 8.9% en el periodo 2007-2012, dada la recaudación negativa del IEPS. Los ingresos no tributarios obtuvieron un promedio de 6.6% del PIB entre1983 y 1988, tendiendo a declinar en los siguientes tres periodos y finalmente recuperarse en el periodo 2007-2012 con un promedio de 7.2%, por lo que dichos ingresos aumentaron un 0.6% del PIB entre el primero y el último periodo. El aumento de los ingresos no tributarios en el sexenio 2007-2012, compensó la sensible baja de los ingresos tributarios en este mismo periodo. En el trienio 2013-2015, los ingresos tributarios recuperaron el nivel que tenían en el periodo 1989-1994 (11.0% del PIB), pero disminuyen en los rubros de ingresos no tributarios e ingresos de Pemex. Véase la gráfica IV.4A.

Si comparamos los ingresos fiscales del sector público mexicano con el de otros países, observamos que se ha quedado muy por abajo de Canadá, Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos. En 2009, mientras México obtuvo ingresos del sector público de 22.2% del PIB, Canadá alcanzó el 38.3%, Estados

GRÁFICA IV.4A. Ingresos Tributarios y No tributarios del Gobierno Federal 1983-2015
Porcentaje anual promedio del PIB por periodos



FUENTE: INEGI, El Ingreso y el Gasto Público en México, Aguascalientes, varios años.

CUADRO IV.4. México. Carga Fiscal de Ingresos Corrientes del Gobierno Federal 1983-2012, por Sexenios[a]

Promedio por periodo como porcentaje del pib

Sexenio	Gobierno Federal	Ingresos tributarios	ISR	IVA	IEPS	Importación Exportación	Otros impuestos	Ingresos no tributarios
1983-1988	16.8	10.4	4.0	2.8	2.2	1.1	0.3	6.4
1989-1994	15.9	11.4	5.1	3.1	1.8	1.0	0.4	4.5
1995-2000	15.2	10.1	4.3	3.1	1.6	0.6	0.5	5.1
2001-2006	15.6	10.4	4.7	3.7	1.3	0.3	0.4	5.2
2007-2012	16.1	8.9	5.0	3.6	-0.4	0.2	0.5	7.2

[a] La carga fiscal no incluye las cotizaciones recibidas por las instituciones de seguridad social.

Fuente: elaboración propia sobre la base de INEGI, El ingreso y el gasto público en México, varios años

Unidos 30.4%, Argentina 33.9%, Brasil 36.1% y Colombia 26.7%, de acuerdo con cifras del FMI (Principales Indicadores Fiscales, América Latina y el Caribe, 2010). La distancia se eleva si la comparación se hace con los principales países europeos: Alemania 44. 3% del PIB, Francia 47.7% y Reino Unido 36.4%.

Los ingresos tributarios del Gobierno Federal incluyen el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los Impuestos Especiales sobre la Producción y los Servicios (IEPS), los Impuestos sobre el Comercio Exterior y otros impuestos marginales como el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN). La carga fiscal del gobierno federal, representada por los ingresos tributarios, disminuyó de un promedio de 10.4% del PIB en el periodo 1983-1988 a 8.9% en el periodo 2007-2012, ya que el IEPS pasó a ser negativo y los impuestos al comercio exterior disminuyeron un 0.9% del PIB.[9] Véase el cuadro IV.4.

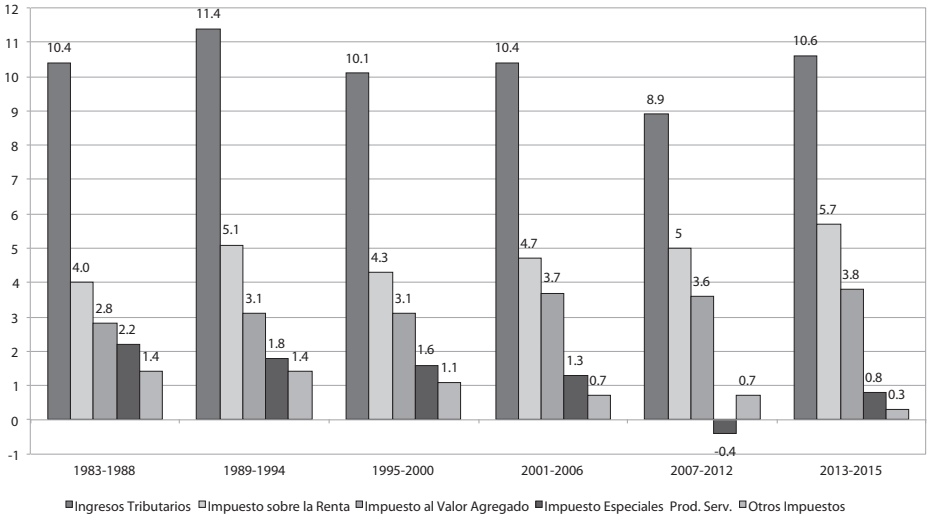
La carga fiscal aumenta si se suman a los ingresos fiscales del gobierno federal las contribuciones a la seguridad social, así en el periodo 1983-1988, la carga total sería de 19.5% del PIB. En los siguientes tres periodos sexenales la carga total baja a 18.9%, 17.9% y 18.6% respectivamente, y en el periodo (2007-2012) casi se iguala la carga total a la del primer periodo. El cuadro IV.3 muestra los promedios sexenales de las contribuciones a la seguridad social.[10]

La carga fiscal de los ingresos tributarios, muestra que el impuesto sobre la renta (ISR) sigue siendo el más importante de los impuestos; los del comercio exterior que en años anteriores, incluyendo 1982, recaudaron más que el ISR, se desplo-

[9] La carga fiscal en México es muy baja si se compara con otros países, por ejemplo: en 2009, Argentina, Brasil y Ecuador tenían una carga fiscal en términos del PIB de 18.9%, 24.4% y 23.7%, respectivamente (CEPAL 2010, Balance preliminar de las economías de América Latina 2009, apéndice estadístico).

[10] Las contribuciones a la seguridad social del cuadro IV.3 corresponden al IMSS y al ISSSTE.

Gráfica IV.4B. Ingresos Tributarios del Gobierno Federal por Rubros de Impuesto 1983-2015
Porcentaje anual promedio del PIB por periodos



Fuente: INEGI, El Ingreso y el Gasto Público en México, varios años

maron a partir de 1983 cuando comienza su desgravación en la etapa neoliberal, de acuerdo con el *dictum* del libre comercio. La carga fiscal del ISR ha fluctuado ligeramente entre los sexenios, manteniéndose entre 4% y 5%. Véase el cuadro IV.4. El segundo impuesto más importante es el del IVA, el cual se inició en 1980 (en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles), con una tasa de 10% y 6% para las zonas fronterizas. La tasa ha variado, con un aumento a 15% y recientemente a 16%.[11] En la etapa neoliberal se ha tendido a privilegiar los impuestos indirectos (como el IVA) ya que son de amplia aplicación, menos complicados de administrar y sobre todo porque las empresas los traspasan al consumidor. El IEPS ocupa el tercer lugar de importancia en la recaudación impositiva, pero ha ido a la baja, volviéndose negativo en el sexenio de Felipe Calderón. Véase la gráfica IV.4B.

Los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) dieron un salto a partir de 1983, por la vía de los derechos sobre los hidrocarburos, desbancando al ISR del primer lugar con una contribución anual promedio de 6.4% del PIB entre 1983 y 1988.Véase el cuadro IV.3. Aunque el promedio bajó de ma-

[11] A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la tasa del IVA sufrió cambios importantes: en 1983 se incrementó a 15%; en 1991 se redujo a 10% y a partir de 1995 la tasa general se elevó nuevamente a 15% y a 10% en la frontera. Junto a ello, continuaron los regímenes de excepción en áreas como transporte público, educación, salud y vivienda, además de operaciones sujetas a tasa cero, como productos agropecuarios, alimentos y medicinas, entre otros. Finalmente, en 2010, la tasa se incrementó a 16% y las exenciones y la aplicación de tasa cero han continuado hasta la fecha. En 2013 la tasa del IVA fue aumentada en la frontera norte del país de 11% a 16%.

nera importante en el sexenio 1989-1994, recuperándose parcialmente en los siguientes dos sexenios, y sobrepasando en el último periodo el promedio del primer periodo; su carga fiscal sigue siendo superior a la del ISR.

3. Debilitamiento de la estructura del gasto público

Los gastos del sector público en México muestran una tendencia a la baja, como consecuencia de la declinación de los ingresos de dicho sector que repercutió en el ajuste del gasto operativo (gasto programable) y del costo financiero. Sin embargo, la reducción de los gastos ha sido mucho mayor que la de los ingresos, como se puede observar en los cuadros IV.4 y IV.5. Mientras que los ingresos se redujeron un 8.9% del PIB entre 1983-1988 y 2001-2006, los gastos bajaron el doble, o sea un 17.5% del PIB en ese mismo periodo. La caída más elevada de los gastos del sector público tuvo lugar durante la administración de CSG (1989-1994), ya que dicho rubro se desplomó un 14.4% del PIB en ese periodo. En los siguientes dos sexenios bajó un 3.1% del PIB, y en el último periodo se elevó un poco, casi recuperando el nivel de 1989-1994, pero todavía muy lejos del nivel del periodo 1983-1988. El gobierno federal redujo su gasto un 8.2% del PIB entre el primero y el segundo sexenios, mientras los organismos y empresas públicas lo hicieron en 6.2%. El cuadro IV.5 muestra que el gasto programable disminuyó 2.1% del PIB entre 1983-1988 y 2001-2006; dentro de dicho rubro, el gasto de capital (inversión pública) bajó un 2.8%, mientras el gasto corriente subió un 0.7%, en ese mismo periodo. El gasto programable se recuperó en el periodo sexenal 2007-2012, sobrepasando al primer periodo en cerca de 1% del PIB. En cambio, el gasto no programable (que contiene los Adefas, las participaciones federales a los estados y municipios así como el costo financiero) se desplomó un 15.9% del PIB entre el primero y el último periodo, lo cual se explica en parte por la disminución del servicio de la deuda pública. En los periodos de crisis de los años 1980 el costo financiero subió de manera extraordinaria por el aumento de los intereses de la deuda externa, así como por la amortización de parte de dicha deuda entre 1986 y 1988. Como puede observarse en el cuadro IV.5, el costo financiero bajó de un promedio de 19.8% del PIB en el periodo 1983-1988, a un promedio de 5.9% en el periodo 1989-1994, y siguió declinando hasta alcanzar un 2.1% del PIB en el periodo 2007-2012.

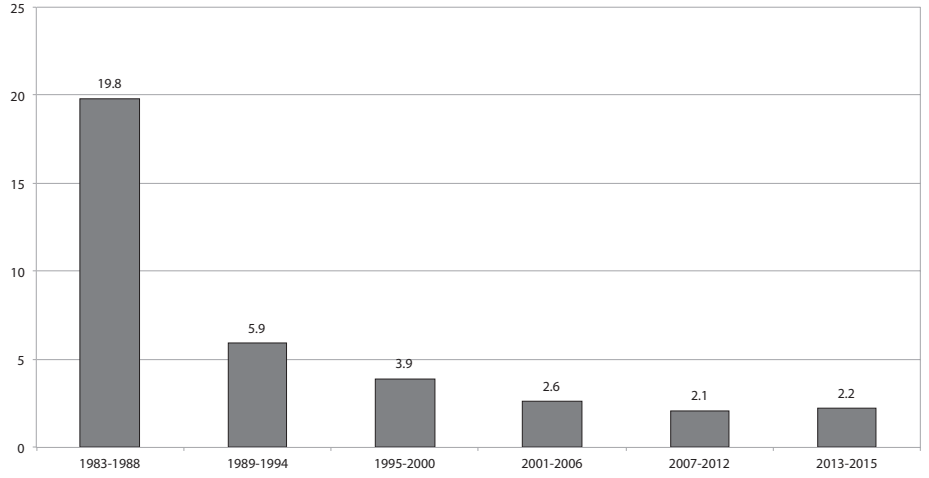
En resumen, el gasto del sector público sufrió un importante ajuste entre el primero y el cuarto periodo sexenales de 17.5% del PIB (de 39.4% a 21.9%), el cual se explica por una baja de 2.1% del gasto programable (por la caída de la inversión pública), pero especialmente por la declinación de 15.4% del gasto no programable (de 21.3% a 5.9%), en especial por la significativa baja del costo financiero de la deuda pública de 19.8% a 2.6% del PIB. Véase la gráfica IV.5. Con menos ingre-

Cuadro iv.5. México. Gastos del Sector Público 1983-2012, por Periodos
Porcentaje promedio anual por periodo en términos del pib

Concepto	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Gasto Sector Público	39.40	25.0	22.8	21.9	24.6
Gasto programable	18.1	15.9	15.7	16.0	19.2
Gasto corriente	12.3	12.4	12.4	13.0	14.6
Gasto de Capital	5.80	3.5	3.3	3.0	4.6
Gasto no programable	21.3	9.1	7.1	5.9	5.4
Adefas	0.5	0.5	0.2	0.2	0.1
Participación E. M.	1.0	2.7	3.0	3.1	3.2
Costo financiero	19.8	5.9	3.9	2.6	2.1

Fuente: elaboración propia sobre la base de shcp, Dirección de Planeación Hacendaria, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, varios años. Promedios del pib calculados con cifras de los Cuadros 1 y 2.

Gráfica iv.5. Costo Financiero de la Deuda Pública del Sector Público, 1983-2015, por periodos
Porcentaje Anual Promedio del pib por Periodo



Fuente: inegi, El Ingreso y el Gasto Público en México, varios años

sos del sector público, en buena parte por la baja de los ingresos de Pemex y los derechos que esta institución paga al Estado, así como por la venta de las empresas públicas más importantes, el ajuste en el gasto público no se hizo esperar. Considerando que los gastos del sector público están ligados al crecimiento económico, a diferencia de los ingresos públicos, esto ayuda a explicar el estancamiento de la economía mexicana en la etapa neoliberal (véase más adelante, a este respecto, los "impulsos fiscales").

CUADRO IV.6. México. Gasto programable devengado del sector público presupuestario, 1983-2012, por sexenios

	Distribución porcentual promedio						
Sexenio	Desarrollo agropecuario	Desarrollo social	Sector de energía	Industria, comunicación transporte	Gobierno	Justicia y seguridad	Total
1983-1988	8.5	30.0	25.5	29.0	3.9	3.1	100.0
1989-1994	5.7	45.2	24.6	15.3	4.8	4.4	100.0
1995-2000	4.8	57.2	20.8	5.2	7.2	4.8	100.0
2001-2006	4.0	58.9	21.0	4.9	5.3	5.9	100.0
2006-2012	3.1	57.2	23.1	5.2	4.7	6.7	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI, El ingreso y el gasto público en México, varios años.

El rubro más importante dentro de la distribución sectorial del gasto programable del sector público durante 1983-1988 fue el de desarrollo social con un promedio anual de 30%, seguido por el de industria, comercio y comunicaciones (29%), el del sector de la energía (25.5%) y los otros rubros con un porcentaje más bajo. Véase el cuadro IV.6. La evolución de la distribución sectorial del gasto programable en los siguientes cuatro sexenios, ha ido a favor del aumento del gasto en desarrollo social, en vista de los programas de lucha contra la Pobreza[12] (27.2%), de justicia y seguridad pública (3.6%) aumento motivado por el combate al crecimiento del narcotráfico y el crimen organizado, así como del gasto de gobierno (0.8%). En cambio los sectores más castigados son los identificados con el apoyo al crecimiento económico: industria, turismo, comunicaciones y transportes –23.8%; energía –2.4% y desarrollo agropecuario, caza y pesca –5.4%).

4. La Política Fiscal Pro-cíclica

La política fiscal mexicana no siempre ha sido *procíclica*, como lo muestra Cárdenas (1987, citado por Palacios 2009: 95) para el sexenio 1934-1940, cuando el Gobierno Federal pasó de una política procíclica aplicada en la década anterior a 1934, obligado por las repercusiones negativas en México de la Gran Depresión estadounidense, a una política contracíclica, impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas a favor del desarrollo económico y social de la clase trabajadora, pero ajena a la obtención del equilibrio presupuestario. En la década 1940-1950 hubo

[12] Programa Nacional de Solidaridad en el gobierno de Carlos Salinas; el Programa de desarrollo humano "Oportunidades" durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderon; en el gobierno de Enrique Peña se adoptó el programa Oportunidades, posteriormente se convirtió en el programa "Prospera" al final de 2014, que junto con la Cruzada Nacional contra el Hambre, el seguro de vida para jefas de familia y pensiones para personas de 65 años y más, constituyen el grueso de de los programas de desarrollo social en vigor.

una prudente política fiscal, apoyada por la renegociación de la deuda externa de 1942, por lo que el gobierno tuvo margen de maniobra en materia de presupuesto. Hacia 1957 se inició la etapa del llamado "desarrollo estabilizador", que mantuvo a raya la inflación y una administración fiscal que desembocó en un manejo sin mayores problemas del déficit presupuestal. Sin embargo desde la segunda mitad de los años sesenta el déficit fiscal comenzó a crecer, agravándose en el sexenio del presidente Luis Echeverría, al aumentar de manera desmedida el gasto público para contrarrestar la huelga de inversiones promovida en su contra por el sector privado.

A decir de Clavijo (2000, citado por Ramírez 2006: 84), la débil carga fiscal y la falta de instrumentos monetarios impidieron intentar una política económica aunque fuera tímidamente contracíclica sin incurrir en déficit. Sin embargo, Ramírez apunta que "no es necesario argumentar la debilidad de los ingresos", ya que en una recesión los ingresos tributarios disminuyen y tienden a ser procíclicos, por lo que los gobiernos neoliberales tratan de compensarlos mediante la contención del gasto público.

La política de contención del gasto público se apoya en la teoría económica neoclásica del "*crowding out*", la cual postula que el déficit público lleva al desplazamiento crediticio del sector privado y el consiguiente efecto negativo sobre la inversión y el crecimiento económico. Cuando el gasto sobrepasa a los ingresos públicos se presiona la demanda de crédito así como la tasa de interés, desembocando en la exclusión crediticia del sector privado. Esta posición teórica no se conforma a la realidad. De acuerdo con Huerta (2004: 113), "en los años cincuenta, sesenta y setenta, el gasto público [en México] indujo más inversión privada y facilitó su financiamiento". En cambio durante la etapa neoliberal la disciplina fiscal de la Secretaría de Hacienda no ha redundado en un mayor nivel de crédito al sector privado, ni en menores tasas de interés, ni en una mayor inversión privada, lo cual ha desembocado en el estancamiento económico.

El efecto del déficit fiscal sobre la tasa de interés depende de la reacción del banco central; si éste eleva la tasa de interés es posible que aparezca el *crowding out*, pero si en cambio eleva la oferta monetaria se evita el alza de la tasa de interés (Ibid., 117). El elevado nivel de la tasa de interés en México se debe, en buena parte, a la organización oligopólica del sistema bancario en un marco de desregulación de dicha tasa por parte del Banco de México. Las tasas activas que cobran los bancos comerciales duplican o triplican las tasas pasivas que pagan a los ahorradores, por lo que la exclusión crediticia del sector privado, se explica, en buena parte, por las elevadas tasas de interés.

El déficit fiscal puede ser inflacionario cuando la economía funciona con pleno empleo de los recursos productivos, en cambio, cuando existe capacidad ociosa no presionará el aumento de precios. Es importante conocer el destino del gasto público para ver si es o no inflacionario: si va a la producción en un entorno eco-

nómico de capacidad ociosa no lo será, pero si beneficia a sectores especulativos podrían presentarse incentivos para obtener elevadas ganancias a través del acaparamiento de bienes y conducir a precios más altos.

También se argumenta que el déficit fiscal presiona los precios e influye en la elevación de la tasa de interés a través de la monetización del déficit o por medio de la emisión masiva de títulos de deuda sucesivos, posición que según Ramírez (2006: 85) puede constituir un error, ya que el déficit presupuestal genera depósitos disponibles en la banca, llevando la tasa de interés a la baja en el corto plazo, y a la vez la emisión de títulos drena los depósitos adicionales, colocando la tasa en algún punto deseado por el banco central. Además Ramírez, apunta que reconocidos poskeynesianos (Wray 2004; Mosler y Forstater 2005), afirman que la venta de bonos gubernamentales en una economía moderna no tiene por objeto financiar el gasto de gobierno sino evitar que la tasa de interés de corto plazo caiga a cero.

4.1. *Constatación del comportamiento procíclico*

La investigación realizada por Ramírez (2006 y 2012) para dilucidar si la política fiscal mexicana es o no procíclica, arroja resultados que confirman que el comportamiento del gasto público en el periodo de 1980 a 2010 es mayormente procíclico. Tanto para el PIB, como para los ingresos y los gastos del sector público, Ramírez calculó su valor real (deflactado) y desestacionalizado, utilizando el filtro de Hodrick y Prescott para determinar el comportamiento cíclico de las variables.

El cuadro IV.7, muestra que en el periodo 1980-2010, tres de las variables tuvieron un comportamiento procíclico: los ingresos tributarios, el impuesto sobre la renta (ISR) y el gasto programable, mientras el IVA y el gasto de inversión fueron acíclicos. El periodo 1997-2007 trata de eliminar de la estimación las intensas crisis de

CUADRO IV.7. Coeficientes de correlación entre el PIB y las variables fiscales, 1980-2010, por periodos

Porcentajes

Concepto	1980-1990	1990-2000	1997-2007	2000-2010	1980-2010
Ingresos tributarios	15.75 A	79.79 P	11.58 A	-10.50 A	38.35 P
Impuesto sobre la renta	40.65 P	79.78 P	38.01 P	54.04 P	59.79 P
IVA	0.96 A	14.77 A	48.15 P	69.98 P	19.89 A
Gasto programable	53.08 P	62.31 P	-0.88 A	-18.81 A	38.16 P
Gasto de inversión	60.84 P	28.14 P	-1.98 A	-33.15 C	9.04 A

A = acíclico; C = contracíclico; P = procíclico

FUENTE: Eduardo Ramírez (2012, p. 119, Cuadro 1).

1994-1995 ("efecto tequila") y de 2008-2009 (subprime), y muestra el comportamiento procíclico tanto del ISR como del IVA; el primero de estos impuestos muestra su prociclidad en todos los periodos, mientras que el segundo tiende a un comportamiento mayormente acíclico. En el periodo 2000-2010, la única variable que muestra un comportamiento contracíclico es el gasto de inversión (o gasto de capital).

Entre las causas del comportamiento procíclico de la política fiscal en México se encuentran la volatilidad del PIB alimentada por la liberalización del comercio exterior, así como los importantes flujos de capital que ha recibido la economía mexicana.[13]

4.2. *Impulsos fiscales*

De acuerdo con la investigación realizada por Palacios (2009) con datos estadísticos entre 1990 y 2007, "se desprende la evidencia de que en México no existe una correlación verdaderamente significativa entre el impulso del ingreso público y el crecimiento del PIB, además de que no existe causalidad en el sentido de Granger en ninguno de los tipos de ingreso". Véase el cuadro IV.8. En cambio, "si hay una correlación positiva entre el impulso del gasto público y el crecimiento del PIB, además de que existen resultados para confirmar que, bajo una elevada significancia, los impulsos fiscales de gasto público causan en el sentido de Granger el crecimiento del PIB y no a la inversa". Véase el cuadro IV.8.

El estudio de Palacios lleva a la conclusión de que no hay una opción de política fiscal positiva para los ingresos, es decir, que es inviable aplicar un esquema de exenciones tributarias puesto que reduciría la capacidad recaudatoria del Estado, la cual no promovería el crecimiento económico para salir de la crisis. Por otra parte, el aumento del gasto público como medida anti-crisis, tiene un impacto contracíclico importante. Así, los gastos que tienen una mayor influencia en el PIB son los de desarrollo regional, desarrollo económico, de gestión de gobierno y desarrollo social. Véase el cuadro IV.8.

4.3. *La importancia de los estabilizadores automáticos para una política contracíclica*

Una política hacendaria efectiva debe contar con estabilizadores automáticos (EA) que promuevan movimientos contracíclicos para suavizar las fluctuaciones del in-

[13] Los flujos de capital a las economías en desarrollo de acuerdo con Stiglitz (2003, citado por Ramírez 2012: 113), conllevan un comportamiento procíclico puesto que en tiempos de baja actividad económica internacional dichos flujos disminuyen provocando una mayor contracción de la economía nacional, la cual se verá exacerbada por la salida de capitales ante la posibilidad de incumplimiento, lo cual lleva a una disminución del gasto público, o inclusive al aumento de los impuestos ante el imperativo del pago de la deuda contraída en los periodos ascendentes del ciclo. Esto genera una incapacidad de los gobiernos para implementar una política contracíclica en periodos de disminución del PIB.

greso, de manera que apoyen la estabilidad de la economía. Los EA están constituidos por aquellos ingresos y gastos públicos que responden a la evolución del ciclo económico. La automaticidad se da cuando las variaciones de los componentes del presupuesto responden a la influencia de los agregados macroeconómicos, a diferencia de las variaciones generadas por las decisiones discrecionales de la autoridad pública (Martner 1999: 19). Los EA no pueden mantener constante el nivel de ingreso, ya que operan a medida que el nivel ingreso cambia; en otras palabras, los estabilizadores atenúan los efectos en el ingreso causados por variaciones autónomas en los componentes del presupuesto público (Alchian y Allen 1968: 573).

Por el lado de los ingresos tributarios, el ISR es el que presenta una mayor contribución a la estabilidad del PIB, ya que generalmente cuenta con tasas progresivas de impuesto, o sea, que a mayor tasa aplicada al ingreso gravable, más grande será el efecto estabilizador. En cambio los impuestos indirectos, como el IVA y el IEPS, tienen menos influencia en la atenuación de las variaciones del ingreso. Desde el punto de vista agregado, la magnitud de la recaudación del conjunto de impuestos es importante para promover la estabilidad económica, sin embargo en México, como hemos visto en secciones anteriores, la carga fiscal (incluyendo los ingresos no tributarios) apenas alcanzó un promedio de 16% anual del PIB entre 2007 y 2012, mientras que en Brasil se situaba en 24.4% y en Ecuador 23.7% en 2009 (CEPAL 2010). Dentro de la carga fiscal los ingresos tributarios de México tan sólo llegaron a un promedio anual de 8.9% del PIB en el periodo citado por lo que su efecto anticíclico automático es pequeño. Los ingresos de Pemex han bajado a lo largo del periodo neoliberal, alcanzando apenas un promedio anual de 3.1% del PIB en 2012, pero su impacto cíclico depende del nivel de los precios internacionales del petróleo, el cual puede o no contribuir a la estabilidad del PIB. Por ejemplo, la baja de los precios del petróleo en 1986 y 2001 contribuyeron más a la recesión de la economía mexicana, aunque en otros periodos los precios elevados han apoyado la estabilidad económica.

En cuanto al lado de los gastos públicos, en el área de la seguridad social, las pensiones recibidas por los empleados públicos tienen una influencia contracíclica importante, en cambio los desembolsos del IMSS y el ISSSTE por incapacidad y riesgos de trabajo tienen menor influencia por su cuantía. El seguro de desempleo tendría un impacto contracíclico significativo, pero este apenas comienza a implantarse en México a través de la reformas del gobierno de Peña Nieto, aunque por ahora se visualiza sólo un periodo limitado y prestaciones en dinero pequeñas. El Distrito Federal y unos pocos estados han establecido una compensación mensual a los adultos mayores que se suman a los gastos públicos contracíclicos. La política de revisión salarial anual no ha tenido un papel importante, en vista de la regla implantada de aumentos al salario mínimo general (SMG) en relación a la inflación esperada y no a la inflación real, por lo que la masa salarial sigue perdiendo poder adquisitivo. Los salarios contractuales, que antes servían de guía a los

aumentos salariales, ahora están sujetos a la guía de los SMG. La masa salarial no ha promovido la demanda efectiva a la vista de la política de contención salarial, a la falta de regulación de las descaradas prácticas de outsourcing y de mecanismos ilegales para evadir las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores.

Una política fiscal efectiva no se puede concebir sin la elaboración y seguimiento de indicadores de discrecionalidad que apoyen la identificación de la posición de la economía en el ciclo. La conducción de la política económica necesita de la adecuada distinción entre tendencia y ciclo, ya que esta permite analizar con mayor precisión la mayoría de los agregados macroeconómicos, como la inflación, el empleo, el déficit externo y el déficit público (Martner 1999: 13). En este contexto, es aconsejable contar con indicadores confiables, tanto de la brecha del PIB (en porciento del PIB potencial), como del déficit cíclico. El nivel del PIB potencial es un indicador de oferta, por lo que la brecha del PIB representa el exceso o insuficiencia de la demanda agregada, obteniéndose así, un indicador de la posición de la economía en el ciclo (Ibid.: 15). El déficit cíclico está en función de la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, así como del peso de los impuestos en el PIB, o en otras palabras, en función de la amplitud de las variaciones macroeconómicas y los ingresos públicos vinculados al nivel de actividad (Ibid.)

Martner (1999: 29), concluye que "si se dejasen actuar plenamente los estabilizadores automáticos en los países latinoamericanos (los que son muy proclives a los desequilibrios económicos), esto ayudaría a suavizar las fluctuaciones cíclicas, incrementando por esa vía el crecimiento en el largo plazo".

4.4. *El papel secundario asignado a la política fiscal*

En América Latina el régimen de acumulación mundial de carácter financiero se ha manifestado a través de un modelo de estabilización que inhibe la acumulación de capital. Este modelo ha sido analizado por diversos autores, entre ellos Pierre Salama (1999), quien lo ha denominado régimen de acumulación con "desinflación competitiva",[14] mientras que Juan Castaingts (2000) lo ha llamado el modelo de "volatilidad latina". En los casos de Brasil y México, se puede afirmar que el modelo de estabilización neoliberal que han aplicado estos países, se constituyó en una de las principales causas de la crisis mexicana de 1994-1995 y la de Brasil en 1999.

El modelo de estabilización implantado en México a partir de 1989, tiene los componentes y la lógica del consenso de Washington. Sus elementos clave son:

[14] El adjetivo de "competitiva" se utiliza para convencer que dicha política llevaría a la reactivación de la producción, al aumento de la productividad del trabajo y a la disminución de la pobreza. La justificación afirma que una política de sobrevaluación del tipo de cambio tiene efectos similares a los de un progreso técnico *capital saving*, cuando las importaciones que promueve están concentradas en bienes intermedios y bienes de capital. Pero como esta política va acompañada de liberalización económica y altas tasas de interés real, tiene efectos macroeconómicos destructivos y un elevado costo social (Cf. Salama 1999: 27).

a) un anclaje de la moneda local al dólar, lo cual ha llevado a un tipo de cambio sobrevaluado,[15] el que a su vez genera déficit externo de carácter duradero y presiona las finanzas públicas; *b)* elevadas tasas de interés real para atraer el capital extranjero necesario para financiar dicho déficit; *c)* política fiscal subordinada a la política monetaria, dada la autonomía que legalmente se concedió al Banco de México y a una política de tipo de cambio sobrevaluado. Así, la Secretaría de Hacienda no puede implementar una política fiscal efectiva, ya que le está vedado elevar libremente el gasto público y el déficit fiscal; *d)* transferencia de buena parte del excedente al exterior y aumento de la dependencia financiera; y *e)* política laboral de contención salarial y de falta de apoyo a la seguridad social.

Los altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México han tratado, a ultranza, lograr el equilibrio del presupuesto fiscal bajo la premisa de que esto evitará presiones inflacionarias o niveles elevados de endeudamiento. Para lograr lo anterior han hecho esfuerzos tanto por incrementar los ingresos públicos como de reducir drásticamente el gasto público. Sin embargo, la política cambiaria ha llevado a una sobrevaluación del peso con respecto al dólar, que junto con la política de tasas de interés por arriba de las tasas internacionales, han nulificado la política fiscal, de manera que la Secretaría de Hacienda carece del poder para promover el aumento de la demanda y expandir tanto el mercado interno como facilitar las ganancias de las empresas, por lo que muchas de éstas últimas se han sobreendeudado, carecen de capacidad para cubrir el servicio de su deuda y no pueden acceder al incremento de la inversión (Huerta 2004: 93). La estabilización de las finanzas públicas por medios restrictivos se ha perpetuado durante el periodo neoliberal en aras de satisfacer las exigencias del capital financiero estadounidense y nacional, pero al elevado costo que significa el estancamiento de la economía mexicana.

La política monetaria cuyo objetivo es el mantenimiento de una baja inflación por medio de tasas de interés elevadas que inhiben la inversión productiva y frenan el crecimiento económico, ha obligado a la política fiscal a servir los objetivos monetaristas de baja oferta monetaria, baja inflación y bajo nivel de actividad económica. Como la tasa de interés no es suficiente para mantener el control de la oferta monetaria se utiliza un nivel deprimido de gasto público para lograrlo, lo cual desemboca en la falta de dinamismo de la economía.

Aun cuando el comercio trilateral entre Canadá, Estados Unidos y México se ha duplicado y el comercio de este último país es el que más ha crecido,[16] las importaciones continúan siendo más grandes que las exportaciones. Con la apertura comercial indiscriminada desde mediados de los años 1980 reforzada con la entra-

[15] La apreciación del peso frente al dólar ha sido apoyada por la entrada de capital especulativo de cartera, por las remesas de dólares de migrantes mexicanos desde Estados Unidos, así como por la elevada cotización internacional del petróleo. Además, el Banco de México ha utilizado la subasta de dólares y otras medidas de política para mantener la sobrevaluación del peso.

[16] El comercio trilateral entre los socios del TLCAN pasó de 288,554 millones de dólares (md) en 1994 a 603,503 en el año de 2002. En el caso de México sus exportaciones se incrementaron de 14.84% del comercio trilateral total a 23.66% en ese mismo periodo, mientras que las importaciones subieron de 16.10% a 18.41%.

da en vigor del TLCAN en 1994, miles de pequeñas y medianas empresas fueron empujadas fuera del mercado, sustituyendo su producción con importaciones, por lo que se ha perpetuado el déficit externo, salvo en algunos cortos periodos posteriores a una gran devaluación del peso. El déficit financiero ha persistido aun cuando se ha restringido el gasto público para obtener un superávit primario, el cual se convierte en déficit debido al mayor peso del costo financiero.

4. El rezago de los ingresos públicos, la evasión y elusión impositivas y la reducida base tributaria

Los problemas inherentes a la débil capacidad fiscal son múltiples: por una parte el rezago en los ingresos públicos ha sido crónico, ya que tradicionalmente México ha figurado entre los países más rezagados tanto en la carga tributaria como en las políticas fiscales (Calva et. al., 2007: 113). Al rezago se puede agregar la baja cobertura impositiva, en términos de actividades no gravadas y una base tributaria reducida (Tello 2007: 22)[17] Gran parte del estancamiento fiscal se puede explicar por la evasión y la elusión fiscales así como por los gastos fiscales (lo que la hacienda pública deja de recaudar debido a diversos beneficios concedidos por las leyes fiscales y medidas de las autoridades hacendarias), lo cual se examina más adelante. Además, la deficiente carga tributaria se ha vuelto dependiente de los ingresos petroleros para sufragar los gastos públicos y estos no sólo han declinado bajo el imperativo neoliberal de un presupuesto balanceado, sino que también se han desequilibrado por la radical disminución del gasto de capital. Una de las justificaciones no probadas para la reducción del gasto público ha sido el argumento del "desplazamiento" de la actividad económica del sector privado (Tello 2007: 22). Por otra parte, la función redistributiva de las finanzas públicas también muestra rezagos y distorsiones importantes, tanto por la reducida aportación de la imposición a la renta y la riqueza, como por las exiguas potestades de los estados y municipios, la recaudación desigual y la pobre administración fiscal (Ibid.: 25). Por el lado de los impuestos, se ha privilegiado a los indirectos, a pesar de sus efectos regresivos para la población, y por el lado de los gastos públicos estos han perpetuado el desequilibrio regional. Aun cuando el gasto en desarrollo social se ha promovido buscando paliar los terribles niveles de pobreza, este ha sido insuficiente, a lo que se suman los fil-

[17] Los ingresos tributarios se han mostrado altamente insuficientes para responder a las crecientes necesidades que ha traído el crecimiento de la población y la urbanización en México. A partir de la instauración de un régimen neoliberal en la economía mexicana, se ha dado un estancamiento tributario, en el que el impuesto directo por excelencia (el impuesto sobre la renta, ISR), ha ido declinando, tanto en sus tasas impositivas como en su capacidad recaudatoria. Los impuestos indirectos como el IVA y los impuestos a la producción y los servicios (IEPS) han incrementado su importancia a pesar de sus características regresivas y que estos últimos distorsionan la relación de precios. Dicho estancamiento se ha paliado con los ingresos de los derechos petroleros, los cuales en el periodo neoliberal han apoyado el sostenimiento del presupuesto de gastos públicos en cerca del 40%, a un costo que ha llevado a Petróleos Mexicanos a ser una empresa en retroceso tecnológico y productivo, además que le ha quitado al país la oportunidad de convertir a la industria petrolera en un motor de crecimiento económico y social.

tros establecidos por la burocracia y la corrupción, los cuales deprimen la cobertura del gasto social en los niveles más desfavorecidos de la población, además de que dicho gasto se sigue utilizando de manera clientelar, sobre todo en los tiempos de elecciones políticas.

El federalismo fiscal arrastra una serie de problemas, entre los que sobresalen la concentración de la recaudación fiscal en la federación y en detrimento de las entidades federativas y los municipios. Si bien el gasto público es el que se ha descentralizado, a partir de la participación de estados y municipios en la recaudación federal de impuestos, y desde 1998 se incorporan las aportaciones federales. Véase el capítulo 5. También en el nivel del gasto existe cierta dependencia de la federación, ya que las decisiones, en cuanto a monto y destino están altamente concentradas en la federación y dentro de ésta en el Ejecutivo (Tello 2007: 23).

5.1. *Gastos de la hacienda pública (beneficios concedidos), evasión y elusión fiscales*

Además de los factores arriba mencionados, el rezago de los ingresos fiscales del gobierno federal en México está condicionado por dos fenómenos históricamente arraigados: uno, constituido por los beneficios concedidos por las leyes fiscales y las prácticas de las autoridades hacendarias favorables a ciertos sectores de contribuyentes, que en conjunto se han estimado a través de un Presupuesto de Gastos Fiscales; otro es el conformado por la evasión y la elusión fiscales.

Los gastos fiscales están constituidos por los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales, establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria se aplican a nivel federal (CEFP, "Nota informativa 050", 12 julio de 2013). En noviembre de 2002, la SHCP elaboró el primer documento de gastos fiscales, que contenía 75 rubros de gastos, de los cuales casi la mitad carecían de estimaciones; calculando un gasto fiscal de 5.3% del PIB proveniente de los rubros cuantificables. En 2007, la SHCP estableció definiciones de cada uno de los rubros, su fundamentación legal, la metodología de estimación y se incorporó el rubro de subsidio a las gasolinas. En 2007 y 2008 los presupuestos de gastos fiscales llegaron a 5.9% y 5.7% del PIB, respectivamente: En 2009 y 2010, los gastos fiscales se estimaron en 3.9% y 4.0% del PIB, respectivamente, los cuales muestran una disminución importante en comparación con 2007 y 2008 (Ibid.). En los años de 2011 y 2012, el presupuesto de gastos fiscales se mantuvo en un nivel similar al de los años 2009 y 2010. En 2013, se realizó un cambio en la metodología para la elaboración de dicho presupuesto: en lugar de fuentes secundarias de información, para este año se utilizó información proveniente de las declaraciones fisca-

les de los contribuyentes, por lo que algunos rubros mostraron variaciones importantes en su estimación (deducciones por colegiaturas, programa de estímulos de primer empleo, salarios pagados a trabajadores de 65 años o más y trabajadores con capacidades diferentes entre otros). El presupuesto de gastos fiscales 2013 muestra una estimación de 3.87% del PIB.

En el cuadro IV.9 se muestra una comparación del año 2008 (último año con un elevado presupuesto de gastos fiscales) y 2013 (año con un menor presupuesto), por lo que se observa una diferencia considerable entre el total de gastos fiscales de estos años (5.92% vs 3.87%), la cual alcanza el 2.05% del PIB. Aun cuando en 2013 el presupuesto total es menor en términos del PIB, los tres primeros rubros (tasas reducidas, exenciones y subsidios) muestran un monto de alrededor del 80% del total, mientras que en 2008 alcanzaron un 67.5% del total. En la parte baja del cuadro IV.9 se desarrolla la distribución por impuestos y estímulos fiscales, notándose que el ISR ha disminuido el sacrificio fiscal de 3.02% del PIB en 2008 a 1.69% del PIB en 2013; también el IVA y los estímulos fiscales muestran un reducción entre esos años, mientras que el IEPS aumenta ligeramente. Otra diferencia es que en 2008 no existían los diferimientos en el pago de impuestos, que constituyen un importante beneficio para las grandes empresas a las que se les concede,[18] lo cual significa diferir 54 358 millones de pesos en el pago de impuestos en 2013. En 2015 el gasto fiscal alcanzó 532 207 mp, cantidad que asciende al 2.8% del PIB lo cual indica que dicho gasto bajó 1.07 del PIB respecto a 2013. No obstante, la Secretaría de Hacienda en el presupuesto de 2016 prevé un gasto fiscal de 564 543 mp, lo cual representa un 5.7% de aumento respecto a 2015.

El presupuesto de gastos fiscales da pie para recomendar a los legisladores la eliminación de varios beneficios fiscales que no tienen justificación social y/o económica, como son, en el ISR el régimen de consolidación fiscal para personas morales, la deducción inmediata de inversiones de activos fijos, la compra de automóviles, y la deducción del crédito al salario. En los impuestos especiales, la tasa reducida para cigarros, puros y otros tabacos labrados, la exención del impuesto sobre automóviles nuevos para vehículos con costo menor al límite fijado por las autoridades.

Evasión fiscal. De acuerdo con la SHCP, "la evasión fiscal es la acción de evadir el pago de los impuestos, lo cual constituye el delito de defraudación a la Hacienda Pública. Consiste en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas etc., con la

[18] Las cifras de la Comisión de Hacienda son reveladoras, expresa Martínez (2013: 2), las 30 principales empresas en México, según el reporte del SAT se acogen al diferimiento de impuestos, por lo que en 2012 difirieron un total de 140,023 millones de pesos (mp). En la lista de empresas diferidoras se encuentran: Televisa, Telmex, Grupo Modelo, Liverpool, Palacio de Hierro, Bimbo, Grupo México, FEMSA, Cemex, Comercial Mexicana, Grupo Saba, Walmart, Bachoco, Kimberly Clark, Electra, Iusacel, Maseca, Grupo Posadas, Gigante, Herdez, Alfa Sur, Grupo Azur, Aeropuerto del Pacífico, Peñoles, América Móvil, Autlán y Ahmsa. Por ejemplo, la empresa FEMSA, pagó sólo 5,671 mp y gracias a las leyes hacendarias difirió 10,567 mp; el Grupo Posadas enteró 33.2 mp y difirió 1,987.2 mp.

CUADRO IV.9. Presupuesto de Gastos Fiscales (lo que el Erario Público deja de Recaudar), 2008 y 2013

Millones de pesos y porcentajes del pib

Concepto	Tasa reducida	Exenciones	Subsidios	Diferi-mientos	Créditos fiscales	Deduc-cines	Facilidad Admva	Régimen Sectorial	Total
2008									
Total	215,687	109,431	82,626		64,055	84,449	12,157	36,151	604,556
Porcentaje del PIB	2.0.5	1.04	0.79		0.61	0.80	0.12	0.34	5.75
2013									
Total	205,756	187,755	131,732	54,358	14,090	29,612	12,788	7,328	643,419
Porcentaje del PIB	1.24	1.13	0.79	0.33	0.08	0.18	0.08	0.04	3.87
	2008	% PIB	2013	% PIB					
Impuesto sobre la renta	316,675	3.02	280,772	1.69					
ISR empresarial	152,170	1.45	144,566	0.87					
ISR personas física	164,505	1.57	136,206	0.82					
IVA	226,057	2.15	251,743	1.52					
IEPS	36,249	0.48	96,814	0.58					
Estímulos fiscales	25,575	0.27	14,090	0.08					
Gasto fiscal total	604,556	5.92	643,419	3.87					

FUENTE: elaboración personal con datos del CEFP provenientes del Presupuesto de Gastos Fiscales 2008 y 2013.

finalidad de evitar el pago de contribuciones que por ley le corresponden a un causante" (citada por CEFP, 2010: 25).

Elusión fiscal. Esta consiste en la declinación del pago de impuestos usando los vacíos que existen en la ley sin que constituya falta o delito. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogeneizar el sistema tributario (citada por CEFP, 2010: 26).

Las causas que provocan la evasión fiscal en las empresas mexicanas, de acuerdo con María Isabel Jiménez (2003), pueden ser internas o externas a las empresas. Entre las primeras se ubican las creencias arraigadas de evasión fiscal, el desconocimiento de la ley, los cálculos incorrectos de impuestos y su pago fuera de plazo; entre las segundas se encuentran las inconsistencias, vacíos y complejidad de las leyes fiscales, un defectuoso proceso de fiscalización, la corrupción y el burocratismo de funcionarios y empleados públicos así como el terrorismo fiscal.

A través de una encuesta de opinión, Casar y Buendía (2001) identifican cuatro determinantes básicos de la evasión fiscal. *1)* El conocimiento de la población

sobre sus obligaciones tributarias; en México el nivel de conocimiento es bajo. *2)* La percepción sobre el régimen tributario, sobre todo las opiniones sobre la equidad del sistema tributario y sobre la función de los impuestos: la mayoría de la población (72%) piensa que el sistema es injusto porque beneficia a los que más tienen, mientras que el 59% piensa que la función de los impuestos es la de dar capacidad al Estado para la prestación de servicios públicos y sólo un 11.5% identifica la función redistributiva del sistema impositivo. *3)* Amplitud de la evasión y conocimiento sobre mecanismos de evasión fiscal; la mayoría piensa que los mexicanos son "poco conscientes y poco responsables de sus deberes", lo cual refuerza las conductas de evasión pues la presión social como determinante de la conducta deja de operar; además, alrededor del 85% de la población mencionó estar al tanto cuando menos de un mecanismo de evasión de impuestos. En cuanto al riesgo de ser castigado por la evasión de impuestos, el 53% de la población cree que la gente paga impuestos por miedo a ser descubierta. *4)* La imagen sobre el manejo de los recursos públicos; a este respecto la mayoría de los mexicanos piensan que el Estado no está cumpliendo con sus funciones básicas y, en represalia, se justifica la evasión fiscal. Los autores llegan a la conclusión de que "en México están presentes la mayoría de los determinantes de la cultura del no pago: un bajo nivel de cultura fiscal, conocimiento de mecanismos de evasión, opinión negativa sobre el sistema tributario, baja probabilidad de castigo y ausencia de mecanismos de presión social".

En noviembre de 2006, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), realizó una estimación de la evasión fiscal en México para el periodo 2002-2004, la cual pasó de 213 863 mp a 221 203 mp (a precios constantes de 2003) en este periodo; como porcentaje del total, la evasión global pasó de 27.64% a 27.08%; en términos del PIB la magnitud de la evasión pasó de 3.27% a 3.00%. Otra estimación realizada por E. Morales (2007: 158) para el año 2006, asumiendo porcentajes de evasión del ISR de 77%, y de 40% para el IVA, provenientes de estudios realizados por el Colegio de México y el Colegio de la Frontera Norte, respectivamente, y aplicados al presupuesto de ingresos de 2006, arrojaron un resultado de 1479 mmp de evasión fiscal global, que participa con 42.84% en el total de ingresos.

Otros factores importantes que impactan de manera negativa la actividad económica, la generación de empleos y la recaudación fiscal, se localizan en la piratería, el contrabando y la economía informal (CEFP 2010: 27). Se estima que por concepto de contrabando y piratería México deja de recaudar alrededor de 80 000 mp, equivalente al 0.80% del PIB. El sector informal está vinculado al contrabando y la piratería, ya que una elevada proporción de los bienes que se ofrecen en este sector provienen de dichas actividades. Las autoridades y los sectores empresarial e industrial aseguran que la piratería y el contrabando han capturado entre el 50% y el 80% del mercado interno (CEFP).[19]

[19] Se afirma que son piratas: 8 de cada 10 películas de video; 7 de cada 10 discos musicales; 65% del software informático; 3 de

5.2. *La reducida base efectiva de contribuyentes*

De acuerdo con el CEFP (2010), la debilidad estructural del sistema fiscal mexicano se explica por la reducida base de contribuyentes, la cual se presenta por los siguientes factores: la enorme cantidad de transacciones económicas que se llevan a cabo en la economía informal, lo que se explica en gran medida por las dificultades administrativas de regulación, así como por los altos costos fiscales de actuar en el ámbito formal. La complejidad de la legislación fiscal y la amplitud de la evasión fiscal contribuyen de manera importante a la debilidad de la base de contribuyentes.

La ampliación de la base tributaria es la única forma en que se sustenta el crecimiento de la recaudación a largo plazo. La otra manera es vía incrementos en las tasas de impuestos existentes y/o creando nuevos impuestos (CEFP 2010: 29). En México dicha ampliación también es necesaria para que la recaudación de los ingresos presupuestarios dejen de depender de la renta petrolera (Ibid.)

En la gráfica IV.6 se presenta la evolución de la ampliación de la base de contribuyentes, la cual muestra un notable aumento entre 2001 y 2006, años en lo que se triplica el número de contribuyentes activos. El aumento continuó entre 2006 y 2010, pero a un ritmo menor, con un incremento de 50%. La expansión del número de contribuyentes ha continuado en el periodo 2010-2015, con un aumento cercano a 44%.

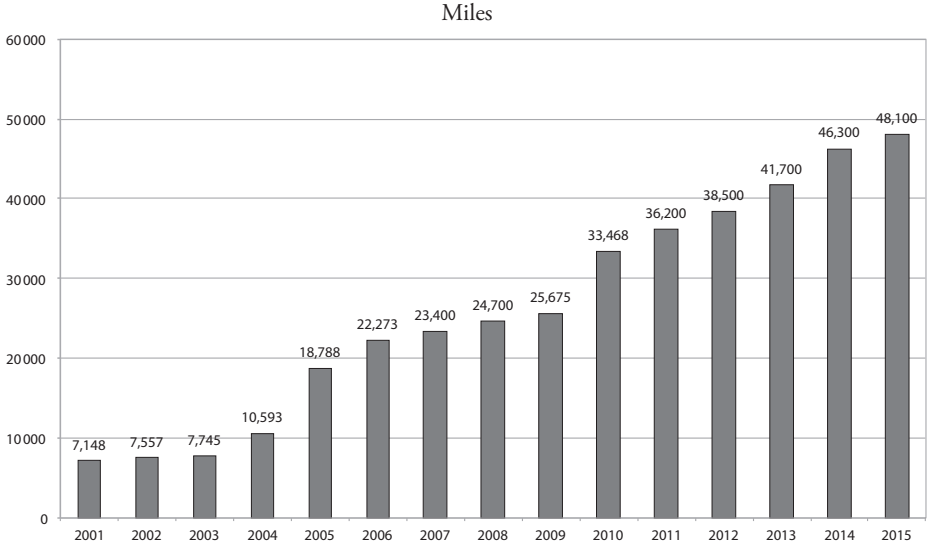
5. La pseudo reforma fiscal de octubre de 2013 (con vigencia a partir de 2014)

La pregonada reforma fiscal no merece el nombre de reforma, sino tan sólo el de "miscelánea fiscal" como se ha dado en llamar a los cambios ligeros del sistema impositivo mexicano. La pretensión de incrementar la recaudación fiscal en 1.5% del PIB ha resultado fallida, dada la abierta oposición de los grandes empresarios (especialmente en relación al ISR), de la industria maquiladora (en relación al aumento de la tasa del IVA), así como de los partidos políticos y organizaciones sociales (en contra de gravar con el IVA los alimentos y las medicinas). La industria de refrescos (Coca Cola, Pepsi Cola, y demás fabricantes de bebidas dulces gasificadas) llevó a cabo una costosa campaña publicitaria y de lobby en contra del IVA, que aun cuando no logró que sus productos continuaran exentos, si logró que se le aplicara la mitad del impuesto.

En el área de administración tributaria, la reforma no incide en la simplificación del sistema tributario, sobre todo en el ISR que aun conserva ciertos regímenes especiales y ciertas características cedulares; tampoco incide en una coordinación

cada 10 libros editados; 2 de cada 3 pares de tenis; 3 de cada 10 vinos; 3 de cada 10 aparatos eléctricos; 5 de cada 10 prendas de vestir que se venden en el país tienen un origen ilícito en el contrabando o en la piratería.

Gráfica iv.6. Evolución del número de contribuyentes registrados en el sat



Fuente: Subsecretaría de Ingresos, shcp.

efectiva de los tres ordenes de gobierno, ni tampoco disminuye la dependencia de las entidades federativas y municipios de la gestión federal ejercida por la Secretaría de Hacienda. El Código Fiscal de la Federación si efectuó cambios recientes para que el sat pueda ejercer una fiscalización más eficaz a través del endurecimiento de penas y multas, el uso de información bancaria de las cuentas de individuos y empresas, y un aumento de las actividades de auditoria fiscal. En 2014 entró en vigor el Régimen de Incorporación Fiscal (rif) para los pequeños contribuyentes (con ingresos hasta 2 millones de pesos anuales. Este será un programa a 10 años, con descuento en el isr de 100% en el primer año, bajando sucesivamente hasta un descuento de 10% en el décimo año; al final del periodo se registrarán en el Régimen General. El requisito principal es el de dar información al sat de sus operaciones con proveedores y clientes, mediante la cual el fisco, plausiblemente, aumentará su base de contribuyentes y podrá disminuir la evasión fiscal.[20]

En el área de promoción de la actividad económica a través de beneficios fiscales, se establecen algunas pequeñas disminuciones de dichos beneficios en el isr. El régimen de "consolidación fiscal" se cambió por el "régimen de sociedades integradoras", el cual seguirá permitiendo a éstas restar las perdidas en que hayan incurrido las sociedades integradas (véase el art. 64 de la Ley del isr). Lo que cambia es el

[20] El rif es el cuarto intento de la shcp para integrar a la formalidad a los informales. Los otros regímenes para pequeños contribuyentes no tuvieron éxito: en 1989 las Bases Especiales de Tributación (bets); en 1997 el Régimen de Contribuyentes Menores (RCM), y en 1998 el Régimen de Pequeños Contribuyentes (repecos) (Marcela Ojeda, *El Financiero*, 25-11-2013: 4)

nombre del régimen, pero no la consolidación de pérdidas contra las ganancias que permite pagar menos impuestos. Lo que se redujo fue el plazo del diferimiento del pago de impuestos de cinco a tres años a las sociedades integradoras. Se eliminó la tasa reducida de 21% a favor de grandes empresas agropecuarias, que a partir de 2014 pagarán la tasa general de 30% (a partir de ingresos de 338 salarios mínimos). Se eliminó el régimen simplificado para el sector primario, y se estableció un tratamiento diferenciado por tamaño de empresa o del nivel de ingreso de las personas físicas con actividad en dicho sector. (Acosta 2013: 27-29). Se eliminó la deducción total de activos fijos adquiridos en el mismo ejercicio fiscal; ahora serán deducibles a lo largo de la vida útil de dichos activos. La deducción del costo de automóviles disminuyó de 175 mil a 130 mil pesos, y la deducción del arrendamiento de automóviles de 230 a 200 pesos diarios. La deducción por consumo de alimentos en restaurants bajó de 12.5% a 8.5% siempre que se pague con tarjeta de crédito u otro medio autorizado por el SAT (Ibid.). Los gastos de representación ya no serán deducibles (art. 28 Ley del ISR) y se han puesto topes a las deducciones de viáticos y gastos de viaje, gastos médicos y primas de seguros de vida, gratificaciones de ejecutivos (art. 27). Las empresas no podrán deducir el 100% de algunas prestaciones sociales, sino tan sólo el 53% (art. 25) (vales de gasolina, fondos de ahorro y de pensiones complementarios a los que establece la ley; los vales de despensa sólo si se otorgan a través de monedero electrónico).

En donde retrocedió la reforma fue en la eliminación del impuesto empresarial a tasa única (IETU) (un impuesto de control para evitar evasión en el ISR) ya que Hacienda dejará de recaudar 101 mil millones de pesos según estimaciones de la propia SHCP y tan sólo recaudará 30 mil millones de pesos más, o sea un cobro adicional de 10% sobre el ISR pagado en 2012 (Quintana, *El Financiero*, 16-10-2013: 6). Ahora el impuesto de control, de acuerdo con el Sub-secretario de Ingresos de la SHCP, será el impuesto de 10% a las ganancias de capital y los dividendos, obtenidos por una persona física con actividad empresarial o como asalariado, ingresos que no serán acreditables para los distintos pagos de ISR, (*El Financiero*, 11-09-2013: 4). También se eliminó el impuesto a depósitos en efectivo (IDE), que junto con el IETU se consideraron como un freno al lavado de dinero y a la evasión fiscal.

En relación a la reforma recaudatoria, el ISR de las personas morales no cambia ya que se aplicará al resultado fiscal del ejercicio la tasa de 30% (ingresos menos deducciones) (art. 9 Ley ISR). En cambio si subió el ISR de las personas físicas, de acuerdo con el artículo 152 de la propia ley: la tasa aplicable a los causantes con ingresos mayores a 750 mil pesos hasta un millón aumentó de 30% a 32% sobre el excedente del límite inferior (más una cantidad fija de 180 850.82), por lo que la tasa sobre un millón es de 26.08%; los ingresos mayores a un millón hasta tres millones de pesos, pagarán una tasa de 34% sobre el excedente del límite inferior (más una cantidad fija de 250 850.81), por lo que la tasa efectiva sobre el límite superior es de 31.03%; y los ingresos mayores a tres millones de pesos tendrán una

tasa (máxima) de 35% sobre el excedente del límite inferior (más una cantidad fija de 940 850.81), así para un ingreso de cuatro millones la tasa efectiva es de 32.27%. La tasa no es de 35% sobre los cuatro millones como se ha ventilado en los medios de comunicación.[21] La venta de acciones y los dividendos percibidos se gravarán con un 10%. En cuanto al IVA, en las zonas fronterizas el impuesto aumento de 11% a la tasa general de 16%, por lo que este impuesto se ha homologado en todo el país. Las propuestas del poder ejecutivo de gravar la enajenación de casas habitación, y de gravar intereses y comisiones derivados de créditos hipotecarios, así como el arrendamiento de vivienda, fueron retiradas. También se retiró la propuesta de gravar alimentos, medicamentos, espectáculos y colegiaturas. En cuanto al IEPS, se grava con un peso por litro a las bebidas azucaradas (Coca Cola, Pepsi Cola, etc), y un 5% a los alimentos chatarra azucarados (botanas, confitería, chocolates, pudines, flanes, dulces (de frutas, leche y cacahuate), helados, nieves y paletas).

6.1. *Bases generales para una reforma hacendaria*

De acuerdo con Carlos Tello (2007: 26-29), en materia de ingresos se debe actuar simultáneamente en tres áreas: la administrativa, la promocional y la de reforma fiscal. Dentro de la primera, es necesario simplificar el sistema impositivo, contar con un registro nacional de contribuyentes actualizado y un control de sus obligaciones en materia de impuestos (ISR, IVA, IEPS, etc.); realizar una fiscalización eficiente, e incentivar la participación y el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), así como establecer una capacitación eficaz del personal hacendario. En el área de promoción del nivel de actividad fiscal y el crecimiento económico, se debe de balancear los incentivos y facilidades tributarias—que en México han sido excesivos—con la obtención de recursos suficientes para cubrir el gasto público. Si bien el gasto fiscal (para promover el crecimiento), se redujo alrededor de dos puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2013, su nivel actual (3.87% del PIB) todavía significa una importante sangría para el fisco federal. Si a esto se suma la evasión fiscal que alcanza un 3% o más del PIB, la pérdida de ingresos alcanza una gravedad que es urgente eliminar. En este contexto, la reforma fiscal se hace imprescindible para lograr un aumento significativo de los ingresos fiscales, dentro de un marco de equidad distributiva y eficiencia económica. El ISR en México proporciona pocos recursos a la hacienda pública (alrededor de 5% del PIB), comparado con el promedio de países de la OCDE (14% del PIB), por lo que es menester volverlo más progresivo y bajar considerablemente los incenti-

[21] En la prensa y otros medios masivos de comunicación se afirmó que las tasas sobre ingresos mayores de 500 mil pesos subieron de 30 a 31%, las de más de 750 mil pesos a 32%, las de más de un millón de pesos a 34%, y las de más de tres millones a 35%, sin tomar en cuenta que las tasas se aplican sobre la diferencia entre el límite inferior y el superior (véase *El Universal*, "Cambios a la propuesta de reforma fiscal" (17-10-2013); "Senado recibe minutas sobre reforma hacendaria" (22-10-2013).

vos y facilidades que se les dan a los contribuyentes, ya que estos no apoyan el incremento de la tasa del PIB, de acuerdo con la investigación de Palacios (2007). En cuanto al IVA, es pertinente la propuesta de Boltvinik de quitarle regresividad mediante la aplicación de tasas diferenciales en relación a la concentración del consumo y el estrato de ingreso de los consumidores.

En relación a la reforma del IVA, Julio Boltvinik (2012: 185), critica las propuestas de eliminar la tasa cero a medicinas y alimentos por su regresividad,[22] ya que la Ley el IVA anterior, a pesar de que es "barroca y confusa", protege del sobreprecio que el IVA significa para los satisfactores de las necesidades básicas clásicas: alimentos, medicamentos y los servicios de salud proporcionados por el sector público y una parte de la vivienda y servicios de educación (los servicios hospitalarios, análisis y radiografías realizados por el sector privado causan el impuesto de 16%). Los impuestos indirectos como el IVA son altamente regresivos, sin embargo, Boltvinik (2012: 191-192), expresa que esto no tiene que ser así, basado en su propuesta de tasas diferenciales, más elevadas para los estratos de ingresos más altos (deciles IX y X de la distribución del ingreso), y más bajas para los estratos de menor ingreso (deciles I a V). Dicho autor ha estimado índices de concentración relativa (ICR) del consumo de los diferentes bienes y servicios, los cuales ha clasificado en meritorios (bienes y servicios con valor social como la educación y la salud) y dañinos (como el alcohol y los alimentos chatarra). Así, los deciles de altos ingresos (IX y X) muestran un ICR elevado en el consumo de ciertos bienes meritorios, que deberían gravarse con IVA, mientras que los deciles de bajos ingresos (I a V) tienen un ICR alto en bienes y servicios dañinos (*e.g.* refrescos y alimentos chatarra) que no deberían gravarse o hacerlo con bajas tasas de IVA. La aplicación de tasas del IVA más elevadas para los estratos de altos ingresos y más bajas para los estratos con menores ingresos llevaría: *1)* a eliminar la regresividad del IVA y *2)* a obtener aumentos significativos en la recaudación de este impuesto.

A manera de síntesis: los usos neoliberales de las finanzas públicas para el cambio de modelo económico a favor de la empresa privada y en contra de la soberanía estatal

La última administración gubernamental que trató de reforzar el decantado modelo de crecimiento hacia dentro (por sustitución de importaciones), fue la de José López Portillo (JLP) (1976-1982), pero el uso que dio a las finanzas públicas, a través de una política de un gasto público irresponsable, de grandes inversiones ineficaces y elevados subsidios al sector privado, que redundaron en graves desequilibrios sectoriales internos y en un elevado incremento de la deuda externa,

[22] Tanto el gobierno de Ernesto Zedillo, como los de Vicente Fox y Felipe Calderón, propusieron eliminar la tasa cero que tienen los alimentos y medicinas; también el gobierno de Enrique Peña hizo una propuesta similar a través de la reforma fiscal 2013, aunque finalmente se retiró la eliminación de dicha tasa y de la mayoría de las exenciones a bienes y servicios.

llevaron al país a la gran crisis de 1982, a pesar de los cuantiosos recursos que entraron al país provenientes del boom petrolero exportador. La caída de los precios internacionales del petróleo en 1981, sumado a la huida de capitales al extranjero y a un clima internacional adverso por el elevado aumento de la tasa de interés, llevó al país en los primeros meses de 1982 a una grave crisis económica y financiera que desembocó en la cesación del servicio de la deuda externa. La expropiación de la banca privada llevada a cabo por JLP en septiembre de ese año, exacerbó la pugna entre el sector privado y el sector público, sentando las bases para un furioso embate contra el Estado en medio de un clima internacional proclive al neoliberalismo. El cambio paradigmático en México, estructurado alrededor del CW, ha desembocado en el desmonte del modelo de acumulación por sustitución de importaciones (MSI) que estuvo vigente hasta 1982 y cuya crisis fue aprovechada por la administración de Miguel de La Madrid Hurtado (MMH) (1982-1988), apoyada por las grandes empresas mexicanas y extranjeras que operaban en el país y organismos financieros internacionales, para iniciar la construcción de un nuevo modelo de acumulación secundario exportador (MSE). Este se consolidó bajo los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (CSG) (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL) (1994-2000). El conjunto de formas institucionales (FI)[23] que regulaban la economía bajo el MSI tenían como eje de cohesión a las FI de las *relaciones mercantiles* (orientadas al mercado interno), así como por las *relaciones salariales* (las relaciones capital-trabajo orientadas a promover la demanda interna y a la consecución de un estado de bienestar), las cuales han sido flexibilizadas cada vez más, acabando con el compromiso institucionalizado (el Pacto) entre el Estado y la clase trabajadora y entre el Estado y el empresariado nacionalista. Las FI de la *fiscalidad* también fueron importantes, puesto que estaban vinculadas tanto al crecimiento económico, como al apoyo de las instituciones de protección social. Con el MSE la regulación de la economía ahora se da mediante la directriz de las FI de las *relaciones monetario-financieras* y las *relaciones internacionales* (orientadas al beneficio del capital financiero y de los grandes exportadores). Las FI de la *fiscalidad* fueron relegadas a segundo plano, metiéndolas a una camisa de fuerza mediante las propuestas del CW y del FMI, por lo que han sido dependientes de las políticas monetaria y del tipo de cambio, ambas con una orientación pro-cíclica transferida a la política fiscal.

La administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), de entrada se propuso el cambio estructural, para el cual se sirvió principalmente de dos medios: la política de ajuste a las finanzas públicas y la apertura comercial, económica y financiera. Mediante un programa de choque bajó el déficit presupuestal cerca de 40% durante el sexenio. Para esto aumentó los impuestos y los precios de los productos

[23] Las FI constituyen la codificación social de una o varias relaciones sociales de producción fundamentales que caracterizan al modo de producción dominante (el capitalista) (Boyer 1986: 487). Las FI canónicas son: 1) la relación salarial (relación capital-trabajo); 2) las relaciones mercantiles (entre empresas y entre estas y los consumidores); 3) las relaciones técnicas de producción; 4) las relaciones internacionales; 5) las relaciones económicas del Estado (monetarias, crediticias y de gestión fiscal); y 6) las relaciones de propiedad (cf. Soria 2000, para un análisis detallado de las FI y la regulación económica).

y servicios de las empresas públicas, inició la desincorporación de éstas, dio un primer paso hacia la reprivatización de la banca y disminuyó el gasto público para obtener un superavit primario, con el fin de pagar, a toda costa, el servicio de la deuda externa. A partir de 1985 comenzó la apertura de la economía bajando unilateralmente las tarifas del comercio exterior, de manera tan extrema y amplia que sentó las bases de la debilidad del siguiente gobierno para negociar el TLCAN. La medicina fiscal-financiera-comercial fue eficaz para realizar, con shocks inmisericordes, el cambio estructural, pero casi mata al enfermo ya que dejó postrado al principal activo de la economía, la clase trabajadora, postración de la cual no se ha levantado hasta hoy en día.

En el periodo 1988-1994, la administración de Carlos Salinas de Gortari (CSG) continuó con un uso golpista de las finanzas públicas, aplicando otra vez una disminución del gasto público mayor a la baja en los ingresos, hasta alcanzar un superávit primario en 1992. Así, mientras el ingreso público disminuyó cerca de 6% del PIB (principalmente por los ingresos que dejó de percibir el Estado por la venta de empresas públicas así como por la baja de los ingresos de Pemex), el gasto público se desplomó poco más del 14%, no obstante amortiguada su caída por la baja en los intereses de la deuda externa, baja que se explica por la renegociación de ésta última en 1989, que logró plazos más amplios de vencimiento. Los ingresos de 6.5% del PIB por la venta de empresas públicas y bancos tan sólo sirvió para amortiguar la magnitud de la baja en los ingresos, pero no para evitarla. La desincorporación de empresas públicas dejó un hueco permanente en los ingresos públicos. En el sexenio de CSG, la falta de corrección del desequilibrio externo, agravado por la sobrevaluación del tipo de cambio, redundó en otra crisis económico financiera a fines de 1994, cuando tomó posesión la administración de Ernesto Zedillo. La postergación de la devaluación del peso frente al dólar mientras se terminaba de negociar y ratificar el TLCAN, culminó con una mega-devaluación cercana a 60%, al sobrevenir la desconfianza de los inversionistas.

La reacción del gobierno de Ernesto Zedillo a la crisis de 1995-1996 fue la aplicación de la misma medicina neoliberal: un ajuste de choque a las finanzas públicas mediante la reducción de la inversión y el gasto públicos, junto con un drástico programa de estabilización a través de la restricción monetaria y crediticia, así como la contención salarial. Todas estas medidas llevaron a restringir la demanda agregada y a la disminución del PIB per cápita entre 1995 y 1997, así como un elevado costo social y el aumento de la pobreza. No obstante, de acuerdo con Ros (1996) las exportaciones y las variables económicas permitieron una rápida recuperación económica.

Para 2001, las instituciones fiscales del neoliberalismo estaban ya bien instaladas, por lo que su continuidad no tuvo problemas a pesar del cambio a un gobierno distinto del PRI (el PAN). Ya se había adelgazado la participación del sector público mediante la reprivatización bancaria y el desmembramiento de las empresas y organismos paraestatales, y se había mantenido la carga fiscal casi constante, se ha-

bía implantado ya una política fiscal pro-cíclica desde el sexenio de MMH -la cual ha aumentado la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos tanto por el lado de los ingresos tributarios como por el del gasto programable-, y se había consolidado la dependencia de la política fiscal a la política monetaria y cambiaria, que remachaba la pro-ciclidad de la primera y su falta de apoyo al crecimiento económico. Así, poco después de haber arribado a la presidencia Vicente Fox, se desvanecieron sus promesas de cambio económico y social, ya que su política de restricción del gasto público llevó a una larga recesión económica entre 2000 y 2003.[24] El gobierno de Fox inaugura el establecimiento de elevados sueldos y bonos extra de servidores públicos y su laxitud lleva a un incremento de la corrupción público-privada. El desempleo y la pobreza llevaron a cerca de cinco millones de mexicanos a emigrar a Estados Unidos, y el narcotráfico y el crimen organizado dieron un salto cuantitativo y cualitativo, tanto que el sector criminal se ha convertido en un activo creador de empleo ilícito.

La continuidad de una política fiscal procíclica junto con una política cambiaria de sobrevaluación del peso, otra vez expuso a la economía mexicana a los shocks externos de 2008-2009, castigando el sexenio de Felipe Calderón (FCH) (2006-2012), con una caída del PIB de 6.5% en 2009. Fue inútil la implantación, en años anteriores, de dos nuevos impuestos el IETU y el IDE, puesto que el promedio de ingresos tributarios bajó uno porciento respecto al sexenio anterior; en cambio los ingresos no tributarios y los ingresos de Pemex y de otros organismos y empresas públicas aumentaron 2.4% del PIB. El gasto público programable aumentó un 3.3% del PIB (alcanzando el gasto total 24.6%), tanto por el incremento en el presupuesto de seguridad pública contra el narcotráfico, como por el aumento en gasto de capital. En los primeros dos años se logró un superávit primario en conjunto de 4% del PIB, pero en los últimos cuatro un déficit primario de 2.2% del PIB, lo cual desembocó un importante aumento de la deuda pública.

En los tres primero años del sexenio de Enrique Peña Nieto (EPN), la economía mexicana ha seguido expuesta a los choques externos. Con la baja en los precios internacionales del petróleo y el incremento de la volatilidad internacional, el 30 de enero de 2015, la Secretaría de Hacienda anunció medidas preventivas de ajuste del orden de 124 000 mp al gasto público de ese año; Para 2016, la Secreta-

[24] Dentro del accidentado desempeño de la economía mexicana durante la época neoliberal, caracterizada por recurrentes caídas del PIB, la recesión que comenzó en septiembre de 2000 es la más larga puesto que cumplió 36 meses en septiembre de 2003. Si se mide la extensión de la crisis o de la recesión desde el mes en que se inicia hasta el mes en que comienza la recuperación, se constata que la crisis de 1982-1983 duró 12 meses, la recesión de 1985-1986 13 meses, la de 1992-1993 13 meses y la crisis de 1994-1995 8 meses. Las causas de la recesión económica son tanto externas como internas: en lo externo destaca la creciente dependencia de la economía mexicana de la estadounidense. A partir de la liberalización comercial de 1985-1989 y de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, el ciclo económico de México es cada vez más cercano y dependiente del ciclo del vecino país del norte. Entre las causas internas de la recesión, destaca el modelo de estabilización. La economía se ha desmovilizado y desequilibrado en vista de que la sobrevaluación del tipo de cambio, eje de la política, produce un déficit en la balanza comercial, y que el capital extranjero especulativo que ingresa para cubrirlo promueve el déficit fiscal por los elevados intereses que reclama, lo cual a su vez aumenta los requerimientos de capital externo, generándose así un circuito perverso que lleva a la crisis cuando dicho capital huye del país.

ría de Hacienda prevé la posibilidad de ajustes al gasto público por 132 000 mp, así como el recorte de 25 mil empleos públicos (15 mil puestos en el gobierno federal y 10 mil en Pemex). Además del aumento de impuestos, sobre todo a la clase media, aprobados en la reforma fiscal al final de 2013, la Secretaría de Hacienda ha reforzado los mecanismos coactivos y ha elevado el número de causantes, por lo que los ingresos tributarios aumentaron 2.1% del PIB entre 2013-2015 (respecto a 2007-2012), Sin embargo los ingresos no tributarios disminuyeron 1.3% del PIB y una baja de los ingresos petroleros de 0.4% del PIB en el trienio respecto a 2007-2012, por lo que el progreso de los ingresos públicos apenas fue de 0.4% del PIB en los tres años de gobierno de EPN. En cuanto al gasto público, en la primera mitad de 2013 éste mantuvo un subejercicio (que algunos críticos relacionan con los procesos electorales del año, recuperándose posteriormente, terminado con una aumento de 0.6% del PIB respecto a 2012; en 2014 aumentó 0.7% del PIB, bajando 0.7% del PIB en 2015. A pesar de que la Secretaría de Hacienda decidió no efectuar los recortes del gasto público entre 2013 y 2015 y mantenerlo ligeramente arriba del presupuesto aprobado, el crecimiento económico ha ido a la baja obteniendo un aumento promedio anual de 1.89% del PIB, que reduciéndole la tasa de aumento promedio anual de la población, el PIB per cápita apenas alcanzó un incremento de 0.35% anual.

Como apuntamos en este y otros capítulos, los principales factores del estancamiento económico son la baja tasa de inversión productiva, la política monetaria y cambiaria de estabilización económica que castigan al mercado interno, así como la política que promueve la maquilización de la economía. Además, hay que poner énfasis en la economía de endeudamiento, reforzada por su obligado aumento durante las sucesivas crisis financieras y recesiones económicas en la etapa neoliberal. En el periodo 1995-2000 el promedio anual del costo financiero de la deuda ascendió a 3.9% del PIB; en el sexenio 2001-2006 el promedio anual fue de 2.6% del PIB; de 2007 a 2012 el promedio anual fue de 2.1% del PIB, y en el trienio 2013-2015 también alcanzó 2.1% del PIB. Para solventar dicho costo, las autoridades monetarias y financieras y fiscales promueven la obtención de superávit primarios a costa del gasto y la inversión pública.[25] Durante la primera mitad del sexenio de EPN la deuda pública bruta total ha aumentado de 5 496.8 miles de millones de pesos (mmp) al final de 2012 a 8 705.9 mmp, al final de 2015 o sea un aumento de 3 209.1 mmp (Banco de México, Apéndice estadístico 2015, cuadro A-49), que constituye una cantidad astronómica que muy probablemente aumentará el costo financiero en los años venideros, y más si la FED continua subiendo la tasa de interés de referencia. El gobierno de EPN ha tratado de empujar el crecimiento econó-

[25] El gobierno de Zedillo obtuvo un superávit promedio anual de 3.21% del PIB; la administración de Fox alcanzó un superávit promedio anual de 2.2% del PIB, y el gobierno de Calderón sólo en 2007 y 2008 alcanzó un superavit de 2.2% y 1.8% del PIB, respectivamente; de 2009 a 2012 operó con un déficit primario, por lo que el déficit presupuestario se cubrió con deuda pública (cerca de la mitad del aumento del gasto público se satisfizo con deuda).

mico a través del endeudamiento, pero con pobres resultados y aumentando la fragilización financiera de la economía.

El comportamiento pro-cíclico de la economía se debe principalmente a las reglas institucionales de las finanzas públicas neoliberales propiciadas por el CW y aplicadas en México durante las últimas tres décadas. Si se evalúa el desempeño de las finanzas públicas mexicanas durante la etapa neoliberal a través de sus funciones económicas básicas (de asignación, de distribución y de estabilización), se puede constatar que dicho desempeño ha sido sesgado a favor de ésta última, y que ha llevado aparejado un elevado costo económico y social que se refleja en un dramático empobrecimiento de la población y el enriquecimiento de los miembros del *bloque en el poder*. Por otra parte, las funciones políticas de las finanzas públicas, han servido no sólo para imponer un ajuste extremo a través de una política de choque macroeconómico, sino también para apoyar el surgimiento de un *nuevo bloque en el poder* a través de la privatización de las empresas y organismos públicos.

V. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS FISCALES Y GASTOS PÚBLICOS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO 1990-2010. DESEMPEÑO FISCAL Y TRAYECTORIA DE DESARROLLO

Los propósitos de este capítulo están vinculados al análisis de la carga fiscal de Argentina, Brasil y México, al grado de concentración fiscal así como al índice de descentralización del gasto público. También se examina brevemente la relación del desempeño fiscal con el endeudamiento público. Se somete a observación el indicador convencional de la carga tributaria, y se presentan otros indicadores conceptuales más objetivos propuestos por Bruno Théret y Didier Uri (1991), para dilucidar el desempeño recaudatorio de estos países dentro de su trayectoria de desarrollo económico. El análisis propuesto se organiza en seis secciones; en la primera se examina el contexto general en el cual se ubica el comportamiento fiscal; en la segunda se vierten las propuestas analíticas de Théret y Uri (1991) sobre los indicadores fiscales no convencionales, así como el análisis de los resultados de tales indicadores en los casos de Argentina, Brasil y México. La tercera sección está enfocada al examen de la diversidad de impuestos de cada país; en la cuarta se analiza la concentración fiscal y la descentralización del gasto público en estos tres países y en la quinta se examinan brevemente los balances presupuestarios y su vínculo con el servicio de la deuda pública dentro de un marco de incertidumbre monetaria (Marques-Pereira 2012). Finalmente se vierten algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

1. La problemática general que enmarca el tema fiscal

El comportamiento de la recaudación fiscal y el gasto público se enmarcan dentro del contexto más amplio de la problemática de la trayectoria de desarrollo (TD) del modo capitalista de producción. Dicha trayectoria se deriva, a su vez, del régimen político-cultural y del régimen de acumulación, cohesionados de manera contradictoria por un modo específico de regulación económica y social. El modo de regulación, en conjunción con dichos regímenes, da lugar a un modo de desarrollo específico para cada formación económico-social. La TD está influida de manera significativa por las formas específicas del federalismo político-económico, dentro del cual la estructura de la hacienda pública juega un papel importante (Bizberg y Théret, 2011).

El desempeño de las finanzas públicas está vinculado de manera sustantiva al régimen de acumulación, a la estabilización de la economía y a la distribución del ingreso. El nivel de la carga fiscal le da o no al Estado, en el corto y mediano plazos, la capacidad de impulsar la expansión económica vía el gasto público o mediante la disminución de impuestos o a través de incentivos fiscales (Keynes 1943, Musgrave 1959). En el largo plazo el desempeño de las finanzas públicas se vincula a la TD, mediante los instrumentos fiscales que promueven el crecimiento, y la estabilidad económicas. La imposición fiscal también puede jugar un papel importante para establecer un determinado nivel de equidad en la distribución de los ingresos entre las clases sociales. Las contribuciones a la seguridad social y el gasto social, le pueden dar capacidad al Estado no sólo parar reforzar el nivel de bienestar de la sociedad, sino también para regular la "reproducción antroponómica", es decir, los procesos de producción y reproducción de seres humanos, como seres vivos y no sólo como agentes económicos y trabajadores (Breton y Levasseur 1990). En este contexto, los impuestos y el gasto público son instrumentos privilegiados de la regulación económica y social.

En el capitalismo periférico uno de los rasgos característicos de éste es la débil recaudación fiscal (Bizberg y Théret 2011). Para remontar esta debilidad, Argentina y Brasil han realizado un esfuerzo importante con el fin de aumentar la carga fiscal en las décadas de 1990 y 2000 a diferencia de México en el que la carga fiscal ha disminuido en ese mismo periodo, con el agravante de que los impuestos cobrados a Petróleos Mexicanos (Pemex), se han utilizado para mantener una baja carga fiscal al sector privado. En dos décadas, Argentina aumentó la carga fiscal en 17.54% del PIB, mientras que en Brasil se incrementó cerca del 10% del PIB. (Véase el cuadro V.1). En México la carga fiscal disminuyó cerca de 5% del PIB en la segunda mitad de los años 1990, en buena parte debido a la entrada del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que bajó radicalmente los impuestos al comercio externo en unos casos y en otros los cortó de raíz. Otro problema para las finanzas públicas mexicanas es la carga fiscal de Pemex, la cual alcanzó un promedio anual de 4.2% del PIB en la década de 1990 y 5.3% en la década del 2000, renta petrolera que subsidia la carga fiscal del sector privado. Véase el cuadro V.2.

La distinta forma que el Estado ha adquirido en Argentina, Brasil y México, está vinculada al desarrollo y acción de las coaliciones socio-políticas (*el bloque en el poder*) que influyen en la conformación de las políticas públicas (Bizberg y Théret, 2011). Sin embargo, como apunta Carlos Alba (2004: 150, 158, 160), los jefes de empresa como actor colectivo que forma parte de las coaliciones, orientan su acción y defienden sus intereses a través de organismos representativos que son ellos mismos heterogéneos y que algunos de éstos en ocasiones se oponen a las acciones del Estado. Ahora bien, las políticas públicas coadyuvan a modelar el régimen de acumulación y, por lo tanto, influyen en la TD, pero la coalición dominan-

te puede debilitarse y entrar en conflicto con el surgimiento de nuevas coaliciones socio-políticas y establecer ciertos límites a la hacienda pública. En el capitalismo periférico latinoamericano el Estado ha tenido un papel muy importante en la conformación de las relaciones capitalistas y el desarrollo de una clase empresarial. Como argumentan Salama y Mathías (1983), el capital no se puede concebir si se olvida la categoría Estado. Una característica del capitalismo periférico es la doble autonomía del Estado, tanto en términos de autonomía frente a los Estados del centro como en relación al propio capital (Ibid.).

La embestida del neoliberalismo y la globalización contra el Estado han llevado a un debilitamiento de éste. La noción de "Estado blando" propuesta por Gunnar Myrdal (1970) puede ser útil para caracterizar la laxitud actual del Estado en América Latina, sobre todo alrededor de su permisividad para la flexibilización de la *relación salarial* que se ha llevado a cabo en Argentina, Brasil y México desde los años 1980.

Para complementar la caracterización del capitalismo subdesarrollado periférico y sus límites para acceder a un nivel de desarrollo similar al de los países centrales, hay que señalar la desigualdad social exacerbada por la distribución inequitativa del ingreso que han llevado a la desintegración social y al empobrecimiento de la sociedad. La pobreza tiene su asiento en la explotación capitalista de la clase trabajadora y el fondo cultural de una formación social;[1] el empobrecimiento está alimentado por la agudización del conflicto distributivo entre las clases sociales, las crisis económicas, la inflación, y las políticas económicas y sociales neoliberales aplicadas en el marco de la apertura comercial y la liberalización financiera que trajeron la desaparición de miles de empresas y el desempleo. Entre otras medidas que fomentan el empobrecimiento se encuentran las elevadas tasas de interés que han expropiado a las clases medias, las devaluaciones del tipo de cambio y las políticas de impuestos y gastos públicos que restringen el ingreso y frenan la actividad económica (Soria 2000: 130). La tendencia al empobrecimiento está implícita en la *relación salarial* por lo que no basta con el crecimiento económico para acabar con la pobreza, como lo muestra la experiencia latinoamericana que aunque baje el nivel de pobreza relativa persiste la pobreza absoluta, la cual inclusive puede aumentar, como en el caso de México durante las cuatro décadas de crecimiento sostenido (1934-1976) (Ibid.).

Otro de los rasgos importantes del capitalismo periférico es la debilidad de la moneda nacional que lleva a crisis recurrentes del sistema de cuenta que se manifiestan como crisis de la deuda pública que ponen en peligro el régimen cambiario (Marques-Pereira y Soria 2015). El sistema de cuenta constituye un dispositivo

[1] En el contexto histórico, la pobreza, de acuerdo con Salama y Valier (1994: 10-11), "tiene orígenes profundos que se pueden situar a la vez dentro del fondo cultural de un país, así como en su historia y en su inserción dentro de la economía mundial". La pobreza "consigna las condiciones sociales de reproducción de los individuos, mientras que el empobrecimiento las condiciones de vida de éstos".

institucional central de la regulación económica de manera que las autoridades monetarias llenan una funcionalidad propiamente política. En Argentina, Brasil y México, existe una gran incertidumbre en la funcionalidad simbólica de la moneda nacional en vista de la continuidad del pacto distributivo que se manifiesta en la primacía de las ganancias financieras que provienen del endeudamiento público (Ibid.). La subordinación de las instituciones monetarias nacionales a los dictados del FMI y del Consenso de Washington, se manifiestan en la hegemonía de la política monetaria sobre la política fiscal, que a menudo impide un ajuste positivo de la economía al ciclo económico. La rigidez institucional se manifiesta también en la débil funcionalidad política de la moneda. Países como Argentina en la década de los 1990 con la "convertibilidad", y México desde principios del siglo pasado hasta en la actualidad, se han visto confrontados al problema de la "doble moneda", en el que el dólar estadounidense usurpa la funcionalidad económica de la moneda nacional (cf. Castaingts 2000)

Otro ángulo de la importancia social de la moneda, de acuerdo con Márques-Pereira y Soria (2015), es el análisis de las coaliciones socio-políticas dentro de las cuales existen grupos de interés que inciden en las decisiones de política económica, de las que se deriva un proceso de conciliación *ex post* de los ingresos que provienen de las unidades de cuenta utilizadas en la fijación de precios. En Brasil ha existido una conciliación limitada entre los grupos de interés, pero no en Argentina, aunque en ambos existe una tensión no resuelta entre dos modos de desarrollo que revelan sistemas de cuenta y de gestión del conflicto distributivo que hace insostenible el régimen de acumulación en el plano del equilibrio presupuestal y del sector externo (Ibid.). En México, entre las décadas de 1920 a 1940 se formó la llamada *coalición revolucionaria/partido de Estado* como forma institucional múltiple que influyó de manera privilegiada en la regulación política y económica hasta finales de los años 1970 (Soria 2000). Con la gran crisis de 1982, la apertura económica y el advenimiento del neoliberalismo, se formó una nueva coalición político-tecnocrática (no revolucionaria) con un sesgo financiero-privatizador que cambió el nivel jerárquico de sus componentes, donde ha disminuido el poder presidencial, el de los sindicatos y del sector agropecuario, y aumentado el poder de los banqueros y empresarios, de la iglesia y del ejército.[2]

Ahora bien, en los tres países se puede constatar la emergencia de un régimen de acumulación "primario-exportador" en las postrimerías del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, el cual fue acompañado de una coalición socio-política de carácter oligárquico compuesta por productores agropecuarios, todavía actuante en Argentina y Brasil. El ímpetu industrializador en América Latina que surge des-

[2] En el primer nivel de la estructura operativa de la coalición revolucionaria se encontraba una especie de consejo interno que incluía al jefe de la coalición (el presidente de la república) y a cerca de 20 miembros favoritos. El segundo nivel lo ocupaban unos 200 voceros de las finanzas, el comercio, la industria y la agricultura; de las secretarías y dependencias del gobierno y las industrias estatales, las fuerzas armadas, de los sindicatos obreros y ligas agrarias y otros grupos políticamente activos. En el último nivel aparecían los representantes del partido oficial (el PRI) (Hansen 1971: 142).

de principios del siglo XX, sobre todo a partir de los años 1930 y reforzado por las limitaciones de intercambio impuestas por la Segunda Guerra Mundial dio lugar a un nuevo régimen de acumulación de "crecimiento hacia dentro", que ha sido denominado como "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI), apoyado por una coalición socio-política de productores industriales y el activismo estatal. La ISI al principio estuvo centrada en bienes de consumo, a los que después se agrega la producción de bienes duraderos, insumos intermedios y muy pocos bienes de capital. Este régimen de acumulación comienza a entrar en crisis en los años sesenta y setenta del siglo pasado en términos de su lógica interna que promueve por un lado la dependencia cultural al consumismo anclada en la desigual distribución del ingreso, la débil tasa de inversión y el creciente endeudamiento externo (Furtado 1971, 1982). Por otro lado, con el advenimiento del neoliberalismo y la apertura comercial y financiera en los años 1980 y 1990, se agudiza el carácter "truncado" de la ISI, derivado de la expansión de la sección II (bienes de consumo) junto con el precario desarrollo de la sección I (medios de producción), sobre todo en Argentina y México aunque en menor grado en Brasil, lo cual da lugar al aumento del carácter subordinado que estos países ocupan en las relaciones económicas internacionales, especialmente los dos primeros (Aboites, Miotti y Quenan 1995: 469). Este carácter truncado llevó a la práctica desaparición de la ISI en Argentina y México, mientras que en Brasil, la coalición desarrollista y la acción del Estado han tenido la capacidad de impulsar la producción de bienes de capital, junto con las exportaciones agropecuarias e industriales, que sitúan a este país con un mejor futuro en las relaciones económicas internacionales (Bizberg yThéret 2011, Márques-Pereira 2012).

2. Un conjunto de indicadores fiscales más allá de la "carga fiscal" convencional y los resultados de Argentina, Brasil y México en el periodo 1990-2010

Para evaluar de una manera más objetiva la "carga" que representan los impuestos y las contribuciones a la seguridad social en una economía, es necesario contar con una medida tanto de la economía pública como de la economía de mercado, si se quiere ir más allá de los indicadores convencionales que generalmente dividen el monto de la carga impositiva entre el producto de la economía (el PIB). De acuerdo con los sistemas de cuentas nacionales por sectores institucionales, (MECON, 2005; IBGE 2010; INEGI, 2002), la economía mercantil está formada por los siguientes sectores institucionales: sociedades financieras, sociedades no financieras, hogares -que incluyen propietarios de empresas diferentes de las sociedades— y resto del mundo; mientras que la economía no mercantil consta de los sectores del gobierno general, las instituciones de seguridad social, y las instituciones privadas

sin fines de lucro. Generalmente los organismos oficiales encargados de las cuentas públicas calculan la "carga fiscal total" como una razón o ratio, de la siguiente manera

> Razón 1. Carga fiscal total = Impuestos totales y contribuciones a la seguridad social / PIB total

La carga total, de acuerdo con la Razón 1 del cuadro V.1, en el periodo 1990-2003, da una media anual de 20.8% del PIB en Argentina, 30.2% en Brasil y 21.2% en México porcentajes bajos cuando se comparan con la carga de varios países de la OCDE en ese mismo periodo. El promedio anual de la carga fiscal en Canadá alcanzó el 35.6% del PIB, en Alemania 36.5%, Austria 42.4%, Francia 43.4%, Dinamarca 49% y Suecia 50.5%; los Estados Unidos con 27.9% y Corea con 21.1% (CEFP, 2006: 5) son los países con carga fiscal más débil dentro de la OCDE, siendo superados por Brasil.

En el periodo 1990-2010, Argentina incrementó su carga fiscal total de 16.15% del PIB a 33.69%, o sea un avance de 17.54%; Brasil aumentó dicha carga de 25.21% del PIB en 1991 a 35.13% en 2010, con un avance de 9.92%, mientras que México disminuyó su carga total de un promedio anual de 25.2% entre 1990 y 1994 a un promedio de 20.3% del PIB entre 1995 y el año 2000. Véase el cuadro V.1, razón 1 y la gráfica V.1.

Para ampliar el análisis de la relación entre los impuestos y la economía, Bruno Théret y Didier Uri (1991) han propuesto seis "indicadores teóricos" para medir tanto la "carga" y la "presión" fiscal como la "parte" que corresponde a la "economía no de mercado" (economía pública) y la parte de la economía de mercado.

Théret y Uri apuntan que los impuestos constituyen en su propio sentido "operaciones de distribución", ya que participan en el reparto del valor agregado (VA) global ya sea como impuestos sobre los ingresos primarios (impuestos directos y cotizaciones sociales), ya sea como impuestos indirectos (sobre las compras de bienes y servicios), los cuales se asimilan a los ingresos primarios. El primer indicador propuesto por Théret y Uri, en términos de razón o ratio es el siguiente:

> Razón 2 = Impuestos obligatorios efectivos (no consolidados) / PIB mercantil + PIB no mercantil + Transferencias

Esta razón se denomina "tasa de imposición", la cual es cercana al concepto de "carga" o "presión" fiscal y tiene una connotación microeconómica, ya que remite a la idea del porcentaje de impuestos que paga un individuo o empresa en relación a los ingresos o recursos que derivan de su actividad económica, aunque es difícil concebirla como una tasa de imposición "global". A nivel macroeconómico esta

razón evoca más bien la idea de una tasa de "rendimiento" para la hacienda pública. La homogeneidad de esta razón consiste en que tanto el numerador como el denominador están en relación al nivel de actividad económica, es decir, los impuestos se cobran en relación al nivel de actividad de los agentes económicos (ingresos, ventas, etc.) y el PIB también expresa un determinado nivel de actividad económica.

Brasil tiene la tasa de imposición más alta en términos del PIB (27.46%), seguido de Argentina (22.52%) y México (19.68%). Esta tasa es más baja que la carga fiscal total, ya que el denominador de la razón agrega al PIB total las transferencias de gobierno. Véase el cuadro V.1, razón 2 y la gráfica V.1.

Abordemos ahora la idea de "parte", la cual de entrada es macroeconómica, pero más abstracta que la idea de tasa. El Estado, como parte pública, se concibe como un órgano de "socialización" cuyo desarrollo es considerado por el sector privado como negativo para la esfera mercantil. Un indicador de la parte no mercantil y de la mercantil es como sigue:

Razón 3 = PIB no mercantil de las administraciones públicas / PIB total

La parte no mercantil de Argentina, Brasil y México, no es tan grande como usualmente se concibe al aparato estatal, ya que por ser "no mercantil", no contiene las empresas paraestatales. Los resultados en términos del PIB en promedio anual entre 1990 y 2010 son: 18.5%, 16.8% y 9.2% respectivamente para cada país, mientras que para la economía propiamente mercantil son de 81.5%, 83.2% y 90.8%, respectivamente. Véase la razón 3, cuadro V.1 y la gráfica V.1.

De acuerdo con Théret y Uri, el concepto de "parte" tiene dos connotaciones: a) más que como impuestos, la recaudación fiscal que viene a financiar la producción del gobierno es mejor considerarla como el "precio colectivo" de dicha producción. b) La porción del Estado está fuera del mercado y se financia externamente a éste mediante impuestos para solventar las actividades no mercantiles de la administración pública. Esta parte es útil, pero no es creadora de nuevo valor de cambio. La idea de la "parte no mercantil en la distribución de los ingresos" se puede interpretar de acuerdo a dos grandes direcciones que hay que distinguir claramente y que conduce a razones diferentes por su numerador.

A. La primera consiste en medir un "grado de socialización" administrativa de los ingresos mercantiles, es decir, la parte de los ingresos primarios de mercado (el PIB mercantil) que son el objeto de un impuesto, y que no es dejada a la "afectación individual", sino sometida a la "afectación colectiva" y sirve para financiar el gasto público. Esta razón se expresa como sigue:

Razón 4 = Impuestos totales y contribuciones a la seguridad social - impuestos del sector público / PIB mercantil

Los impuestos del sector público son los que se ejercen directamente sobre la nómina de los servidores públicos y los impuestos sobre el consumo de gobierno (diferentes de los ligados a las empresas públicas). Estos impuestos son vertidos por las administraciones públicas a ellas mismas. En vista de que en las cuentas nacionales no se separan de los salarios los impuestos que pagan los servidores públicos, ni hay una asignación clara de los impuestos que se ejercen sobre las compras de bienes y servicios del sector público, se hizo una estimación de los impuestos derivados de la acción gubernamental y de los servidores públicos.[3]

Brasil cuenta con el grado de socialización más alto, con un promedio anual, 1990-2010, de 30.58% del PIB, casi una tercera parte del PIB mercantil, mientras que en México la economía privada contribuye con 19.70% del PIB (una quinta parte), y Argentina un poco más que México 22.81%. Véase el cuadro V.1, razón 4 y la gráfica V.1.

B. La Razón 5 se denomina "parte fiscal neta" y es la menos entendida, como expresan Théret y Uri, cuando se habla de la "parte" del Estado en la economía. Se trata del monto de la fracción de impuestos que es avanzada a través de la socialización de ingresos mercantiles, la cual es rembolsada por el gasto de dichos ingresos. En otras palabras: el impuesto neto sobre el PIB mercantil necesario para el financiamiento de actividades no mercantiles del gobierno, o sea, a partir de ingresos socializados.

> RAZÓN 5 = Impuestos totales y contribuciones a la seguridad social - Impuestos autofinanciados totales/ PIB mercantil

Los impuestos autofinanciados son los que se derivan del gasto público, el cual al ser ejercido por los agentes económicos genera una ola de impuestos, por lo cual se dice que son autofinanciados y deben descontarse de los impuestos totales para tener una medida más objetiva de la presión fiscal.[4] De acuerdo con Théret y Uri, esta razón es la más representativa, ya que permite medir la importancia cuantitativa del Estado en sentido amplio y es la mejor adaptada para comparaciones de largo plazo y comparaciones internacionales.

Brasil tiene la parte fiscal neta más elevada, con un promedio anual 1990-2010 de 24.80% del PIB, seguido por Argentina 20.30% y México 18.93%. Véase

[3] En el caso de Argentina los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social en proporción a la masa salarial de los empleados de gobierno y los impuestos indirectos en proporción al consumo del sector público. En el caso de Brasil, el impuesto sobre la renta se estimó en proporción a la masa salarial de los servidores públicos; los otros impuestos en proporción al consumo del sector público. Las contribuciones a la seguridad social de los servidores públicos y aportaciones del gobierno de acuerdo con datos oficiales (IBGE, Diretoría de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais). En el caso de México, el impuesto sobre la renta se estimó en proporción a la masa salarial de los servidores públicos, los otros impuestos en proporción al consumo del sector público. Las contribuciones a la seguridad social de los servidores públicos y las aportaciones gubernamentales provienen del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

[4] Para Argentina, Brasil y México los impuestos autofinanciados se estimaron aplicando al gasto público consolidado (de la federación, los estados y municipios) el porcentaje de la carga fiscal total de cada año.

Cuadro v.1. Indicadores Fiscales de Argentina, Brasil y México 1990-2010

Carga Fiscal Total, Tasa de Imposición, Parte No Mercantil y Grado de Socialización

Año	Razón 1. Carga Fiscal Total			Razón 2. Tasa de Imposición			Razón 3. Parte No mercantil			Razón4. Grado de Socialización		
	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México
1990	16.15	30.50	21.33	15.45	26.37	20.27	21.65	18.65	8.79	15.86	30.16	20.96
1991	18.46	25.21	24.31	17.40	22.06	23.12	20.52	16.57	8.81	18.16	24.47	23.94
1992	21.60	25.85	25.27	20.25	22.57	23.97	19.77	15.79	8.54	21.37	24.84	24.67
1993	21.98	25.72	22.50	20.76	22.46	20.91	19.10	15.77	8.60	21.59	24.86	21.79
1994	21.90	28.83	23.13	20.80	25.19	21.30	18.34	16.43	9.10	21.19	27.74	22.40
1995	20.70	29.76	20.95	19.70	25.72	19.40	18.99	17.59	8.27	19.86	28.93	19.77
1996	20.01	28.97	21.02	19.02	25.52	19.45	18.41	17.15	7.63	19.33	28.63	19.84
1997	20.85	29.04	21.40	19.79	25.62	19.58	17.68	16.57	7.88	20.19	28.21	19.88
1998	21.21	29.74	19.49	20.10	25.93	17.79	17.28	17.11	8.26	20.39	29.17	17.68
1999	21.37	32.15	18.09	20.23	27.82	16.46	18.23	17.29	8.63	20.51	31.02	16.39
2000	21.69	33.18	20.86	20.52	28.70	18.97	18.69	16.12	8.70	20.79	32.01	19.00
Prom 90-00	20.54	29.00	21.67	19.46	25.27	20.15	18.97	16.82	9.27	19.93	28.19	20.57
2001	21.14	34.02	21.25	20.07	29.93	19.21	24.26	16.72	9.44	20.25	32.87	19.39
2002	20.30	35.61	18.77	19.48	30.44	16.93	21.19	16.73	9.87	19.65	34.04	17.20
2003	23.79	34.91	18.98	22.60	29.90	17.21	20.01	16.31	10.81	23.03	33.62	18.06
2004	26.71	35.88	19.40	25.13	31.18	17.62	10.16	15.77	10.58	24.93	34.38	18.71
2005	27.22	33.83	20.18	25.56	29.19	18.24	18.51	16.25	8.50	26.31	32.10	18.58
2006	27.74	34.12	19.95	28.31	29.34	18.00	16.11	16.51	8.87	28.20	32.51	18.50
2007	29.35	34.72	19.70	27.48	29.83	17.77	16.72	16.66	8.44	27.48	32.74	17.74
2008	31.02	34.86	23.14	29.09	29.97	20.73	17.19	16.97	8.18	28.91	33.34	21.31
2009	31.65	33.70	21.45	29.70	28.72	19.02	17.88	16.60	8.85	29.66	32.49	19.44
2010	33.69	35.13	20.56	31.49	30.14	18.23	17.04	19.34	8.61	31.27	34.01	18.40
Prom 01-10	27.26	34.68	20.34	25.89	29.86	18.30	17.90	16.79	9.21	25.97	33.20	18.73
Prom 90-10	23.74	31.70	21.04	22.52	27.46	19.27	18.46	16.81	9.24	22.81	30.58	19.70

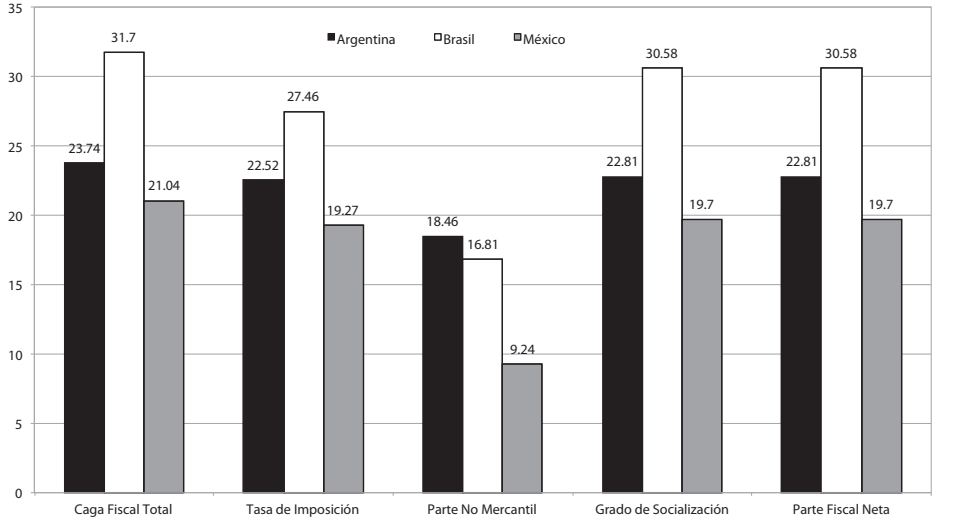
Fuente: Elaborado por Víctor M. Soria con base en los Cuadros 3, 4 y 5.

el cuadro V.2, razón 5 y la gráfica V.1. En realidad la economía mercantil desembolsó una tasa menor de impuestos y contribuciones sociales que la reportada por la carga fiscal convencional, ya que el gasto público absorbió (pagó) una parte de ésta. Así, el gasto público brasileño absorbió una carga fiscal de 6.9% del PIB, el argentino el 3.4% y el mexicano el 2.6%, lo que significa para Brasil una quinta parte de la carga fiscal, una séptima parte para Argentina y una octava parte para México.

Las razones 4 y 5 expresan la "parte del Estado" de una manera más objetiva, sin embargo, para dar una idea del "peso" de la economía no mercantil sobre el sistema productivo, es conveniente recurrir a otras razones. La idea de "peso" macroeconómico global para el sistema productivo mercantil puede ser vista al menos según tres grandes ópticas de acuerdo con Théret y Uri: la de circulación de flujos, la de medios de producción y la de acumulación productiva. Desde el punto de vista de la circulación, la Razón 5 no da cuenta de la idea de "peso". La fracción de los ingresos mercantiles que es separada del PIB mercantil puede servir para financiar los ingresos (netos de impuestos) de los factores primarios mercantiles, capital y trabajo. Cuando estos ingresos privados son gastados y "realizan"empleos finales —privados— por lo mismo financian lo que se puede llamar impuestos "endógenos".

GRÁFICA V.1. Indicadores Fiscales de Argentina, Brasil y México 1990-2010

Porcentaje promedio anual del PIB en el periodo



FUENTE: Cuadros 5.1 y 5.2

Cuadro v.2. Indicadores Fiscales de Argentina, Brasil y México 1990-2010

Parte fiscal neta, Carga fiscal líquida, ibge Carga Fiscal Líquida, inegi Presión fiscal y Grado de descentralización del Gasto Público de Provincias de Argentina y de Estados y Municipios de Brasil y México

Porcentajes del pib Total, Mercantil y No Mercantil

Año	Razón 5. Parte Fiscal Neta			Razón 6. Carga Fiscal Líquida			Razón 7. Brasil	Razón 9. México	Razón 10. Grado de Descentralización del Gasto Publico (1)			Razón11.Grado de Descentralización del Gasto Público (2)		
	Arg	Bras	Mex	Arg	Bras	Mex	Liq	Pemex	Arg	Bras	Mex	Arg	Bras	Mex
1990	14.76	22.63	14.83	1.86	12.90	14.80	Nd	3.10	23.43	Nd	14.26	66.11	Nd	69.51
1991	16.55	21.33	16.92	4.97	9.71	16.60	Nd	3.12	24.31	Nd	18.31	76.64	Nd	70.12
1992	21.46	20.57	16.73	1.60	11.15	16.45	Nd	3.01	27.40	Nd	44.84	78.79	Nd	65.07
1993	19.14	20.83	12.89	1.68	8.12	12.80	Nd	3.14	23.65	Nd	28.92	60.97	Nd	95.37
1994	18.70	23.32	12.46	0.90	10.03	12.30	Nd	3.86	23.86	Nd	31.08	57.17	Nd	92.89
1995	17.91	24.20	9.69	0.51	9.46	8.89	14.86	5.07	22.24	54.06	12.23	59.32	85.11	73.44
1996	17.60	23.74	9.61	0.41	9.37	8.88	15.30	5.80	24.78	53.00	11.43	60.63	73.03	83.86
1997	18.25	22.44	9.18	1.05	9.73	8.45	15.28	5.09	23.85	41.36	11.61	58.33	55.30	85.95
1998	18.38	24.68	6.74	1.11	8.04	6.18	14.37	3.97	25.31	46.93	15.67	61.13	64.99	86.73
1999	18.32	26.04	4.21	0.43	10.65	3.85	16.05	4.56	23.17	52.37	9.02	56.51	72.12	79.16
2000	18.81	25.64	6.84	0.29	11.98	6.24	16.96	5.35	23.74	54.34	10.24	59.17	83.88	84.95
Prom 90-00	18.17	23.22	10.92	1.35	10.10	10.49	15.47	4.19	24.16	50.34	18.87	63.16	72.40	80.64
2001	18.31	26.61	6.71	0.84	12.72	6.08	18.24	4.53	21.82	57.24	9.46	53.90	83.34	84.20
2002	18.60	27.88	3.59	0.60	13.81	3.23	18.29	4.68	24.15	57.72	9.16	54.06	87.63	82.42
2003	21.65	26.81	5.52	4.59	12.51	4.93	17.33	5.06	27.61	55.89	8.87	68.91	81.87	81.77
2004	21.84	27.41	6.18	7.61	13.58	5.53	18.69	5.54	28.25	59.19	10.20	72.38	87.00	81.63
2005	21.04	26.04	6.07	7.12	11.33	5.56	19.30	6.27	25.75	54.67	9.78	66.31	85.00	82.11
2006	25.77	26.57	5.90	9.04	10.42	5.37	19.26	5.51	24.82	51.28	9.69	63.27	80.17	80.43
2007	23.13	26.35	5.68	6.15	9.72	5.20	19.92	5.61	24.25	49.38	13.08	63.33	77.88	87.53
2008	24.48	26.37	7.23	7.54	8.81	6.61	20.49	6.35	24.39	47.35	12.23	61.67	76.58	82.97
2009	25.16	24.86	3.86	8.05	8.20	3.51	18.48	4.60	23.40	46.66	8.94	56.70	74.85	73.11
2010	26.43	26.52	2.78	9.89	9.63	2.54	Nd	5.02	25.87	48.09	9.14	63.91	77.43	76.41
Prom 01-10	22.64	26.54	5.35	6.14	11.07	4.86	18.89	5.32	25.03	49.75	10.05	62.44	81.17	81.26
Prom 90-10	20.30	24.80	8.22	3.63	10.56	7.81	17.52	4.73	24.57	50.06	14.67	62.82	76.58	80.94

Fuente: elaborada por Víctor M. Soria con datos de los Cuadros 4, 5, 6 y 7.

Otros indicadores de la carga fiscal

> Razón 6 = Impuestos totales y contribuciones a la seguridad social - gasto social / PIB total

Esta Razón se denomina la "carga fiscal líquida" y está inspirada en la denominación aportada por el IBGE de Brasil, la diferencia es que esta Razón toma el gasto social, como deducción de los impuestos y contribuciones sociales, mientras que el IBGE toma sólo una parte de dicho gasto. Si se disminuye de la carga fiscal total los beneficios a la sociedad representados por el gasto social, la carga fiscal líquida resultante es muy baja, 10.56% del PIB para Brasil, 7.81% en el caso de México y 3.63% para Argentina, todos en promedio anual 1990-2010. Véase el cuadro V.2, razón 8.

> Razón 7. Carga fiscal líquida IBGE = (Impuestos + tasas + contribuciones a la seguridad social) menos (subsidios + beneficios sociales + transferencias a instituciones sin fines de lucro al servicio de las familias)/ PIB total.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística innovó en la medición de la carga fiscal, ya que comenzó a presentar esta Razón (7) desde 1995, mostrando que los beneficios sociales deben tomarse en cuenta para establecer una medida más objetiva de la carga fiscal. A diferencia de la Razón 8, el IBGE no disminuye de la carga fiscal total todos gastos sociales, sino tan sólo una parte de estos, por lo que el indicador de la Razón 7 (17.52% del PIB) es más alto que el de la Razón 6 (10.56% del PIB); ambas en promedio 1990-2010. Véase el cuadro V.2, razón 6 y razón 7.

> Razón 8. Presión fiscal INEGI = Impuestos totales cobrados por el Gobierno General / demanda final (excluye el gasto de consumo del gobierno).

En México el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática empezó desde 1993 a presentar una nueva medida de la carga fiscal (no se incluye en el cuadro V.2), que a diferencia de esta última el denominador de la razón no es el PIB sino la demanda final neta del consumo de gobierno. El promedio anual 1990-2010 (13.22% del PIB) es mucho más bajo que el de la carga fiscal total (21.49%). Esta medida también se puede considerar una innovación, sin embargo hubiera sido más racional el no disminuir el consumo de gobierno de la demanda final, puesto que los impuestos y contribuciones sociales contienen una parte que viene del gasto de consumo del gobierno.[5] De cualquier manera, la demanda final cons-

[5] El INEGI menciona que el resultado de "presión fiscal" expresa "el cambio que se ha venido operando en la economía mexicana desde el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la presión fiscal disminuye en parte porque está creciendo

tituye un denominador más objetivo que el PIB, dado que la cobertura de los impuestos queda corta con éste último.

Razón 9. Carga Fiscal Pemex. Impuestos y contribuciones a la seguridad social pagados por Pemex / PIB total

La carga fiscal de Pemex ascendió a 4.19% del PIB como promedio anual en el periodo 1990-2000 y 5.32% del PIB entre 2001 y 2010.Esta razón da cuenta del nivel de "petrolización" de las finanzas públicas mexicanas, así como del subsidio que los elevados impuestos pagados por Pemex significan para el sector privado.[6] Esto se constata con la trayectoria que han tenido las tasas del impuesto sobre la renta, las cuales bajaron entre 1988 y 2006 de un máximo de 50% a un máximo de 29% (Chávez y Budebo 2000). Véase el cuadro V.2, razón 9.

3. La gran diversidad de impuestos en Argentina, Brasil y México

Los tres países que nos ocupan tienen una gran variedad de impuestos, tanto los directos pero principalmente los indirectos. Entre los directos el impuesto sobre la renta es el más importante desde el punto de vista recaudatorio y en segundo lugar vienen los impuestos sobre la propiedad inmueble, los automóviles y la transmisión de estas propiedades. Argentina tiene, además, un impuesto sobre créditos y débitos en cuenta corriente bancaria; México recientemente incorporó un impuestos sobre depósitos en efectivo para combatir la informalidad y el lavado de dinero, y Brasil cuenta con una contribución sobre movimientos financieros. Véase el cuadro V.3. Sin embargo, los impuestos más numerosos son los indirectos, en los que sobresalen los impuestos sobre productos y servicios. Por ejemplo, Argentina tiene, además del IVA, doce impuestos sobre productos y servicios; Brasil cuenta con trece rubros de impuestos de este tipo, incluido el IVA, mientras que México cuenta con la mitad de estos rubros, pero estos incluyen la misma variedad de productos y servicios sobre los que existen impuestos en Argentina y Brasil. Véase el cuadro V.3. En los tres países existen regímenes de seguridad social operados por instituciones de carácter nacional que se financian a través de contribuciones del empleador y

rápidamente el sector exportador que se encuentra más libre de impuestos y también por la creciente actividad informal, entre otras causas (INEGI, CSI, 1993-2000: 45).

[6] En el periodo 1988-2009, la presión fiscal para Pemex ha aumentado de manera considerable: en los años de 1988 a 1994 la proporción de impuestos de esta empresa respecto de los impuestos totales del país fue de 23.86%, en el siguiente periodo 1995-2000 el porcentaje subió a 33.95% y a 36.19% entre 2001-2006, mientras que entre 2007 a 2009, el porcentaje subió un poco más a 36.40%. Además de sobrecargar con impuestos a Pemex, la administración del presidente Felipe Calderón ha incrementado el precio al público de la gasolina y el diesel mediante alzas escalonadas, con el subterfugio del elevado subsidio a las mismas; el problema es que Pemex cerró la refinería de Azcapotzalco, está deteniendo la construcción aprobada de una refinaría en Hidalgo, por lo que se adquiere cada vez más productos refinados de Estados Unidos a precios crecientes. México envía el crudo y Estados Unidos lo refina y vende a México.

aportaciones de los trabajadores, así como apoyo presupuestal del gobierno. Tanto en Argentina como en Brasil, la cobertura de la seguridad social tiende a lograr la universalidad, mientras que en México cubre sólo el 60% de la población y se complementa con un sistema asistencial denominado "Seguro Popular".

En la Argentina, en términos de rendimiento recaudatorio (2001-2010) están en primer lugar los impuestos internos sobre bienes y servicios con 9.98% del PIB, seguidos por el ISR, la propiedad y el capital con 7.70%, las contribuciones sociales 7.10%, y finalmente los impuestos sobre el comercio exterior 3.98%.[7] En Brasil los impuestos sobre productos e impuestos sobre la producción ocupan el primer lugar con 14.65% del PIB, seguidos por las contribuciones a la seguridad social con 8.38% del PIB y los impuestos sobre la renta, la propiedad y el capital con 7.9% del PIB, todos en promedio anual del periodo 1995-2008.[8] (Ribeiro 2010: Tabla 1).

En México, la recaudación del ISR, que es más alta que la del IVA, bajó de un promedio 5.1% del PIB en el periodo 1989-1994 a 4.3% en los años 1995-2000, subiendo ligeramente a 4.7% en el sexenio 2001-2006. Se estima que los conglomerados transnacionales en México tienen una carga impositiva de 1.7% de sus ingresos, en tanto que para las otras empresas es cercano al 25% de sus ingresos (Solís 2012, con base en Puente 2006).[9] A diferencia de la recaudación del ISR, la del IVA se incrementó de un promedio de 2.8% del PIB en el periodo 1983-1988 a 3.7% entre los años 2001-2006. Los impuestos pagados por Pemex, en su mayoría derechos petroleros, alcanzó un promedio 4.2% del PIB entre 1990 y 2000, subiendo a 5.3% del PIB en el periodo 2001 a 2010, superando a la recaudación del ISR. Las contribuciones a la seguridad social alcanzaron un promedio anual de 2.9% del PIB en la década de 1990 y uno de 3.3% del PIB entre 2001 y 2010. Los impuestos al comercio exterior, que todavía en 1982 sobrepasaban la recaudación

[7] Ahora bien, los rubros que más contribuyeron al aumento de la recaudación tributaria argentina entre 1990 y 2010, fueron a nivel nacional con un incremento de 15.3% del PIB (de 13.63% a 28.93%), mientras que a nivel provincial el aumento fue de 2.24% del PIB (de 2.52% a 4.76%). En Argentina, a diferencia de Brasil, el rubro que más contribuyó al aumento de la recaudación entre 2001 y 2010 fue el de "contribuciones a la seguridad social" con 3.87% del PIB (de 3.23% a 7.10%), seguido por los "impuestos sobre el comercio exterior" con 3.34% del PIB (de 0.64% a 3.98%); en tercer lugar los "impuestos sobre la renta, la propiedad y el capital con un aumento de 2.28% del PIB (de 5.42% a 7.70%), rubros que en Brasil ocuparon el primer lugar. Finalmente, los "impuestos internos sobre bienes y servicios" con aumento de 1.89% del PIB (de 8.09% a 9.98%) (con datos de MECON, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal).

[8] En Brasil, los rubros generales que contribuyeron al aumento de la carga tributaria entre 1995 y 2008 fueron: en primer lugar los impuestos sobre la renta, la propiedad y el capital con un incremento de 3.7% del PIB (TD 1464,2010, p 9); dentro de estos la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF) que no existía al comienzo de los 1990, rinde casi 1.5% del PIB. El refuerzo de la Contribución sobre la Ganancia (Lucro) Líquida, creado a principios de 1990, y que es un ISR sobre personas jurídicas, rinde 1.3% del PIB (Giambiagi 2007). En segundo lugar los impuestos sobre productos y otros impuestos ligados a la producción con un aumento de 2.6% del PIB, aun cuando el IPI bajó de 1.9% del PIB en 1995 a 1.2% en 2008. Finalmente, en tercer lugar el aumento en las contribuciones a la seguridad social con 1.9% del PIB (TD 1464, 2010, p.9). Aun cuando la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins) está clasificada dentro de los impuestos a los productos (a cargo de las empresas), su aumento de 2.2% a 4% entre 1995 y 2008 apoyó las finanzas de la "previdencia social".

[9] De acuerdo con Global Financial Integrity una ONG basada en Washington, durante los años 1990 y 2000 la facturación fraudulenta de empresas transnacionales representó 80% de los fondos ilegales que salieron de México. A partir del inicio del TLCAN en 1994 se incrementó sustancialmente el fraude a través de los precios de facturación (*El Financiero*, 28-06-2012, p. 21)

Cuadro v.3. Impuestos, Derechos y Contribuciones a la Seguridad Social de Argentina, Brasil y México

Argentina Impuestos	Brasil Impuestos	México Impuestos y Derechos
Impuesto sobre la Renta y sobre la Propiedad	Impuesto s/ Renta, la Propiedad y el Capital	Impuesto sobre la Renta y la Propiedad
Ganancias: impositivo y aduanero	Impuesto sobre la renta, IRPF, IRPJ, IRRF	Impuesto sobre la renta y el IETU
Ganancia mínima presunta	Impuesto predial, territorial y urbano	Impuesto predial
Impuesto sobre bienes personales	Impuesto s/propiedad vehículos automotores	Impuesto sobre automóviles nuevos
Impuesto sobre transferencia de inmuebles	Imp.s/transmisión bienes inmuebles y donac.	Impuesto s/tenencia o uso de vehículos
Impuesto sobre cuentas corrientes	Contrib. provisoria movimientos financieros	Impuesto sobre depósitos en efectivo
Monotributo recursos impositivos	Contrib. social s/lucro persona jurídica	Impuestos sobre Productos y Servicios
Fondo para educación y promoción coop.	Demás impuestos	Impuesto sobre valor agregado (IVA)
		Imp. Especial s/producción y servicios
Impuestos sobre Productos y Servicios	Impuestos sobre Productos y Servicios	Impuesto a la importación
IVA Bruto: Impositivo y aduanero	IVA (IPI)	Impuesto a la exportación
IVA Neto de devoluciones	IVA (ICMS)	Impuesto sobre accesorios
Combustibles líquidos	Imp. s/operac. Crédito, cambio y seguros	Impuesto s/bienes y servicios suntuarios
GNC y otros combustibles	Impuesto sobre servicios	Otros impuestos
Impuesto al gas oil	Impuesto sobre importación	
Fondo hídrico de infraestructura	Contrib.activ. import. Petróleo y derivados	Derechos, Productos y Aprovechamientos
Recargo al consumo de Gas	Contrib. financiamiento seguridad social	Derechos
Internos: Tabacos y resto	Contribución salarial a la educación	Productos
Adicional de emergencia sobre cigarrillos	Contribución SESI,SESC,SENAI y SENAC	Aprovechamientos
Impuesto radiodifusión: por TV, AM y FM	Tasa de poder de policía	Contribuciones de mejoras
Impuesto sobre premios y juegos azar	Tasa de prestación de servicios	Otros impuestos
Impuesto entradas a cines y sobre videos	Tasa fiscalización telecomunicaciones	
Derechos a la exportación e importación	Tasa fiscalización energía eléctrica	Derechos Petroleros
Estadística de importación	Tasa fiscalización vigilancia sanitaria	Derechos
Factor de convergencia neto	Demás impuestos	IEPS gasolinas y diesel
Otros impuestos		Rendimientos excedentes y rend. Petroleros
Contribuciones a la Seguridad Social	Contribuciones a la Seguridad Social	
Contribuciones y aportes al INSS y SIPA	Contribución al INSS, FGTS y PIS/PASEP	Contribuciones a la Seguridad Social
Obras sociales	Contribuciones de servidores públicos	Instituto mexicano del seguro social (IMSS)
Riesgos de trabajo		Inst. seg. servs. Soc. trab. estado (ISSSTE)
Monotributo recursos seguridad social		Inst. seg. social fuerzas armadas (ISSFAM)
Seguro de vida colectivo		Inst. seg. social entidades federativas

Fuentes: Argentina, *Tributos vigentes en la República Argentina*, actualizados al 31 dic. 2011, Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, MECON. Brasil, IBGE, Receita tributaria por esferas de governo 2009, Diretoria de Pesquisas, Coordenaçao de Contas Nacionais. México, INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 2010.

del ISR, a partir de 1983 bajaron considerablemente, y con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en 1994 se desplomaron completamente.[10]

4. La concentración de los ingresos fiscales y la descentralización del gasto público

4.1. *El nivel federal como concentrador de los recursos fiscales y la subordinación presupuestal de estados y municipios.*

Aun cuando los tres países bajo análisis son formalmente repúblicas federales, el nivel de concentración de los recursos tributarios es elevado. Brasil es el país que ha realizado un esfuerzo de descentralización más importante de la carga fiscal que lo separa en esta materia de Argentina y sobre todo de México. Por otra parte, el nivel de descentralización del gasto público ha avanzado de manera significativa en los tres países como se verá más adelante.

En Argentina el proceso de descentralización fiscal ha puesto más énfasis en las áreas educativas y de la salud, teniendo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. El traspaso a estos últimos niveles de gobierno, de hospitales y escuelas de educación primaria a fines de los setenta, como de hospitales y escuelas secundarias a principios de los noventa ha tenido como motivación explícita la modificación de la coparticipación efectiva (Cetrángolo y Gatto 2002).

Argentina tiene una concentración fiscal más elevada que Brasil, ya que en el periodo 1990-2000 el gobierno nacional alcanzó una recaudación del 82.85% del total, o sea una diferencia de 14.7% más que Brasil, mientras que las provincias alcanzaron el 17.15%. En el siguiente periodo 2001-2010 la concentración nacional subió a 84.75% de promedio anual, dejando a las provincias con 15.27% de la recaudación total. (cálculos propios con base en CepalStat 2011). Véase la gráfica V.2.

Las entidades federativas y los municipios en Brasil han conseguido una autonomía considerable en la generación de recursos fiscales, así como en la preparación de su presupuesto y asignación de estos recursos al gasto público. A partir de la Constitución de 1988 se generó un ímpetu descentralizador no sólo a nivel estatal, sino también en el ámbito local en el que los municipios adquirieron estatus constitucional de cuasi miembros de la federación (Serra y Afonso 2007: 35). La descentralización fiscal medida por los índices de participación de entidades fede-

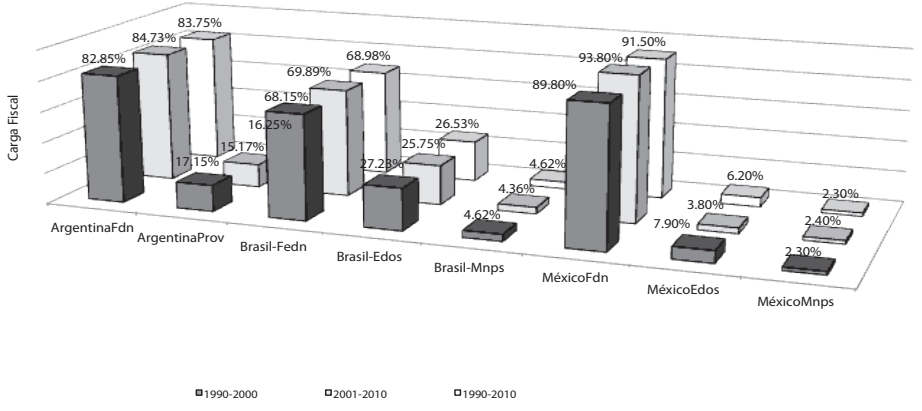
[10] En México, la progresividad del impuesto sobre la renta (ISR) ha bajado drásticamente, de una tasa máxima de 50% vigente desde 1988, a una tasa de 35% en 1994; se incrementó a 40% en 1999, bajando a 29% en 2006. En 2008 se incorporó un "impuesto empresarial a tasa única" (IETU) para establecer un piso mínimo en la tasa del ISR y del IVA, incrementando la recaudación de éstos. En ese mismo año se implantó un "impuesto sobre depósitos en efectivo" (IDE) para combatir la informalidad y el lavado de dinero. La tasa del IVA subió en 1983 a 15%, en 1991 se redujo a 10% y a partir de 1995 la tasa general se elevó nuevamente a 15% y a 10% en la frontera norte. Finalmente, en 2010, la tasa se incrementó a 16%.

rativas y municipios en los ingresos fiscales y en el gasto público, le han dado a Brasil un lugar cercano a las federaciones más desarrolladas y que supera incluso aquellas de Canadá, Estados Unidos y Alemania (Ibid., 39, sobre la base de un estudio de Sha (1994) de 10 países).

La recaudación de impuestos y contribuciones a la seguridad social de Brasil se distribuyó en la década de los 1990, con un promedio anual de 68.15% del total en la federación, 27.23% en los estados y 4.62% en los municipios. En los años 2001-2010 se ha dado un ligera recentralización, ya que la federación concentró, en promedio anual, el 69.89%, los estados bajaron 1.48% y los municipios descendieron 0.26%. (cálculos propios con base en CepalStat 2011) Véase la gráfica v.2.

Comparado con Argentina y Brasil, México tiene la concentración fiscal más alta. El promedio anual durante el periodo 1990-2000 ascendió a 89.8% para la federación, 7.9% para los estados y 2.3% para los municipios. En la década 2001-2010 la concentración tributaria federal alcanzó un promedio anual de 93.76%, reduciéndose a 3.8% la recaudación estatal y a 2.4% la municipal. En esa última década la diferencia con Argentina es de 9.03% y con Brasil de 23.87%, lo cual muestra el gran atraso de México en la descentralización de la recaudación fiscal (elaboración propia con datos de INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, varios años). Véase la gráfica v.2.

Gráfica v.2. Grado de Concentración Fiscal de Argentina Brasil y México



Fuente: : Argentina: MECON, Dirección de análisis del gasto público y programas sociales, Secretaría de Hacienda. Brasil, varios años: IBGE, Finanzas públicas do Brasil, DP, CCN, e IPEA Data, varios años. México: INEGI, El ingreso y el gasto público en México

El problema de la concentración de la carga fiscal en México no sólo es la ínfima recaudación de estados y municipios (un poco menos el distrito federal), sino también el control que ejerce el gobierno federal en las participaciones (ramo 28 del presupuesto) y en las aportaciones (ramo 33 del presupuesto) a los gobiernos subnacionales. Estos ramos de procedencia federal, aunque finalmente se conciben como ingresos pertenecientes a las entidades subnacionales, proceden de un mecanismo de repartición preestablecido en la Ley de Coordinación Fiscal, que no es modificable por las entidades federativas lo cual impide la disposición autónoma de los recursos, aun cuando su origen pueda identificarse con la propia actividad subnacional. Los montos que recibe la entidad por recursos federales pueden divergir de aquellos generados por la actividad económica estatal en virtud del sistema de asignación establecido, o sea que la entidad es dependiente de la estructura de asignación (CEFP 2009: 13). Solamente los recursos recaudados directamente por la entidad federativa pueden ser ejercidos de manera realmente autónoma.

4.2. *Descentralización del gasto público de estados y municipios*

De acuerdo con Porto (2008), Argentina muestra más retrocesos que avances en materia de descentralización fiscal. Este país continúa con una elevada concentración de los recursos fiscales en el gobierno nacional y a la vez ejerce una determinación centralizada de la política de gasto de los gobiernos provinciales, como es el caso de la ley nacional de educación y la fijación centralizada de salarios, *e.g.* el salario mínimo de los docentes (Porto 2008) Hacia fines de los noventa y con más fuerza después de la crisis de convertibilidad en 2001, el Congreso Nacional ha dictado leyes para establecer regulaciones y controles que coartan el poder de decisión de las provincias. La idea detrás de estos controles es que como no se cumplen las condiciones de regulación automática de la descentralización, se debe recurrir a controles formales como los establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal (Porto 2008).

En Argentina, el gasto público consolidado por nivel de gobierno, durante el periodo 1980-1989, se ejerció en promedio anual como sigue: 67.7% la federación y las provincias y municipios el 32.3%.[11] En el siguiente periodo (1990-2000), aumentó la descentralización, ejerciendo las provincias y municipios un promedio anual de 47%. En el periodo 2001-2009, las provincias y municipios aumentaron ligeramente su participación a 48.6%. La distribución por niveles de gobierno del gasto público social consolidado es muy parecida a la del gasto público global consolidado, por ejemplo, en el periodo 1990-2000, la federación ejerció el 52.7% en

[11] Cálculos propios con datos del cuadro 1.3, Gasto público consolidado por nivel de Gobierno, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Secretaría de Programación Económica y Regional.

promedio anual y las provincias y municipios el 47.3%.[12] En otras palabras, el nivel de descentralización del gasto público se va acercando apenas a la mitad de dicho gasto.[13]

El gasto público consolidado de Brasil se ejerció en 70.7% por la unión y 29.3% por los estados y municipios como promedio anual en el periodo 1995-2000, bajando ligeramente a un promedio anual de 69.95% por parte de la unión y aumentando a 30.05% por parte de los estados y municipios en el periodo 2001-2010.[14]

En el caso de México, el nivel de descentralización del gasto público consolidado es menor que en Argentina y ligeramente mayor que en Brasil. En el periodo 1990-2000, el promedio anual ejercido por los estados y municipios alcanzó el 32.% del total, mientras que en Argentina alcanzó el 47% y en Brasil el 29.3%. En el periodo 2001-2010 la descentralización del gasto público en México alcanzó un promedio anual de 36.9%, mientras Argentina tuvo un promedio anual de 48.6% y Brasil apenas de 30.05%.[15]

Sin embargo, el gasto público consolidado a nivel global puede inducir a conclusiones erróneas, ya que algunos de los desgloses parciales efectuados por expertos en las finanzas públicas, muestran que en ciertos rubros la descentralización del gasto es mucho mayor que en otros. En el caso de Argentina, Piffano (1999) ha documentado que para 1997, el gasto total era de 53% para el gasto nacional y 47% para el subnacional. En cambio el gasto social y de recursos humanos era 38% para la nación y 62% para los gobiernos subnacionales y en el gasto en infraestructura los gobiernos subnacionales tenían ventaja con el 67% del gasto total. En otros rubros, el gasto nacional tenía la ventaja, como en la previsión social 83.9% del total y deuda pública 84% del total. Comparado 1997 con 1980, muestra una acentuada descentralización en los rubros arriba mencionados, ya que en 1980 el gobierno nacional tenía ventaja en todos ellos.

En el caso de Brasil, de acuerdo con Serra y Afonso (2007: 35), las entidades federativas y municipios realizan mayores acciones y servicios a la población que la Unión, ya que de acuerdo con las cuentas nacionales de 2003, "los gobiernos estatales y municipales absorbieron el 71% de la nómina salarial de los funcionarios públicos del país, el 75% de los demás gastos de financiamiento y el 85% de las inversiones fijas". En cuanto a descentralización horizontal, la concentración de los

[12] Cálculos propios con datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica.

[13] Cálculos del autor con base en: Gasto público consolidado por niveles de gobierno, MECON, Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas sociales.

[14] Cálculos propios con datos de IPEAdata, con base en Ministerio da Fazenda, Secretaría do Tesouro Nacional, "Despesa efetuada —governo federal, governo estadual, governo municipal, 1907-2009, a precios corrientes, y recalculada a precios de 2010 con el índice implícito del PIB base 2010.

[15] Cálculos propios con base en el Gasto programable federal (excluye servicio de la deuda pública y participaciones a estados y municipios), Banco de México, *Informe Anual*, varios años. El Gasto Público de estados, municipios y el distrito federal (excluye el servicio de la deuda pública), años 1990-1994 INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*; años 1995-2000, INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, varios años.

ingresos fiscales federales en las regiones más desarrolladas tiene como contraparte la distribución de impuestos de la Unión que favorece más a los gobiernos de estados y municipios de las regiones menos desarrolladas. Así mientras las regiones más desarrolladas recibieron en 2005 transferencias federales en porciento del ingreso disponible de 17%, las menos desarrolladas recibieron el 48.3% (Ibid.: 37). En cuanto a México varios rubros del gasto público están más descentralizados que el gasto global, por ejemplo, en los servicios personales (nómina de los servidores públicos), los estados, municipios y el distrito federal, alcanzaron un promedio anual de 64.25%, versus 35.75% el gobierno federal (el gobierno federal no incluye los gastos de las empresas públicas). El rubro de materiales y suministros también está más descentralizado, o sea, 64.5% los estados, municipios y distrito federal, contra 35.5% del gobierno federal. En cambio, en los rubros de seguridad social y servicio de la deuda el gobierno federal tiene una amplia mayoría.

4.2.1. *Índice de descentralización fiscal*

Aunque en la mayoría de los países la descentralización fiscal no es pareja tratándose de funciones o gastos y de tributos o recaudación tributaria, es posible definir el grado de descentralización fiscal contemplando ambos componentes de la política fiscal, o sea, los gastos y los impuestos para establecer un "Índice de descentralización fiscal" (Piffano 1999: 31). A diferencia de Piffano que calcula un primer índice multiplicando la tasa de participación de los ingresos propios subnacionales por la tasa de participación en los gastos subnacionales,[16] aquí se calcula la relación entre el ingreso propio y el gasto propio subnacional como sigue:

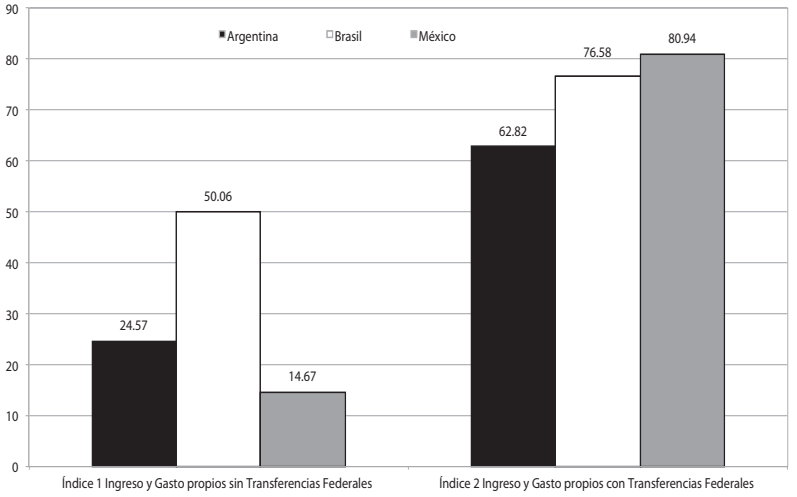
> Razón 10. Índice de descentralización fiscal 1. Ingresos fiscales propios de entidades subnacionales / Gasto público de entidades subnacionales

Brasil es el país con el índice más alto de descentralización fiscal, seguido por Argentina y México. En el periodo 1995-2000 Brasil obtuvo un índice promedio anual de 50.34%, Argentina 24.16% y México 18.87%, en el periodo 1990-2000. En el periodo 2001-2010, Brasil alcanzó un índice promedio anual de 49.75%, Argentina 25.03% y México 10.05%. Véase el cuadro v.2 y la gráfica v.3. En otras palabras, en Brasil los ingresos subnacionales financian cerca del 50% de los gastos subnacionales. Un segundo índice, es calculado como sigue:[17]

[16] Piffano (1999: 31), presenta un primer índice utilizando una muestra de 30 países, incluyendo países de la OCDE, en la que Argentina ocupa el lugar once con un índice de 8.28%, mientras que Canadá (el país más alto de la muestra) alcanzó un índice de 28.88%.

[17] Piffano calcula un segundo índice como sigue: la tasa de participación de los ingresos subnacionales en los ingresos totales + tasa de participación de los gastos subnacionales en el gasto total /2.

Gráfica v.3. Índice de Descentralización del Gasto Público de Entidades Subnacionales, Respecto a su Propio Ingreso, de Argentina, Brasil y México 1990-2010



Fuente: Cuadro 5.2

Razón 11. Índice de descentralización fiscal 2 = Ingresos fiscales propios de entidades subnacionales + Transferencias federales a entidades subnacionales / Gasto público de entidades subnacionales

Los resultados del índice 2 colocan a México en primer lugar, seguido de Brasil y finalmente por Argentina. Los índices promedio anuales son 80.64% para México (1990-2000), Brasil 72.40% (1995-2000) y Argentina 63.16% (1990-2000). Para el siguiente periodo (2001-2010), los índices son: 81.26%, 81.17% y 62.44% en el mismo orden señalado. El índice 2 muestra que en México los ingresos propios más las transferencias a estados y municipios financian 4/5 de los gastos de dichas entidades subnacionales, alrededor de 3.5/5 en Brasil y cerca de 3/5 en Argentina. Véase el cuadro v.2, razón 11 y la gráfica v.3.

5. El desequilibrio fiscal y la evolución de la deuda Pública

Esta sección pone de manifiesto que a pesar del gran esfuerzo recaudatorio de Argentina y Brasil realizado en el periodo 1990-2010, en vista del incremento del gasto público para tratar de cubrir las ingentes necesidades de la sociedad, se ha incurrido en un déficit fiscal el cual ha sido cubierto por el endeudamiento público. La regulación financiera ha instituido el usufructo por parte de la coalición socio-política dominante de la renta proveniente del servicio de la deuda pública.

Argentina. Desde finales de 1994 el sistema de Convertibilidad comenzó a experimentar presiones internas en vista de la apertura comercial, la apreciación cambiaria, el aumento de los precios relativos de los bienes no transables y la elevación del desempleo. A esto se suma la influencia de shocks externos (el efecto "tequila" en 1995) que se manifestaron en la baja de la actividad económica y el aumento del paro laboral (Análisis Económico núms. 1 y 2, MECON, abril y julio de 2004), así como en sus resultados primarios negativos con un déficit promedio de -1.1% del PIB entre 1995 y 1996. En los siguientes dos años la economía se recuperó y se logró obtener un balance primario positivo (0.5% del PIB en promedio). Sin embargo, desde mediados de 1998 la economía comenzó a reflejar serios desequilibrios internos y un entorno internacional desfavorable signado por los shocks provenientes del Sudeste Asiático y Rusia, así como la devaluación del real brasileño en 1999 (Análisis Económico, núm. 3, MECON, marzo 2005). En este entorno, el balance primario del sector público consolidado fue negativo en 1999, -1.1% del PIB y en 2001 el déficit primario ascendió a -2.3% del PIB. El balance financiero del Sector Público Nacional expresa, de manera más contundente que el balance primario, los problemas de financiamiento durante la Convertibilidad ya que fue deficitario en todo el periodo, alcanzando picos cercanos a -3% del PIB en 1996 y 1999 y a -4% en 2001.[18]

El sostenimiento del sistema de convertibilidad durante una década se apuntaló mediante el endeudamiento externo creciendo de 30.4% del PIB (medido en dólares US) en 1992 a 35.42% en 1997, dando un salto de 10.23% en los siguientes tres años para situarse en 45.65% del PIB en el año 2000; en 2001 ya ascendía a 53.67%, pero el salto mayor fue en 2002 cuando subió a 166.4% del PIB. Con la fuerte recuperación económica posterior al derrumbe de la Convertibilidad, y la obtención de balances primarios elevados (en promedio anual de 4.3% del PIB en el periodo 2003-2006), la deuda del sector público nacional bajó a grandes zancadas, así para 2006 era ya de 66.2% del PIB y para 2010 había bajado a 48.1% (con datos de Boletín Fiscal, MECON, Secretaría de Finanzas, varios años).

Brasil. De acuerdo con Fabio Giambiagi (2007: 15), el resultado primario pasó por grandes oscilaciones: fue muy moderado en la segunda mitad de los años 1980; pasó a moderado con un balance primario medio anual de 2.9% entre 1990-1994, a negativo en el primer gobierno de FHC, menos 0.2% del PIB en promedio anual de 1995 a 1998,

y de menos 6.2% del PIB en promedio si se le suma el gasto en intereses de 6% del PIB. La necesidad de financiamiento público llevó a un aumento de la deuda pública líquida de 30% del PIB en 1994 a 39% en 1998. El segundo gobierno de FCH (1999-2002) obtuvo un superávit primario de 3.3% del PIB, y aunque los intereses reales bajaron en el periodo, la deuda pública aumentó a 51% del PIB.

[18] El servicio de la deuda pública de la Administración Nacional fue en aumento desde 0.6% del PIB en 1990 a 1.65% en 1995, 3.57% en 2000 y 4.37% en 2001 (MECON, Ejecución del gasto público por finalidad y función, Administración Nacional).

Durante el primer gobierno de Lula (2003-2006), el superávit primario subió a 4.1% del PIB. La administración de Lula aplicó un control del endeudamiento, por lo que para 2007 la deuda pública había bajado a 44% del PIB (Giambiagi 2007: 11). Aun cuando la deuda pública ha bajado en términos del PIB, en términos absolutos ha aumentado significativamente.[19]

En todas las administraciones gubernamentales mencionadas, el gasto primario creció en términos reales por encima del crecimiento de la economía. En la media de 16 años todas las categorías individuales de gasto crecen en términos reales por arriba del aumento del PIB.[20]

México. Con la crisis de la deuda en los años 1980 y el advenimiento del neoliberalismo, la política económica implantó una severa disciplina fiscal para obtener balances primarios superavitarios con objeto del pago de la deuda. De todas maneras estos superávit fueron sobrepasados por el costo financiero, por lo que el déficit económico consolidado del Sector Público entre 1983 y 1988 alcanzó un promedio anual de 12.64% del PIB. Posteriormente, de 1990 al año 2000, el superávit primario alcanzó un promedio anual de 3.81% del PIB, mientras que el costo financiero de la deuda ascendió un promedio de 4.2% del PIB, por lo que en la mayoría de los años los déficit financieros fueron pequeños. Así, entre 1994 y 2005, el déficit promedio anual fue de 0.63% del PIB. Sin embargo, el déficit presupuestal se dispara en 2009 y 2010 con 2.3% y 2.9% del PIB respectivamente a pesar de un aumento de la carga fiscal en esos años.

La deuda pública neta del Sector Público que en 1989 ascendía a 61.6% del PIB, con la renegociación de la deuda externa efectuada en ese año, con quitas de principal y bajas en tasas de interés, así como con el crecimiento del PIB, en 1990 había bajado a 47.9% del PIB. La deuda neta total descendió 26 puntos para bajar hasta 21.7% del PIB en el año 2000. Con pequeñas oscilaciones la deuda continuó su tendencia a la baja hasta llegar en 2008 a 14.4% del PIB, pero en los siguientes dos años se duplicó para alcanzar el 28.1% del PIB en 2010 (con datos del Informe Anual del Banco de México, varios números).

[19] A principios de los 1980 la deuda pública era poco más del 20% del PIB; a mediados de esa década aumentó a 56% del PIB, era mayormente externa y fue afectada por las desvalorización real de 1983. La inflación apoyó la disminución de la deuda la cual llegó a 30% del PIB en 1994. Con la nueva serie del PIB nominal alcanzó 28% del PIB en 1995, aumentando, en 8 años, a 52% del PIB en 2003. Tanto el gobierno de FHC como el de Lula han tenido una "intolerancia a la deuda", en el sentido de aplicar la estrategia fiscal necesaria para evitar el riesgo de insolvencia. Desde entonces la deuda cayó y en 2007 alcanzó 45% del PIB.

[20] El gasto que más creció en 16 años fue el de beneficios del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), tanto por el boom de jubilaciones rurales, el aumento de jubilaciones precoces y del "auxilio-enfermedad", como por el incremento de los salarios mínimos desde 1994 con 111% de aumento acumulado hasta 2008. El aumento de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) y el programa de "Bolsa Familia" en el primer gobierno de Lula, también contribuyeron al aumento del gasto (Giambiagi, 2007: 19-20). Las transferencias constitucionales y legales a estados y municipios pasaron de 2.7% del PIB a 4.1% entre 1991 y 2007. Este aumento se relaciona con las concesiones fiscales que FHC y Lula tuvieron que hacer para evitar problemas con los gobernadores de los estados. En el periodo hubo un aumento importante de gastos caracterizados como "sociales". A partir de 1997 se incorporó la partida de subsidios y subvenciones que antes aparecía en diversos gastos, pero que su peso es similar al de 1997. En 2004 la partida de LOAS incorpora las Rentas Mensuales Vitalicias que hasta 2003 se registraban como gasto del INSS (Giambiagi, 2007: 21-22).

La deuda pública total evaluada en dólares USA

En Argentina y Brasil la deuda pública como porcentaje del PIB bajó durante la última década, en cambio la de México aumentó seis puntos porcentuales. Sin embargo, la deuda absoluta de los tres países medida en dólares ha ido en aumento en los años 2000. En Brasil, en el año 2003, la deuda total del Sector Público ascendía a 323 234 millones de dólares USA (mdlsUSA) y para finales del primer mandato de Lula había alcanzado 520 635 mdls USA, mientras que en diciembre de 2009 ascendía ya a 782 987 mdlsUSA (CepalStat, 2011). La deuda interna se disparó de 323 091 mdlsUSA en 2005 a 938 437 mdlsUSA en 2009, mientras que la deuda externa se convirtió en negativa en 2006 con –13 015 mdlsUSA, llegando a –168 083 mdlsUSA en 2009. En otras palabras, principalmente las empresas públicas brasileñas se convirtieron en acreedoras del exterior. La deuda interna de los Estados y Municipios también se elevó de manera importante,[21] pasando de 103 062 a 224 060 mdlsUSA entre 2003 y 2009 (véase la gráfica v.4) (CepalStat, 2011).

En Argentina la deuda total medida en dólares casi se duplicó en los años de la convertibilidad, pasando de 63 200 mdlsUSA en 1992 a 129 800 mdlsUSA en el año 2000, luego saltó a 144 200 mdlsUSA en 2001 en medio de la crisis de convertibilidad. En los años de recuperación económica la deuda siguió creciendo hasta llegar en 2004 a un pico de 191 300 mdlsUSA, luego comenzó a descender, hasta llegar a 146 000 mdlsUSA en 2008, elevándose otra vez durante la recesión de 2009 para alcanzar en 2010, 164 300 mdlsUSA. En los años noventa la deuda interna en promedio ascendía a 29% de la deuda total, subiendo a 40% entre 2001 y 2004, volviéndose mayoritaria entre 2005 y 2010, con un promedio anual de 59% (Véase la gráfica v.4) (MECON,1993-2006 y 2011b).

En el caso de México, la deuda pública total se mantuvo en un promedio de 88 500 mdlsUSA entre 1992 y 1998, dando un salto durante el gobierno de Vicente Fox (2001-2006) a un promedio anual de 140 300 mdlsUSA, y luego con un salto significativo durante el gobierno de Felipe Calderón a una media anual de 235 300 mdlsUSA entre 2007 y 2010. En este último año se llegó a 318 750 mdlsUSA. La deuda de los estados y municipios ha ido en aumento y al cierre de 2011 alcanzó el 2.9% del PIB, o sea 390 800 millones de pesos (Banco de México, 2012).[22] La deuda interna comienza a tener una proporción mayoritaria en rela-

[21] A finales de la década de 1990 la federación renegoció la deuda de los estados y municipios, seguida de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. La deuda tomada por la Unión sería resarcida en 30 años mediante prestaciones mensuales con un interés real de 6%, sujetas a un techo de 13% del ingreso de las unidades deudoras. En caso de no pago la Unión podía retener las transferencias y, en el límite, la apropiación del Impuesto de Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) en el circuito bancario, lo que impedía de hecho la aplicación de un "default". Los estados y municipios se beneficiaron por el aumento de 1.3% del PIB entre 1998 y 2007 en la recaudación del ICMS, a lo que se suma el aumento de 1.3% de las trasferencias de la Unión, por lo que ese aumento de 2.6% del PIB explica el paso de un déficit del resultado primario de 0.2% del PIB en 1998 a un superávit de 1.1% del PIB en 2007 (Giambiagi 2007: 30)

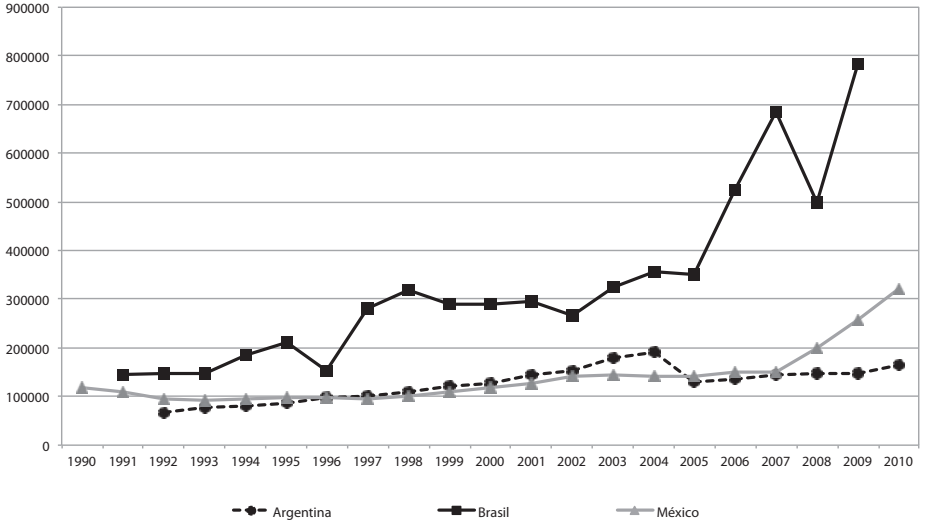
[22] Un caso insólito es el del estado de Coahuila, en el que la deuda pública aumentó de 420 millones de pesos en 2006 a 35,510

ción a la externa en 2005, con una proporción media de 66% entre este año y 2010. No obstante, la tenencia en manos extranjeras de los títulos emitidos por el gobierno mexicano ha ido en aumento, tanto que en mayo de 2011 llegó a una tercera parte de la deuda interna (*El Financiero*, Sección de Mercados, 19-05-2011, p.12a).

Reflexiones finales a manera de conclusión

Tanto Argentina, como Brasil y México tienen un amplio catálogo de impuestos entre los que sobresale el conjunto de impuestos sobre productos y servicios. Argentina tiene trece diferentes impuestos (incluido el IVA), e igualmente Brasil, aunque México tiene la mitad de éstos gravan un universo similar de bienes y servicios. El agregado de los impuestos indirectos en los tres países rinde más que los impuestos sobre la renta y la propiedad, por esto la tendencia en la etapa neoliberal ha sido favorecer este tipo de impuestos. Los empresarios los prefieren ya que traspasan su monto a los consumidores dependiendo del grado de elasticidad de dichos impuestos respecto a la demanda. Los impuestos indirectos generan problemas de exceso de peso fiscal por los efectos de sustitución que provocan, así como proble-

Gráfica v.4. Deuda pública total evaluada en dólares



Fuente: Argentina: MECON, Secretaría de Finanzas, varios años. Brasil: CepalStat, varios años. México: Banco de México, Informe anual, varios años.

millones de pesos en 2011, muy probablemente ligado al financiamiento de campañas electorales del PRI y a la corrupción. Este manejo financiero anormal está bajo investigación judicial.

mas de equidad dada la regresividad que les es característica. También se pueden pensar problemas de eficiencia en cuanto a la estructura impositiva ya que hay impuestos con diferente poder recaudador y costos diversos.

El indicador tributario convencional —la carga fiscal— adolece de una conceptualización más apropiada, ya que de acuerdo con Théret y Uri (1991) no toma en cuenta la distinta naturaleza de la economía pública (no mercantil) y la economía de mercado (mercantil). Una medición de la economía no mercantil (sin empresas públicas), de acuerdo con las cuentas nacionales de cada uno de los países bajo análisis, muestra que ésta es pequeña comparada con la economía mercantil: 18.46% del PIB para Argentina, 16.81% para Brasil y 9.24% para México, en promedio anual del periodo 1990-2010.

Generalmente, la carga fiscal convencional produce indicadores más elevados que aquellos que toman en cuenta el papel de la economía no mercantil en la socialización de los impuestos y en la parte o carga fiscal neta, esto significa para los sectores mercantiles el sostenimiento de la actividad pública. El grado de socialización toma en cuenta el pago de impuestos y contribuciones sociales correspondiente al gobierno como contribuidor de los recursos tributarios que financian el gasto público, por lo que el indicador fiscal es un poco más bajo que el de la carga fiscal. Además, no sólo hay que tomar en cuenta los impuestos que paga el gobierno, sino también los impuestos y cotizaciones de seguridad social que se derivan del gasto público. Estos se consideran impuestos autofinanciados y se disminuyen de los impuestos y contribuciones totales cuyo cociente se divide por el PIB mercantil. El resultado es la parte fiscal neta la cual muestra diferencias sustanciales a la baja con el indicador convencional, como puede constatarse en el cuadro V.1. Hay otros indicadores propuestos por Théret y Uri en relación al peso de la economía no mercantil, los cuales no se han computado en este trabajo por falta de información acerca de algunas variables o por la falta de la desagregación de las mismas.

En el cuadro V.2 se presentan otros indicadores fiscales: la carga líquida de los tres países y la del IBGE, la carga fiscal de Pemex y dos índices de descentralización del gasto público de los tres países. Si seguimos el espíritu de la carga líquida del IBGE, se presenta la Razón 8 para los tres países, con la diferencia de que hemos ampliado los beneficios que se restan a los impuestos y contribuciones sociales al gasto social total. Se entiende que el gasto social contiene beneficios que ayudan a mitigar la desigualdad económica. Así esta carga líquida arroja porcentajes muy bajos para los tres países comparados con los de la carga fiscal, en especial para Argentina que tiene un gasto social alto. En cuanto a la carga líquida del IBGE (Razón 7), ésta no disminuye todos los gastos sociales de los impuestos y contribuciones sociales, sino tan sólo una parte de estos, por lo que el indicador de la Razón 7 (17.52% del PIB) es más alto que el de la Razón 6 (10.56% del PIB), ambas en promedio 1990-2010. Véase el cuadro V.2.

El INEGI en México presenta un índice de presión fiscal (Razón 8), que no se incluye en el cuadro V.2, el cual divide los impuestos y contribuciones sociales por la demanda final (sin el consumo público) en lugar del PIB, lo que resulta en un índice menor que el de la carga fiscal convencional. Este índice constituye un avance, puesto que el PIB se queda corto dado que los impuestos y contribuciones sociales en la realidad se aplican sobre un universo más amplio.

En cuanto a la carga fiscal de Pemex el índice alcanzó 4.19% del PIB como promedio anual en el periodo 1990-2010 y 5.32% en el periodo 2001-2010. En algunos años, como en 2008 alcanzó un pico de 6.35% del PIB. La renta petrolera significa un subsidio a los impuestos que pagan las grandes empresas tanto mexicanas como transnacionales.

La concentración fiscal continúa siendo un problema para los tres países que nos ocupan. En Brasil el índice de concentración recaudatoria para el periodo 1990-2010 es de 69%, en Argentina 83.75% y en México 91.5%. Se observa una tendencia a la reconcentración, ya que en el periodo 2001-2010 aumentó la concentración a favor de la federación y en detrimento de los estados y municipios, así en México aumentó un 4%, en Argentina 1.88% y en Brasil 1.74%.

El panorama es más alentador en cuanto a la descentralización del gasto público, aun cuando las autoridades federales en Argentina deciden centralmente la política de gasto público de las provincias, sobre todo en las áreas de educación y salud, y en México el sistema de reparto de las participaciones y aportaciones federales a estados y municipios es rígido y no da oportunidad a la decisión local. Además, buena parte de estas transferencias está condicionada a los ingresos petroleros, los cuales aportaron en 2009 el 27.5% de los recursos federales participables. En el periodo 2001-2010 el gasto público ejercido por la federación fue cerca del 51% del total en Argentina, 70% en Brasil y 63% en México. Sin embargo, cuando el gasto público se desglosa por rubros, los estados y municipios ejercen una mayoría del gasto, por ejemplo, en pago de sueldos y salarios públicos (71% en Brasil, 64% en México), algunos rubros de gasto social y gasto en infraestructura (67% en Argentina). En cambio, la federación ejerce la mayoría del gasto en previsión social y pago del servicio de la deuda.

A manera de conclusión acerca del desempeño fiscal de los tres países, se puede afirmar que Brasil es el más adelantado en materia de eficiencia en la recaudación fiscal global, la cual se acercó a 35% del PIB en la última década, similar a la de Canadá y superior a la de Estados Unidos. Argentina se muestra en segundo lugar con 27% del PIB y México en tercero con 20% del PIB ambos en la última década. Sin embargo, Argentina es la que adelantó más en las dos décadas examinadas: 17.5% del PIB, Brasil 10% y México retrocedió con un resultado negativo de 5% del PIB. Hay que resaltar que México presenta una dependencia fiscal de los ingresos petroleros, cercana a un 5% del PIB en promedio. Tanto la coalición revolucionaria como la nueva coalición tecnocrática-financiera-privatizadora, gozan de un

pacto de facto con el Estado en el que la renta petrolera disminuye la carga fiscal del sector privado y obstaculiza una reforma fiscal de fondo.

Brasil también alcanzó el mayor grado de descentralización del ingreso público con 31% del PIB de recaudación subnacional, Argentina 16% del PIB y México 8.5% del PIB. En consonancia con su mayor descentralización de la recaudación tributaria, Brasil ha alcanzado una mayor descentralización del gasto público con ingresos propios (Índice 1) del 50%, Argentina cerca del 25% y México cerca del 15%. México mejora cuando se toman en cuenta ingresos propios y transferencias federales, en esta caso ocupa el primer lugar (Índice 2), Brasil el segundo y Argentina el tercero.[23]

Además, Brasil suma a su mejor *performance* fiscal otros atributos que podrían darle oportunidad de bifurcar su trayectoria de desarrollo y colocarse en el futuro dentro del concierto internacional de países avanzados. De acuerdo con Bizberg y Théret (2011), Brasil es el país que mejor ha resistido la embestida neoliberal que atentaba contra las coaliciones desarrollistas y la intervención del Estado; ha combinado políticas estructuralistas con políticas de estabilización de su moneda; ha sabido articular sus políticas de empleo y trabajo con políticas de protección social y está avanzando hacia un pluralismo político. Además, cuenta con una burocracia y una inteligencia dotada de un proyecto económico centrado en el mercado interno, complementado con una competitividad externa que apoya la disminución de la restricción externa. Cuenta también con una clase empresarial nacional que depende del mercado interno y que contribuye al pluralismo democrático, así como con una sociedad civil desarrollada y activa en la democratización política y en la articulación de políticas laborales y desarrollo social (Bizberg y Théret, 2011).

Argentina, en cambio, se ha visto envuelta en extremos altibajos en su desempeño económico y no tiene un apoyo eficaz a la política gubernamental, a causa de los problemas de conciliación entre grupos de interés agropecuarios e industriales. La política económica y social para salir de la crisis de convertibilidad mediante el fortalecimiento del mercado interno y el incremento salarial, así como su alejamiento del FMI y las políticas neoliberales le han dado acceso a un fuerte crecimiento y a un aumento del bienestar, pero se ve amenazada por su elevada deuda pública (Marques-Pereira y Soria, 2015). Aun cuando ha tenido un notable progreso en la recaudación fiscal, todavía conserva una gran concentración en la recaudación tributaria, el peso de Buenos Aires *vis à vis* las otras provincias es abrumador, y el nivel de descentralización del gasto público es menor que el de Brasil.

A diferencia de Brasil y Argentina, México es el país con el peor desempeño hacendario, ya que ha retrocedido en la recaudación tributaria, la cual es la más concentrada de los tres países, el financiamiento público depende en buena parte

[23] Se presentan dos índices de descentralización del gasto público subnacional, uno que divide el ingreso propio subnacional entre el gasto público subnacional, y otro que suma el ingreso propio y las transferencias federales a entidades subnacionales y lo divide entre el gasto público subnacional. Véase el cuadro V.2.

de la renta petrolera, y la descentralización del gasto público subnacional en relación a los ingresos propios subnacionales es muy pobre. México, al contrario de Brasil, carece de una burocracia dinámica y ha sacrificado buena parte de sus cuadros técnicos, por ejemplo en Pemex. A pesar de la apertura política, el país se encuentra dividido a raíz del "golpe de Estado" perpetrado por la oligarquía para evitar el arribo de la izquierda a la presidencia de la república en 2006 (Guillén, 2012). Existe una oligarquía que tiene el poder económico, que controla el poder político y que carece de un proyecto nacional; la democracia representativa está "secuestrada" por esa oligarquía y los poderes fácticos, y la subordinación creciente a Estados Unidos debilita al Estado hasta convertirlo en "fallido" (Guillén, 2012). Todavía más, en México ha surgido una nueva forma de Estado capitalista periférico, que Solís (2013) ha caracterizado como *Estado narco*, que ha instaurado un régimen político neoliberal tecnocrático, con fuerte presencia del crimen organizado en todos los niveles de gobierno y en la economía y las finanzas.

Aun cuando Brasil ha logrado construir una serie de atributos positivos al desarrollo económico, social y político, no ha resuelto los problemas de pobreza, desigualdad y endeudamiento, los cuales pueden ser un obstáculo para la bifurcación de su trayectoria de desarrollo. Estos problemas también son comunes en México y Argentina. En cuanto a crecimiento económico en los decenios de 1990 y 2000, los tres países han caído en crisis y recesiones recurrentes,[24] vinculadas al desempeño del sector externo y al elevado servicio de la deuda. Si calculamos el crecimiento promedio en el periodo 1990-2000, México tuvo una tasa media anual de 3.67%, superó a Argentina y Brasil cuyas tasas medias anuales fueron de 3.52% y 1.89% respectivamente. En el siguiente periodo 2001-2010, Argentina obtuvo una tasa media anual de 4.58%, mientras que Brasil y México alcanzaron tasas medias anuales de 3.64% y 1.74%, respectivamente. (Con datos de INDEC, IBGE e INEGI).[25] Esto muestra que México perdió el paso en 2001-2010, con un crecimiento promedio mediocre, que se convierte en cero si se le resta el crecimiento demográfico.

Los tres países confrontan un elevado nivel de desigualdad. Brasil alcanzó el nivel más alto de desigualdad de acuerdo con el coeficiente de Gini, 0.5966 en promedio anual durante los años 1990-2000 y 0.5732 en los años 2001-2010.

[24] Brasil tuvo tasas negativas de crecimiento en 1990 y 1992, tasas positivas pero cercanas a cero en 1998 y 1999; una tasa promedio anual de 3.72% entre 2000 y 2008, entró en recesión en 2009 (-033%) y se recuperó en 2010 con 7.53%. Argentina alcanzó tasas negativas en 1990 y 1995, después en los años de 1999 a 2002 sufrió una aguda crisis con tasas negativas de -4.9% en promedio anual, luego logró una significativa recuperación en 2003 que continuó hasta 2008 con un crecimiento positivo anual promedio de 8.5%. En 2009 entró en recesión (0.9%) y retomó el crecimiento en 2010 con 9.2%. México tuvo un crecimiento negativo de -6.22% en 1995, después continuó con cinco años de crecimiento positivo, pero cayó en una larga recesión entre 2001 y 2003 (promedio anual de 0.67%), siguió con una recuperación en 2004 que continuó hasta 2008 con un promedio anual de 3.3%. En 2009 tuvo una recaída con -6.2%, finalmente se recuperó en 2010 con 5.53%.

[25] En cuanto al PIB per capita, medido en dólares US, Argentina superó a Brasil y México en los años 1990-2000, con una media anual de $6,731 dólares, México con $4,182 y Brasil $3,864. En el periodo 2001-2010, México obtuvo una media anual de $7,962 dólares, Argentina $5,918 y Brasil $5,903. (Con datos del Banco Mundial).

México obtuvo 0.5048 y 0.4776 y Argentina 0.4821 y 0.4934, respecto al primer y segundo periodos mencionados. (Con datos del Banco Mundial).

Las crisis económicas recurrentes han tenido un considerable impacto negativo que se manifiesta en un agudo empobrecimiento de la población, dada la severidad del ajuste, la pérdida del empleo y la baja de salarios. México presenta el índice más alto de pobreza,[26] ya que en el periodo 1990-2000 alcanzó un promedio de 54.1% de la población, mientras que en Brasil el 38% de la población estaba bajo la línea de pobreza y en Argentina el 27.6%. En el periodo 2001-2010, Brasil y México disminuyeron su nivel promedio de pobreza a 29.4% y 49.1% respectivamente, mientras que Argentina aumentó ligeramente su promedio a 28.8%.(Con datos de INDEC, CONEVAL e IPEA Data).

Otro obstáculo importante para la marcha positiva de la trayectoria del desarrollo de los tres países es precisamente la deuda pública, cuyo servicio tiene implicaciones nocivas para las finanzas públicas, la distribución del ingreso, el crecimiento económico y la estabilidad de largo plazo. En Argentina y Brasil coexisten dos modos de desarrollo, uno rentista y otro de desarrollo productivo con inclusión social. El primero bloquea el funcionamiento eficaz de las finanzas públicas y las funciones macroeconómicas de asignación, progreso económico y distribución (Marques-Pereira, 2012). En México hay tres modos opuestos, el rentista vinculado a la deuda pública; el productivo exportador al lado del productivo interno, pero desligados uno de otro y el modo criminal que tiene en jaque la soberanía del Estado.

El pago de intereses de la deuda pública constituye un fardo para el aumento del PIB, sobre todo cuando la deuda se asigna al financiamiento del gasto público y no a la inversión.[27] El modo de desarrollo rentista de los tres países afecta también los estados y formas funcionales de la moneda propuestos y analizados por Théret. En un contexto de enfermedad holandesa —agravado por las políticas de sobrevaluación de la moneda nacional frente al dólar y los efectos nocivos en el déficit externo, que desembocan en la atracción de recursos financieros externos especulativos mediante altas tasas de interés— que lleva a presionar las finanzas públicas y a pasar los límites de la restricción externa, nuevamente sobreviene la crisis. Luego de la debacle de la convertibilidad, Argentina aplicó una política cambiaria de tipo competitivo y de mejora salarial que recuperó el crecimiento; sin embargo, dado el

[26] El porcentaje de pobreza se refiere a la pobreza de patrimonio en términos de ingreso. Además, el CONEVAL presenta una medida de la pobreza alimentaria en la que México alcanzó un 25.54% de pobres alimentarios en el periodo 1992-2000 y un 18.3% en el periodo 2002-2010. El porcentaje de pobreza oficial es mucho más bajo que el obtenido por especialistas como Julio Boltvinik quien para 1999 estimaba la pobreza en 72% de la población, mientras que las fuentes oficiales la estimaban en 41.8% (Soria, 2002: 101).

[27] Durante la crisis del sistema de convertibilidad, Argentina pagó intereses de 3.4% del PIB en el año 2000 y 4.1% en 2001, pero bajó en los años siguientes (2002-2009) a una media anual de 2.2%. Los intereses pagados por el sector público consolidado de Brasil ascendieron a un promedio anual de 6.46% del PIB entre 1991 y el año 2000, y a un promedio anual de 7.15% del PIB entre 2001 y 2007. (Giambiagi, 2007: 14). En el caso de México, el costo financiero entre 1990 y el año 2000 ascendió a 4.19% del PIB y entre 2001 y 2010 a 2.52% del PIB (Con base en Banco de México, Informe Anual, 2002-2012).

CUADRO V.4. Variables para el Cálculo de los Indicadores Fiscales de la Economía Argentina 1990-2010
Millones de pesos de 1993

Año	Total recursos fiscales	Impuestos seg. soc. gobierno	Imp. seg. soc. Autofinanci-dos	Transfe-rencias gobierno	Gasto social	PIB total	PIB mercantil	PIB no mercantil
1990	29 966	6 910	8 501	8 401	26 508	185 548	145 379	40 169
1991	37 381	8 149	10 754	12 290	27 307	202 495	160 936	41 559
1992	47 210	9 735	9 570	14 523	34 544	218 567	175 364	43 203
1993	51 984	10 681	15 372	13 878	48 176	236 505	191 321	45 184
1994	54 817	11 496	16 599	13 138	50 988	250 308	204 403	45 905
1995	50 340	11 215	15 052	12 329	49 099	243 186	196 999	46 187
1996	51 351	10 870	14 496	13 369	50 301	256 626	209 386	47 240
1997	57 846	11 740	16 157	14 913	55 516	277 441	228 376	49 065
1998	61 111	12 509	17 300	15 900	57 653	288 123	238 329	49 794
1999	59 487	12 803	17 799	15 623	58 290	278.369	227 611	50 758
2000	59 902	13 228	17 653	15 739	58 620	276 173	224 553	51 620
2001	55 809	12 787	16 899	14 111	53 587	263 997	212 450	51 547
2002	47 753	11 329	13 271	9 871	44 454	235 236	185 387	49 849
2003	60 908	13 741	16 573	13 459	49 028	256 023	204 780	51 243
2004	74 559	18 303	20 317	17 609	53 456	279 141	225 658	53 483
2005	82 957	17 622	24 622	19 772	58 362	304 764	248 359	56 405
2006	99 628	21 422	28 159	21 367	63 300	330 550	277 295	53 255
2007	105 411	23 227	36 219	24 413	84 328	359 150	299 087	60 063
2008	118 944	27 145	41 214	25 718	90 033	383 444	317 521	65 923
2009	122 392	28 192	42 507	25 372	91 262	386 704	317 555	69 149
2010	142 216	32 727	49 690	29 550	100 462	422 130	350.131	71 999

Elaborado por Víctor M. Soria. Fuentes: para "Total de recursos fiscales" y "Transferencias", *Recursos Tributarios*, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción, República Argentina; *Boletín Fiscal*, varios números, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción; *Recaudación por Impuesto, Recursos de la Seguridad Social y Aduanas*, varios años, Administración Federal de Impuestos Públicos (AFIP). Los "Impuestos del gobierno" directos se estimaron en proporción a la masa salarial de los empleados de gobierno y los indirectos en proporción al consumo del sector público. Las "Contribuciones a la seguridad social" se estimaron en proporción a la masa salarial de los empleados de gobierno. Los "Impuestos y contribuciones a la seguridad social autofinanciados" se derivan del Gasto Público Consolidado (GPC) del Sector Público, con datos de "Composición del gasto público por finalidades y funciones", *Boletín Fiscal*, Secretaría de Hacienda, MECON, varios números, y con información de Rafael A. Selva y Alfredo Iñiguez, *Descripción de la evolución del gasto público consolidado del sector público argentino 1980-2008*, Documento de trabajo, junio de 2009, Tabla 1. El GPC se multiplicó por la tasa de la Carga total de recursos fiscales para obtener los impuestos y contribuciones autofinanciados. El gasto social tiene como fuente las mismas del GPC. El PIB se tomó de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, así como el PIB no mercantil, el cual agrega las cifras de la Administración pública y defensa, la Enseñanza, seguridad social y salud, y otras actividades de servicios comunitarios, sociales, personales y de servicio doméstico. El Índice implícito del PIB, base 1993, fue obtenido de la página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

CUADRO V.5. Variables para el Cálculo de los Indicadores Fiscales de la Economía Brasileña 1990-2009
Millones de Reales de 2010

Año	Total recursos fiscales	Impuestos seg. soc. gobierno	Imp. seg. soc. autofinan-ciados	Transfe-rencias gobierno	Gasto social	PIB total	PIB mercantil	PIB No mercantil
1990	630 482	113 243	162 664	323 509	363 819	2 067 154	1 681 630	385 524
1991	526 505	100 174	154 792	298 234	323 713	2 088 476	1 742 416	346 060
1992	537 350	102 488	177 326	302 247	305 572	2 078 725	1 750 494	328 231
1993	559 590	103 879	177 950	316 346	382 923	2 175 701	1 832 593	343 108
1994	660 714	128 860	214 071	331 618	430 851	2 291 761	1 915 225	376 536
1995	712 152	141 605	235 010	375 469	485 775	2 392 984	1 972 058	420 926
1996	708 156	128 318	227 318	330 733	479 111	2 444 445	2 025 223	419 222
1997	733 574	138 841	260 509	336 843	487 702	2 526 952	2 108 226	418 716
1998	751 781	140 369	234 556	371 341	548 543	2 527 846	2 095 332	432 514
1999	814 767	164 555	268 873	394 839	544 868	2 534 268	2 096 093	438 175
2000	877 080	176 358	315 749	412 106	560 401	2 643 399	2 188 999	454 400
2001	911 092	189 483	327 082	439 210	570 437	2 678.110	2 194 979	483 131
2002	979 024	211 512	350 491	467 380	599 347	2 749 296	2 254 423	494 873
2003	970 785	199 002	355 307	465 787	622 904	2 780 820	2 295 289	485 531
2004	1 054 753	217 260	387 095	443 302	655 546	2 939 669	2 436 104	503 565
2005	1 025 913	222 661	374 458	482 479	682 324	3 032 553	2 502 159	530 394
2006	1 075 651	233 275	387 238	513 551	747 155	3 152 552	2 590 767	561 785
2007	1 161 241	263 646	438 949	548 512	836 147	3 344 587	2 741 558	603 029
2008	1 226 220	271 225	470 868	573 361	916 323	3 517 555	2 864 697	652 828
2009	1 181 508	267 458	482 055	607 582	894 019	3 505 957	2 813 530	692 427
2010	1 324 431	290 156	517 852	623 939	961 372	3 770 085	3 040 951	729 134

ELABORADO POR VÍCTOR M. SORIA. FUENTES: para los rubros de "Total de recursos fiscales" con datos de Secretaría de la Receita Federal, Ministerio de Fazenda, y con información de Século XX Brasil, p. 360. Los "Impuestos del Gobierno", se estimaron como sigue: el Impuesto sobre la Renta, en proporción a la masa salarial de los servidores públicos, los otros impuestos en proporción al gasto de consumo de la administración pública. Las contribuciones a la seguridad social de los servidores públicos y el gobierno de acuerdo con Disoc-IPEA y Secretaría de la Receita Federal. Los impuestos y contribuciones a la seguridad social autofinanciados se derivan del Gasto Primario Público Consolidado (GPPC), a cuyo monto se le aplicó la tasa de la Carga total de recursos fiscales. El GPPC fue obtenido con datos del IBGE, Finanzas públicas do Brasil, Despesa consolidada da Uniao, Estados e Municipios, varios años, sin el servicio de la deuda pública. El gasto social con datos de CepalStat, Estadísticas de Finanzas Públicas. El PIB total, el PIB mercantil y el PIB no mercantil 1990-1999 con datos del IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, de 2000 a 2009, Principais agregados das Contas Nacionais, por setor institucional, 2000— 2009, Diretoria de Pesquisas, Coordenaçao de Contas Nacionais. El Índice de precios implícitos del PIB, base 2010, con información de IPEA Data.

CUADRO V.6. Variables para el cálculo de los indicadores fiscales de la economía mexicana 1990-2010
Millones de pesos de 1993

Año	Total recursos fiscales	Impuest. pagados por Pemex	Impuest. segurid. social gobierno	Imp. y contrib. autofi-nanciadas	Transfe-rencias de gobierno	Gasto social	PIB total	PIB mercantil	PIB No mercantil
1990	243 343	35 360	25 248	88 894	59 337	97 380	1 140 848	1 040 525	100 323
1991	289 050	37 074	29 492	105 610	60 709	113 604	1 189 017	1084 304	104 713
1992	311 367	46 076	33 384	122 766	66 463	132 045	1 232 162	1 126 988	105 174
1993	282 644	39 424	32 462	134 614	95 010	146 281	1 256 196	1 148 208	107 988
1994	303 272	50 647	36 308	154 764	112 880	168 079	1 311 165	1 191 903	119 262
1995	257 905	62 415	34 684	148 477	98 529	148 477	1 230 771	1 128 960	101 811
1996	272 067	75 119	34 832	157 158	104 335	157 158	1 294 197	1 195 480	98 717
1997	295 614	70 357	42 717	178 849	128 138	178 849	1 381 666	1 272 134	108 932
1998	282 819	57 622	47 449	193 110	138 079	193 110	1 451.351	1 331 535	119 816
1999	272 458	68 668	46 953	214 524	149 658	214 524	1 505 876	1 375 943	129 933
2000	334 865	85 882	56 434	234 697	160 457	234 697	1 605 128	1 465 422	139 706
2001	340 981	72 639	59 237	243 443	170 451	243 443	1 604 601	1 453 193	151 408
2002	303 582	75 687	52 954	251 248	175 989	251 248	1 616 988	1 457 459	159 529
2003	340 677	90 820	51 524	252 269	184 945	252 269	1 794 642	1 600 678	193 964
2004	367 555	104 894	50 698	262 803	191 358	262 803	1 894 220	1 693 724	200 496
2005	390 246	121 176	61 543	282 791	205 817	282 792	1 933 658	1 769 318	164 340
2006	414 210	114 353	64 243	302 645	225 516	302 645	2 076 204	1 892 035	184 169
2007	432 693	123 160	75 949	318 469	239 436	318 469	2 196 003	2 010 750	185 253
2008	490 379	134 576	77 171	350 265	246 563	350 265	2 119 428	1 938 622	180 806
2009	426 262	91 435	74 676	356 437	254 252	356 437	1 987 100	1 808 731	178 369
2010	431 282	105 184	78 532	378 043	268 587	378 043	2 097 313	1 916 774	180 539

ELABORADO POR VÍCTOR M. SORIA. FUENTES: el rubro de "Total de recursos fiscales" con datos de INEGI, *El ingreso y el gasto público en México,* varios años. "Impuestos pagados por Pemex" provienen de los Estados de Resultados incluidos en los *Informes Anuales de Petróleos Mexicanos*. "Transferencias de gobierno", "PIB no mercantil", "PIB mercantil" y "PIB total", con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas por sectores institucionales*, 1993 a 2010. PIB total de 1988 a 1992, tomado de INEGI, *SCNM, Oferta, demanda global y producto interno bruto*, varios años. Datos del PIB del Gobierno General (PIB no mercantil) para 1988-1992 con base en INEGI, *SCNM, Indicadores macroeconómicos del sector público*, 1988-2000. El Impuesto sobre la Renta que corresponde a los servidores públicosmestimado en proporción a las remuneraciones de dichos servidores, los otros impuestos derivados de la actividad gubernamental fueron estimados en proporción al consumo del sector público. Las aportaciones a la seguridad social que corresponden al gobierno provienen de IMSS, *Estado consolidado de ingresos y gastos* correspondientes a los ejercicios 1989-1996, 1997-2009 y 2010. Las contribuciones a la seguridad social de los servidores públicos y las aportaciones del gobierno provienen de ISSSTE, *Presupuesto ejercido por partida, Anuario estadístico*, varios años. Los impuestos y contribuciones a la seguridad social autofinanciados se derivan de los Gastos Presupuestarios del Sector Público (GPSP), Banco de México, Informe Anual varios años, con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A los GPSP se les aplicó la tasa de la Carga total de recursos fiscales para obtener los impuestos y contribuciones autofinanciados.

Cuadro v.7. Variables para el cálculo del Índice de descentralización fiscal Ingresos propios, Transferencias Federales y Gasto Público de Provincias de Argentina y de Estados y Municipios de Brasil y de México.

Porcentaje del PIB

	Argentina Provincias y Municipios			Brasil Estados y Municipios			México Estados y Municipios		
Año	Ingresos propios	Transfer. provincias	GastoPub. provincias	Ingresos propios	Transfer. Eds-Mps	GastoPub. Eds-Mps	Ingresos propios	Transfer. Eds-Mps	Gasto Pub Eds-Mps
1990	2.52	4.58	10.74	8.62	5.13	Nd	0.80	3.10	5.61
1991	2.82	6.07	11.60	8.50	4.66	Nd	1.06	3.00	5.79
1992	3.54	6.64	12.92	8.36	4.73	Nd	1.39	3.10	6.90
1993	3.72	5.87	15.73	7.26	5.09	Nd	2.25	5.17	7.78
1994	3.76	5.25	15.76	9.00	5.36	Nd	2.71	5.39	8.72
1995	3.55	5.07	15.96	9.73	5.59	18.00	1.00	5.00	8.17
1996	3.60	5.21	14.53	9.61	3.63	18.13	0.90	5.70	7.87
1997	3.72	5.38	15.60	9.29	3.13	22.46	1.00	6.40	8.61
1998	3.90	5.52	15.41	9.33	3.59	19.88	1.50	6.80	9.57
1999	3.90	5.61	16.83	9.60	3.62	18.33	0.90	7.00	9.98
2000	3.82	5.70	16.09	10.01	5.44	18.42	1.00	7.30	9.77
2001	3.64	5.35	16.68	10.55	4.81	18.43	1.00	7.90	10.57
2002	3.39	4.20	14.04	10.69	5.54	18.52	1.00	8.00	10.92
2003	3.81	5.70	13.80	10.67	4.96	19.09	0.90	7.40	10.15
2004	4.04	6.31	14.30	10.88	5.11	18.38	0.90	7.10	9.80
2005	4.12	6.49	16.00	9.95	5.52	18.20	1.00	7.40	10.23
2006	4.17	6.46	16.80	10.01	5.64	19.52	1.00	7.30	10.32
2007	4.22	6.80	17.40	10.00	5.77	20.25	1.30	7.40	9.94
2008	4.39	6.71	18.00	10.29	6.35	21.73	1.40	8.10	11.45
2009	4.61	6.56	19.70	10.13	6.12	21.71	1.10	7.90	12.31
2010	4.76	7.00	18.40	10.21	6.23	21.23	1.10	8.10	12.04
Prom 90-00	3.53	5.54	14.65	9.03	4.54	19.20	1.32	5.27	8.07
Prom 01-10	4.11	6.16	16.51	10.34	5.61	19.71	1.07	7.66	10.77

Elaborado por Víctor M. Soria. Fuentes: "Ingresos propios" de Argentina y Brasil con base en cepalStat. Argentina, "Gasto público provincias" con base en mecon, Dirección de Análisis del gasto público y programas sociales. "Transferencias a provincias" con base en mecon, Secretaría de Hacienda. Brasil. "Gasto público de estados y municipios" con base en ibge, Finanzas públicas do Brasil, Diretoria de pesquisas, Coordinacao de contas nacionais (datos consolidados de ingresos y gastos, Unión, estados y municipios). "Transferencias a estados y municipios" con base en ipea Data. México, "Ingresos propios", "Gasto público estados y municipios" y Participaciones, aportaciones y Convenios a estados y municipios (Transferencias federales) con base en inegi, El Ingreso y el gasto público en México, varios años.

modo rentista de los detentadores de la deuda y la competencia externa, sobre todo de China, Marques-Pereira (2012) expresa dudas de que en el largo plazo sea sostenible el nuevo régimen de acumulación. Brasil, aunque está en una mejor posición por su progreso en la producción de bienes de capital y la posición acreedora externa de sus grandes empresas públicas, tiene una deuda interna muy elevada que continuará beneficiando a los rentistas y arrojará incertidumbre sobre la plausible bifurcación de su trayectoria de desarrollo de largo plazo. En México, el modo de desarrollo criminal que ha invadido las entrañas del Estado y del sector privado, así como el apego al Consenso de Washigton y al TLCAN han ensombrecido el desempeño económico, el bienestar de la población y frenado la trayectoria de desarrollo. Como reza un viejo dicho incorporado al imaginario de muchos ciudadanos: "México: tan lejos de dios y tan cerca de los Estados Unidos". México no tiene futuro si continúa atado al TLCAN y con una política cambiaria que garantiza la libre circulación del dólar, la mayoría del tiempo subvaluado respecto al peso, apegado a la estabilización económica a ultranza y con tasas de interés arriba de las internacionales, que invitan a los financieros estadounidenses a especular con la compra de bonos gubernamentales y acciones de la bolsa de valores. La falta de una política industrial y la utilización de la riqueza petrolera a favor de los bajos impuestos de las grandes empresas, sumado a la corrupción y al crimen organizado que atenta contra la soberanía del Estado, llevan a un gran escepticismo respecto al futuro económico, social y político de este país.

VI. LA POLÍTICA MONETARIA EN PRO DE LA RESTRICCIÓN Y LA AUSTERIDAD ECONÓMICA

En este y en el siguiente capítulo se analiza la política macroeconómica más importante para el régimen de acumulación neoliberal en México, puesto que de ésta depende, en buena parte, no sólo la estabilidad económica, sino también la preponderancia de una economía de mercado que desarrolla una distribución del ingreso favorable al gran capital, así como el debilitamiento del Estado social.

En la etapa neoliberal la política monetaria ha estado íntimamente vinculada a la política cambiaria, puesto que el Banco de México ha utilizado el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria para mantener la estabilidad de precios a partir del segundo sexenio neoliberal, como se verá a lo largo de este capítulo. Sin embargo, la política cambiaria se presenta en el siguiente capítulo para facilitar el análisis de los regímenes cambiarios por los que ha transitado la economía mexicana desde la crisis de 1982. El análisis de la política monetaria se ha dividido en tres secciones. En la primera, se examina la política monetaria aplicada durante el primer gobierno neoliberal (1982-1988), la cual no pudo contender con las elevadas tasas de inflación provenientes de las agudas devaluaciones del peso mexicano, en medio de una política fiscal de choque y de apertura económica para promover el cambio del régimen de acumulación. Al final de esta sección se realiza una evaluación crítica de la política monetaria implementada. La segunda sección analiza la política monetaria del periodo de finales de 1988 a finales de 1994, la cual estuvo atravesada por la reprivatización de la banca estatizada, y la desregulación de los controles monetarios de la banca, de las tasas de interés y del crédito. También se incluye una evaluación crítica de la política monetaria y de desregulación bancaria. La tercera sección incluye el análisis de dos subperiodos: el primero acerca de la política de convergencia 1995-2000 hacia un régimen monetario de metas de inflación, y el segundo de plena aplicación de las metas de inflación 2001-2015. Finalmente se presenta una evaluación crítica de la política de metas de inflación

1. Política monetaria 1982-1988

En el periodo 1982-1988, la política monetaria se vio insmicuida en una situación compleja —la nacionalización de la banca y el establecimiento del control de cam-

bios—, por lo que orientó su acción al mantenimiento de niveles bajos de liquidez en la economía. Los niveles bajos de liquidez, sumados a la obtención de un superávit primario —mediante la restricción del gasto público— con el objetivo de pagar a ultranza el servicio de la deuda y cambiar a un régimen de acumulación secundario-exportador (el cual ha devenido un régimen secundario-maquilador), incentivado éste último por la apertura comercial desde mediados de los años 1980, llevaron a un desplome de la producción para el mercado interno, a la desaparición de miles de empresas, a un elevado desempleo y al aumento de la pobreza. Para bajar los niveles de liquidez se utilizaron cuatro instrumentos principales: la colocación de Certificados de la Tesorería (Cetes) entre el público, el manejo de las tasas de interés, los depósitos de regulación monetaria y subastas de depósitos a plazo fijo entre las instituciones de crédito (Banco de México, 1982-1989).

En los años ochenta el Banco de México empezó a utilizar las operaciones de mercado abierto para tratar de controlar el nivel de liquidez, ya que los mecanismos tradicionales como el encaje legal, según la institución, se vieron rebasados. Los antecedentes de la formación de un mercado de valores públicos fueron la Ley del Mercado de Valores de 1975 y la creación de los Cetes en 1978, cuyo propósito fue doble: dar al Gobierno Federal un instrumento que facilitara su financiamiento y proveer al Banco Central de un medio idóneo para efectuar operaciones de mercado abierto (Banco de México, Informe anual, 1989: 51). En poco tiempo los Cetes adquirieron gran relevancia en el sistema financiero, formalizaron y alimentaron la renta de los acreedores de la deuda pública, la cual constituye una pesada carga para las finanzas públicas.[1] El crecimiento del mercado de valores públicos hizo posible, años más tarde, la eliminación del crédito obligatorio de la banca al gobierno y su rendimiento se convirtió en la tasa líder del mercado (Banco de México, 1989: 52).

Aun cuando la colocación de Cetes subió significativamente año tras año desde su creación en 1978, el Banco de México utilizó los instrumentos tradicionales para el control de la liquidez, sobre todo en la primera mitad de los años ochenta. Las reservas obligatorias de los bancos continuaron siendo importantes, por ejemplo: en el segundo semestre de 1983 alcanzaron 634.7 miles de millones de pesos (mmp). Aun así, para bajar el exceso de liquidez en ese mismo semestre, el Banco Central realizó 27 subastas adicionales de depósitos de regulación monetaria por 868.2 mmp, y pagó tasas de interés a los bancos que fluctuaron entre 53.29% y 59.34%. En marzo de 1984, el Instituto Central decidió colocar entre la banca comercial bonos de regulación monetaria (BREM) por 250 mmp, para reducir el exceso de liquidez que estaba resultando en un incremento de demanda por recursos financieros a consecuencia de un aumento excesivo de la base monetaria. Un

[1] La tenencia en CETES en manos de empresas privadas y particulares llegó a finales de septiembre de 1982 a 80 mil millones de pesos (mmp), y en diciembre de 1983 se había elevado a 617.8 mmp, dando un salto a 2,360.4 mmp en diciembre de 1985 y a 41,993.9 mmp en diciembre de 1988 (Banco de México, 1989: 266, cuadro 25).

monto similar en BREM se colocó en marzo de 1985. (Banco de México, 1985: 33 111). En 1988, el Banco de México realizó una serie de subastas de depósitos a plazo fijo con las instituciones de banca múltiple con el fin de regulación monetaria. Además, el Instituto Central decidió establecer un nuevo régimen de encaje marginal sobre los pasivos que excedieran de los registrados en el mes de julio de 1988.

Otro recurso utilizado en múltiples ocasiones por el Banco de México, para reducir las presiones de la demanda agregada, fue la limitación de la capacidad de financiamiento de la banca múltiple. Por ejemplo, en 1986, para enfrentar la baja en el precio del petróleo que afectó el financiamiento del sector público, el Instituto Central extendió la vigencia de la restricción crediticia impuesta a la banca comercial en noviembre de 1985. A partir de julio de 1986 se relajó un poco la restricción, la cual se disminuyó en algunos rubros durante 1987. Para evitar excesos de liquidez, el 30 de diciembre de 1987 determinó que en lo sucesivo el promedio mensual de los saldos diarios del financiamiento otorgado por la banca múltiple no podría exceder del 90% del saldo medio diario de dicho financiamiento en diciembre (Banco de México, 1985, 1986 y 1987). En 1988 la limitación sobre la cartera de la banca destinada a crédito selectivo no prioritario y a inversión libre subsistió.[2] Los recursos que no pudo canalizar como crédito no prioritario se dirigieron al sector público mediante créditos al Gobierno Federal, en administración del Banco de México (Informe anual, 1988). También se aumentaron los precios y tarifas del sector público, organismos y empresas públicas, sobre todo los precios de los energéticos y las gasolinas (Banco de México, 1988: 29-30).

El drástico ajuste fiscal efectuado por el gobierno de MMH, llevó a una baja pronunciada del déficit presupuestal de 14.04% del PIB en 1982 a 7.63% en 1983 (en términos reales) y a 5.59% en 1985, en 1986 y 1987 subió a déficit cercanos al de 1982, pero en 1988 bajó para terminar con un déficit de 8.7%. El déficit financiero se mantuvo por arriba del déficit presupuestal como puede verse en el cuadro IV.1. El déficit financiero bajó de 16.95% del PIB en 1982 a 8.62% en 1983, mantuvo porcentajes similares en 1984 y 1985, y otra vez se disparó en 1986 y 1987 con cifras cercanas a 16% en vista del elevado aumento de los intereses de la deuda interna. Como lo muestra el cuadro IV.1. En términos nominales el promedio anual de los intereses fue de 16.2% del PIB entre 1982 y 1988, sin embargo, en términos reales el promedio anual fue de 1.2% del PIB, dada la elevada tasa de inflación.[3]

[2] A diferencia de los años 1990, en los años 1980 se le dio preferencia a cubrir la necesidad de financiamiento del sector público proveniente del pago del servicio de la deuda externa, por lo que una mayor responsabilidad se ubica en la política limitante del Banco de México. Desde los años 1990, con la desregulación bancaria, el crédito de la banca privada al sector privado productivo ha tenido una tendencia a la disminución, esto ocacionó que la responsabilidad recaiga mayormente en dicha banca.

[3] En términos nominales el balance económico primario se volvió positivo a partir de 1983, pues éste se calcula deduciendo los intereses del balance financiero.

La política monetaria en lugar de apoyar la expansión de la economía para salir de la crisis, se sumó al drástico ajuste fiscal efectuado por la administración de MMH. Este último tuvo como objetivo central disminuir el déficit del sector público mediante una reducción sustancial del gasto público en términos reales, esto se tradujo en un incremento del IVA de 10% a 15%, una sobretasa de 10% del ISR, un aumento en los precios de los energéticos de Pemex y en productos y servicios del sector paraestatal. La política cambiaria mantuvo la subvaluación del peso durante la mayoría de los años del periodo 1982-1987, de esta manera incidió en el aumento de la inflación, la cual llegó cerca de 160% en 1987. El mantenimiento de los niveles bajos de liquidez en la economía no fue suficiente para controlar la espiral inflacionaria que destruyó el poder adquisitivo de los ingresos salariales.

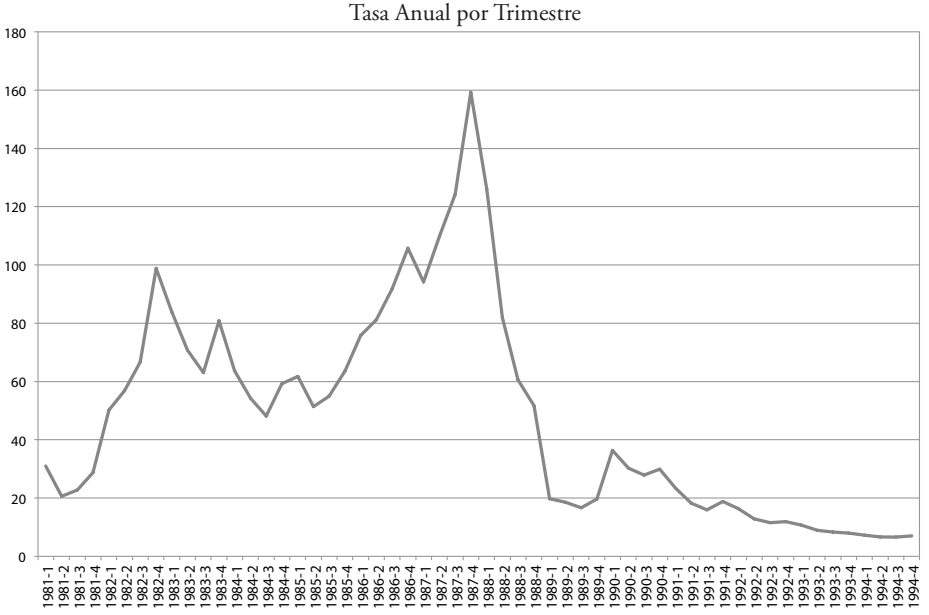
1.1. *La elevada tasa de inflación y la incapacidad para disminuirla en los años ochenta*

Uno de los orígenes de la inflación está constituido por el conflicto distributivo, y la aceleración de los precios está alimentada por las políticas ortodoxas de estabilización de inspiración monetarista (Paniagua, 1988: 15). Sin embargo, tuvo un peso mayor en la espiral inflacionaria el cambio a un nuevo régimen de acumulación por exportaciones, que llevó a una política de depreciación del peso frente al dólar, agravada esta última por la debacle de los precios internacionales del petróleo en 1986, fenómenos que contribuyeron significativamente a la espiral inflacionaria.

En México, la inflación presentaba tasas elevadas desde antes de la crisis de 1982, éstas se dispararon con las sucesivas devaluaciones del tipo de cambio en ese año, finalmente llegaron al término del mismo a una tasa de 98.8% (Véase la gráfica VI.1). A pesar del drástico ajuste fiscal (disminución del gasto público y aumento de impuestos), y la restrictiva política monetaria, la tasa de inflación apenas bajó a 63.7% en 1985, con la baja del precio internacional del petróleo en 1986 más la devaluación del peso, la tasa de inflación alcanzó 105.8% en 1986 y 159.2% en 1987. Al final de éste último año se lanzó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), de carácter heterodoxo y con un componente importante de concertación entre el capital, el trabajo y el Estado para tratar de frenar el alza de precios. Como veremos más adelante, el Pacto[4] junto con la política de apreciación del peso frente al dólar constituyeron la pieza clave para disminuir la tasa de inflación de manera contun-

[4] El PSE se puede considerar como una forma institucional (de carácter transitorio) para regular el comportamiento de los formadores de precios en la economía (cf.Soria, 1994: 123-144). La eficacia del Pacto se explica principalmente por el compromiso del gran capital para aceptar menores tasas de ganancia y la debilidad de los sindicatos que tuvieron que aceptar la contención salarial. A juzgar por la distribución funcional del ingreso, el Pacto ha descansado más en la restricción salarial que en la moderación de las ganancias empresariales. Hay otros factores que han coadyuvado en la moderación de la inflación: la sobrevaluación del tipo de cambio, la absorción del desempleo por el sector informal, el regreso al país de una parte del capital fugado, así como la drástica

Gráfica VI.1. Índice Nacional de Precios al Consumidor 1981-1994



Fuente: Elaboración propia, con base en Banco de México, Estadísticas, varios años.

dente en 1988, en 1989 a poco menos de dos dígitos, y continuar con el descenso hasta llegar a un dígito en 1993.

1.2. *Evaluación crítica de la política de estabilización 1983-1987*

La política ortodoxa de estabilización aplicada por el gobierno de Miguel de la Madrid, a través del Banco de México, no cumplió con los objetivos macroeconómicos, a saber: la estabilidad de precios para lograr un valor constante de la moneda nacional, medido por su poder de compra interno (éste se ve erosionado por el aumento de la inflación) y por su poder de compra externo (que disminuye a medida que se deprecia el tipo de cambio). La exigencia viene del estatuto teórico del dinero como medida general del valor, el cual debería de poseer un valor constante (Paniagua, 1994: 4). Tampoco cumplió con el objetivo de regular la tensión entre los sectores acreedores y deudores dentro del sistema monetario, cuya variable clave es la tasa de interés. El problema estuvo centrado en la falta de articulación entre la tasa de interés, el tipo de cambio y la tasa de inflación (Paniagua, 1994).

apertura comercial. El PSE constituye un compromiso institucionalizado con un alto contenido político-simbólico, que se reprodujo con otros nombres por más de ocho años.

En el centro de la falta de articulación de las tasas mencionadas se encuentra la degradación de las formas institucionales (FI) que regulan su comportamiento. Las FI de la relación monetaria ejercidas por el Banco de México con la desregulación financiera perdieron el control de las tasas de interés y cada vez más el de la base monetaria. El cambio estructural hacia un régimen de acumulación secundario-exportador llevó a una apertura comercial que borró las FI de la protección externa y dio pie a una aguda desindustrialización del país. La crisis de la balanza de pagos más el impulso a las exportaciones manufactureras llevó a una política de devaluaciones con un régimen cambiario dual y al mantenimiento de un tipo de cambio subvaluado, que a su vez alimentó la espiral inflacionaria. Esta última se vio retroalimentada por el incremento en el costo de los insumos importados y las altas tasas de interés que elevaron los costos financieros de las empresas, las que aplicaron continuos *mark-ups* a sus precios.

El pago a ultranza del servicio de la deuda exterior llevó al gobierno a incrementar su deuda interna, ésta empujó al alza las tasas de interés, además se sumó la caída de los flujos de capital externo que exacerbó todavía más el incremento de dichas tasas. No obstante, las tasas de inflación de 1982 a principios de 1988 superaron en algunos periodos las tasas de interés pasivas pagadas por los bancos y por los instrumentos de deuda pública, por lo que en algunos periodos fueron negativas para sus tenedores. En cambio, las tasas activas nominales bancarias tuvieron un alza más acentuada en 1988, sobre todo en los primeros meses, por ejemplo, se observaron diferenciales de más de 20 puntos respecto a los niveles del CPP. Dados los elevados márgenes financieros observados durante el año, la tasa activa real acumulada en el año llegó a 44.6%, en comparación con 5.1% en el año anterior (Banco de México, 1988: 106).

El fracaso de la política de estabilización se explica por el hecho de que "el tipo de cambio y la tasa de interés fueron utilizadas como los instrumentos de una política que valoriza, a través del excedente comercial externo y del déficit presupuestal, al capital financiero externo e interno" (Paniagua, 1988: 8). La política monetaria en el periodo 1983-1987 llevó a cabo una socialización de los efectos de la crisis en beneficio de los detentadores del servicio de la deuda y en perjuicio de la actividad productiva y del consumo (Paniagua, 1988: 18). El pago *a priori* del servicio de la deuda pública llevó a la restricción del crédito y la limitación del gasto público, sobre todo del gasto social. El empleo fue castigado por la tasa de interés que reduce la inversión; el salario fue castigado por la inflación que redujo el salario real y la productividad se vio castigada por el tipo de cambio que eleva el costo de los insumos importados necesarios para la industria (Paniagua, 1988: 20).

En resumen, el objetivo de estabilidad de precios no se cumplió, ya que la inflación fue ingobernable entre 1982 y 1987, dando por resultado la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores y consumidores en general. El uso punitivo del dinero llevó al salario a perder 36.2% (González, 2005: 77) en ese periodo y al

aumento de la pobreza. Las altas tasas de interés elevaron el costo financiero de las empresas y al mismo tiempo beneficiaron a los acreedores de la deuda interna y externa. El periodo 1983-1988 ha sido bautizado como la etapa de "crecimiento cero", porque el PIB per cápita retrocedió a una tasa promedio anual de 2% y el número de pobres aumentó en 11.5 millones de personas.

2. Política monetaria 1988-1994

A partir de 1988, el Banco de México utiliza el tipo de cambio como mecanismo de transmisión de la política monetaria, la cual está dirigida especialmente al control de la inflación. La política fiscal completa el anclaje antiinflacionario del manejo monetario al comprimir deliberadamente los déficit fiscales mediante una drástica disminución del gasto público, sobre todo en el rubro de inversión pública (Ibarra, 2004: 242). En la etapa del régimen cambiario fijo o predeterminado con desliz en la cotización la tasa de interés no fue relevante para operar la política monetaria, dada la poca importancia del mercado de capitales. Los bonos y obligaciones a un plazo mayor de un año representan menos del 5% de M4, en tanto que el mercado accionario representa sólo el 24% del PIB y los efectos netos de las variaciones de las tasas de interés sobre la cotización de las acciones son ambiguos (Mántey, 2004: 121). Además, las fluctuaciones del tipo de cambio tienen mayor influencia sobre las decisiones de gasto que las variaciones de la tasa de interés. No obstante, como se verá más adelante, los diferenciales a favor de las tasas internas de interés en relación a las externas han sido utilizados y mantenidos para atraer a la inversión extranjera de cartera (IEC). Desde finales de 1994, a partir del régimen de libre flotación administrada, y el crecimiento del mercado financiero y de la Bolsa Mexicana de Valores, las tasas de interés han adquirido un papel importante en la política monetaria y su nivel, más alto que el internacional, todavía sigue facilitando la entrada de capital especulativo de cartera a la economía mexicana.[5]

De acuerdo con el Banco de México, durante 1989 las medidas de política monetaria, crediticia y cambiaria respondieron al propósito de coadyuvar al esfuerzo antiinflacionario, apoyar la recuperación económica y mantener la estabilidad cambiaria, en un contexto de mayor apertura de la economía y desregulación de la actividad bancaria (Banco de México,1989: 93).

[5] David Ibarra (2004), expresa que en México la inflación se combatió con tasas de interés elevadas en términos internacionales, esto creó incentivos a inversionistas foráneos para que trajeran fondos de corto plazo, los cuales se mantuvieron en el país mientras no se elevaron las expectativas devaluatorias. La sobrevaluación resultante sólo puede combatirse con operaciones costosas de esterilización y acumulación de reservas, lo que además lleva el riesgo inherente de la cesación de flujos de entrada, así como de salidas precipitadas de capital como las experimentadas en 1994-1995. Esas tendencias sobrevaluatorias se vieron acentuadas en los años noventa por intensos procesos de extranjerización de buen número de empresas públicas y privadas, los cuales determinaron fuertes entradas de divisas que no se invirtieron para acrecentar significativamente las capacidades productivas y exportadoras.

Con la desregulación bancaria, el Instituto Central dejó de fijar los máximos de las tasas de interés de instrumentos bancarios a partir de abril de 1989. De esta manera quedaron en libertad los bancos para pactarlas con sus clientes (Banco de México,1989: 97). Aun cuando la inversión obligatoria que los bancos debían tener en el Instituto Central fue liberada en el último trimestre de 1988, y se eliminaron las normas de crédito selectivo, se fijó un coeficiente de liquidez de 30% por el pasivo derivado de las operaciones de captación, constituido en Cetes, Bondes o depósitos en el Banco de México con interés (Banco de México,1989: 94). En 1991, el Banco de México siguió con su política de desregulación y eliminó el coeficiente de liquidez aplicable a los pasivos bancarios denominados en pesos. Esta institución justifica la eliminación del encaje bancario, ya que su intervención en el mercado de dinero es más rápida y alcanza a todo el mercado de crédito y no sólo al financiamiento bancario, ventajas que no tiene el encaje bancario (Informe anual, 1991: 25). Desde abril de 1992 los bancos comerciales quedaron eximidos de adquirir Bondes del gobierno a diez años, esta amortizó 31.5 billones de pesos que en estos títulos tenía la banca (Banco de México,1992: 155).

En 1993 la política monetaria se desenvolvió en un ambiente de desaceleración de la actividad económica, una inflación decreciente, cuantiosas entradas de capital extranjero y tasas de interés reales más altas que las de 1992, así como con la incertidumbre financiera causada por el proceso de ratificación del TLCAN (Banco de México,1993: 34). En este año destaca la reforma constitucional para otorgar autonomía al Instituto Central, así como la adecuación de otras leyes a los acuerdos establecidos en el capítulo de servicios financieros del TLCAN (Informe anual, 1993: 37). En enero de 1993 se estableció la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP) diseñada como indicador líder del costo de dinero en el mercado bancario mexicano (Banco de México, 1993: 53). También en 1993 se autorizó la operación de nuevos bancos múltiples y de sociedades financieras de objeto limitado.

En el periodo 1989-1994, la política dominante establecida fue mantener el crédito interno del Instituto Central en un nivel muy bajo, o hasta negativo, para mitigar las presiones inflacionarias provenientes de la entrada masiva de capital externo y apoyar la esterilización del mismo. En 1989 se estableció un máximo de crédito interno de 42.5 billones de pesos (bp), pero el flujo al cierre del año apenas llegó a 13.5 bp (Banco de México,1989: 93). Además, se fijaron límites de financiamiento máximo que los bancos múltiples podían prestar a personas físicas y morales. En 1990, durante el primer trimestre aumentó el crédito interno para acomodar la demanda de fondos del sector público para el pago adelantado de intereses de la deuda externa; desde marzo el crédito empezó a descender y se volvió negativo a partir de junio (Banco de México,1990: 22). En 1991 el Banco de México llevó a cabo una activa política de esterilización de los cuantiosos fondos de capital externo, mediante operaciones de mercado abierto, que lo llevó a operar un saldo negativo de 15.3 bp en el crédito interno (Banco de México,1991: 20). Du-

rante 1992 el crédito interno se contrajo en 26.1 bp para apoyar la esterilización del cuantioso flujo de capital externo (Banco de México,1992: 26). En 1993 el Banco Central esterilizó la entrada de capital extranjero mediante la contención del crédito interno neto (cuyo saldo negativo alcanzó 19.2 bp nuevos), así como el aumento de las reservas internacionales. En este contexto el financiamiento al sector público en 1993 decreció 35.3%, mientras que aumentó al sector privado en un 25.8%. (Banco de México, 1993: 34). En el primer trimestre de 1994, continuo la política de limitación del crédito interno del Banco de México para apoyar la esterilización de las cuantiosas entradas de capital extranjero. Véase el Encuadre 6.1.

Desde 1989, el Banco Central ha realizado compras netas de divisas por una cantidad mayor que el importe de sus ventas netas de valores públicos. Por cuarto año consecutivo, en 1993 el aumento de la reserva internacional fue mayor que el importe de las operaciones netas de esterilización, lo cual explica la expansión resultante de la base monetaria de 7.3% (Banco de México, 1992: 27 y 38).

En 1994, la turbulencia política interna provocada por los asesinatos políticos, junto con los crecientes desequilibrios macroeconómicos, sumieron a México en un caos económico a finales del año. Durante 1994 la política monetaria se orientó en todo momento a evitar una expansión excesiva de la base monetaria. Así, la práctica del Banco de México ha sido la de ajustar diariamente el monto de la base monetaria a la demanda esperada de ésta, sujeto a que la variación de la base monetaria no obre en detrimento de las metas inflacionarias (Banco de México, 1994: 50-51). El Instituto Central apunta que desde marzo de 1990 y hasta noviembre de 1994, las reservas internacionales cubrían con exceso a la base monetaria. No obstante, con los acontecimientos políticos las reservas internacionales cayeron, por lo que el crédito neto del Banco aumentó, pero sin crear un exceso de la base monetaria. Finalmente, dichos acontecimientos junto con el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, llevaron a la fuga de capitales, a la especulación monetaria y a la crisis a finales de 1994 (Banco de México, 1994: 52.)[6]

2.1. *Evaluación crítica de la política monetaria 1988-1994*

En 1993 le fue concedida al Banco de México la autonomía de gestión de las políticas monetaria y cambiaria. La ley correspondiente le fija el objetivo único o principal de combatir la inflación, al tiempo que limita la concesión de crédito al sector público. David Ibarra (2004: 239) apunta que el objetivo es ambiguo y se pregun-

[6] A mediados de noviembre las acusaciones del subprocurador Mario Ruiz Massieu causaron inestabilidad y una pérdida de reservas internacionales, a lo que se sumó el aumento de 75 puntos base en la tasa de fondos por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos, lo cual ocasionó pérdidas de capital a inversionistas y redundó en la fuga de capitales, que junto con las dudas acerca del financiamiento del déficit en cuenta corriente para 1995 provocó un ataque especulativo de gran envergadura, por lo que el 19 de diciembre de 1994, la Comisión de Cambios acordó abandonar el régimen cambiario vigente y pasar a un régimen de flotación. (Banco de México, 1994: 49).

Encuadre vi.1. Instrumentos Política Monetaria del Banco de México, 1988-1995

Año	Encaje legal	Nuevos instr. Captación	Subasta depósitos a bancos	Límite crédito bancos	Límite cré-dito interno Banxico	Tasa de interés	Otros
1988	Encaje bási-co s/ pasivo C.L. 30% EncajeMrgnl s/pasivos excedts julio 51%	Oct bonos bancarios vivienda a 3 años sujeta a CL 30%.	Ene-feb subasta plazo fijo 200 mmp. Paga-dos en abril y junio	ene 90% spm feb 85% PF 18,938mp PM227,253mp	Límite 29.144 b.p. Observado 11.003 b.p.	Tasa pasiva bancos libre. Cetes feb 153.5% jun40.4% dic 52.3%	Invrn oblig. Aceptns 30% Cetes,Bondes depósitosBM Otros pasivos Ivrn oblig 30% Cetes, Bondes,dep. TC ancla no-minal econ
1989	Sustit encaje Por C.L. Elim Normas crédi-to selec Pol monet x intervn BMx en mrcdo de dinero	Pagarés banc en dls; Socds invrn RF; certif.partpn inmobiliaria Nafin Bondis Tesobon. Dls Ajustabonos	Sub der vivi-enda.	Ene elim.85% PF 24,912mp PM298946mp Sept.PF35268 PM423,211mp	Lím.42,450 Obs.13,524	Abril elim. Maxms TInt instr bancrs Rendmts ISR 21% s/prims 12 pts. PM acum ints a ingrs Cetes mzo 47.7 % jun 56.7% sept 34.2% oct dic 40.6%	Invrn oblig. Aceptns y otros pasivos CL30%cetes Bondes, dep. BMx Entrada Kex 3.3 mmdls
1990	El CL no resta capcd de crédito a la banca Pol monet x Intrvn BMx en mrcdo de dinero	Mayo inició Emp. Calif de valores			Ene-feb. se expandió; a partir marzo se contrajo	1r trim TI al alza;mzo ce-tes 46.6%	4feb90 firma renegn deuda Entrada Kex 8.2 mmdls Monetzn par-cial Esterilizn me Diante OMA
1991	Sept.elimina-ción del CL Pol monet x intrvn Bmx en mrcdo de dinero				Baja crédito intno a 15.3bp		Entrada Kex 24.1 mmdls Monetzn par-cial Esterilizn me diante OMA
1992	Superávit FP baja deuda intrna; aumto bnda flotn tc Facilitaron pol monet	Oblign banca conservar 25% captcn hasta agosto		FinSPr+33.6% FinS-Pub-41.6%	Desde 2º Tr se contrajo la ofta fondos. Baja crédito intno26.1 bp	Desde 2º Tr se elevaron TI	Entrada Kex 26.0 mmdls Monetzn par-cial Esterilizn me diante OMA
1993	Autonomía BMx			FinSPr+25.8% FinS-Pub-35.3% FinSPr 4 veces más alto que en 1988	Baja crédito intno 19.2bp	TI más altas que en 1992 Se establece la TIIP: esta bajó de 22.5 en ene a 13.7% en dic	
1994	Pol.mon evitar expnsn excva BMon Ajuste diario ofta-demBM				Cred intno neto restrict hasta mzo94 En dic venta dls;aumto cred. into p. repner liqdz Aumto Cred por caída rvs sin excBMon	TI EU se elevó a partir feb94. En nov aumtó 75pb Presión al TC;en dic ataque espec 22dic flotn TC	
1995	Al actuar s.la BMon influ-ye s. TI yTC y trayectoria INPC EneAUSEE mzoParaAuse Pol mon c.p. reducir vola-tilidad TC Encaje prom cero en mzo Infln 1995 = 51.97%		Modfcn suba sta crédito Límite acce-so al crédito del BMx Amortzn Te-sobonos en dólares Mcdo futuro pesoChicago Nva pol info		BMon modif x manejo Cred intno Este se vuel-ve un ancla p la infln Lím. 10,000 mp CIN bajó 87,562 mp.	Mzo TIIP 110%; enero depn TC,es-table jun-sep depn oct-nov Aumto deu-da emp.fams Objtvs mon cuantitvs p. no adivinar nivel TI	Con régimn flotn, BCtl adquiere ctl BMon Reversn flu-jos K extno Paquete fin 50 mil mdls Fondo estbln cambiaria 18 mil mdls

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México, Informe anual, 1988-1995

ta si la independencia institucional sólo abarca el manejo del instrumental monetario o incluye la capacidad de fijar unilateralmente metas de alcance nacional que pudiesen ser distintas o contraponerse a las del propio gobierno y órganos legislativos. El Instituto Central expresa que el objetivo de control de la inflación no se contrapone al crecimiento económico, pero su política de restricción del crédito interno y la sobrevaluación del TC atentan contra la competitividad de productores nacionales y frenan el crecimiento económico.[7] El problema mayúsculo, sin embargo, estriba en que la autonomía del Banco Central y la prohibición de financiar al gobierno han subordinado las finanzas públicas a la banca comercial, lo cual cuesta a la economía varios puntos porcentuales del PIB[8] (Nadal, 2013).

La política monetaria en este periodo estuvo centrada en el programa de estabilización basada en el tipo de cambio (PEBTC), en el que se utilizó el TC como ancla nominal para lograr la desinflación de la economía. En el capítulo siguiente se examinan los regímenes cambiarios y se expresa que el TC permaneció fijo sólo durante 1988, que evolucionó a un régimen cambiario dual con desliz preestablecido entre 1989 y 1991 y luego a una banda de flotación entre 1992 y 1994, mientras que a finales de éste último año pasó a un régimen de flotación administrada a raíz de la crisis financiera. El programa de desinflación estuvo enmarcado por el Pacto de Solidaridad Económica (PSE y luego PECE), al principio de carácter heterodoxo ya que incorporó una concertación política para el control de precios y salarios, después evolucionó hacia la ortodoxia. Paralelamente, el instituto central fue dando gradualmente al TC menor desliz, al punto que lo fue sobrevaluando, así apoyó el control de la inflación.[9]

Al programa de desinflación iniciado al final de 1987, le tomó cinco años poder bajar la tasa de inflación a un dígito. Además de anclar los precios al TC, el Banco de México puso en movimiento otras políticas que acarrearon importantes costos a la economía mexicana. Una de ellas fue la liberalización de los mercados financieros y de capitales, que facilitó las entradas masivas de capital externo en el periodo 1990-1993, de estas entradas una parte fue incentivada por un importante diferencial entre las tasas de interés internas y externas.[10] En el caso de México se

[7] El promedio anual de incremento del PIB *per cápita* en el periodo inicial del neoliberalismo en México, 1983-1988, fue negativo (2.0%); en el sexenio de consolidación neoliberal, 1989-1994, ascendió a 1.57%, mientras que en el modelo de la "Revolución mexicana", 1935-1982, alcanzó 3.14% (Calva, 2000: 23).

[8] Un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional (Nadal, 2013) revela que en dos terceras partes de una muestra de 152 países el Banco Central tiene prohibido hacer préstamos al gobierno. "De este modo, apunta Nadal, se acabó por someter a las finanzas públicas al escandaloso sistema que permite a los bancos privados crear dinero de la nada, prestarlo y cobrar intereses".

[9] De acuerdo con Santaella y Vela (2005: 34), la evidencia sugiere que el comportamiento de la inflación durante el periodo de estabilización se conforma en gran medida a otros episodios de PEBTC. No obstante, mientras que la fase de expansión es consistente con el PEBTC, la disminución de la actividad económica durante 1992-1993 parece estar relacionada más con otros factores como el endurecimiento de las políticas monetaria y fiscal, o la continuación del esfuerzo de reforma estructural. En el periodo inicial la desinflación fue anclada firmemente al TC nominal, pero la senda seguida por los precios abordó la senda del TC sólo en forma gradual. Sin embargo, el grado de inercia inflacionaria no se redujo significativamente en el periodo de "tablita" (desliz predeterminado), lo que sugiere un parcial rompimiento de los hábitos de indexación y otras prácticas del pasado.

[10] De acuerdo con Jaime Ros (1995) desde principios de 1989 se distinguen tres subperiodos en la tasa de rendimiento real de los Cetes: de principios de 1989 al segundo trimestre de 1990 el rendimiento se mantiene estable alrededor de 19% anual; de media-

combatió la inflación con tasas de interés elevadas en términos internacionales y se crearon incentivos a inversionistas foráneos para que trajeran al país fondos de corto plazo, los cuales se mantuvieron en el país mientras no se elevaran las expectativas devaluatorias (Ibarra, 2004: 240).

El Banco Central considera positiva la entrada de capital extranjero de cartera,[11] aun cuando varios economistas expresan que tiene un efecto de desplazamiento sobre el ahorro interno (Calva, 2000: 82; Ros, 1995: 58), además, que la liberación de la cuenta de capital abrió el país a la volatilidad financiera, sobre todo proveniente de los flujos de corto plazo (Ibarra, 2004: 240), y que alimentan la renta de los acreedores de la deuda pública interna con cargo al erario público (Marques Pereira y Soria, 2015), además que cuando se retira de manera masiva induce una gran devaluación del tipo de cambio y la crisis financiera, como sucedió en 1994-1995.

La versión del Banco de México acerca de las causas que detonaron la crisis económico-financiera de 1994-1995 se centró en los crímenes políticos de 1994 y el alza de las tasas de interés en Estados Unidos. Defiende su política mencionando que el nivel de las reservas internacionales cubría con exceso la base monetaria, y que el superávit de la cuenta de capital volvía a situarse en niveles que permitían financiar el déficit de la cuenta corriente. En estas condiciones no procedía efectuar una devaluación[12] (Banco de México,1994: 40). No obstante, de acuerdo con las cifras del mismo Instituto Central, el déficit de la cuenta corriente en 1994 fue de 28 800 miles de millones de dólares (mdls), mientras que el superávit de la cuenta de capital ascendió a 11 549 mdls.[13] Las cifras muestran que la cuenta de capital y la cuenta corriente no estaban equilibradas.

De acuerdo con Leopoldo Solís (1996), los acontecimientos políticos y el alza de las tasas de interés en Estados Unidos no alcanzan a explicar el origen de la crisis si no se incluye un análisis realista de los desequilibrios macroeconómicos, de la política de estabilización y errores de política, tanto monetaria como cambiaria. La subvaluación de 32% alcanzada en 1987 se perdió en 1991 y la moneda empezó a sobrevaluarse (antes de la devaluación de diciembre de 1994 llegaba a 45%).

dos de 1990 a mediados de 1992 la tasa se reduce gradualmente hasta llegar a cerca de 3% anual al final del periodo y de mediados de 1992 al primer trimestre de 1993 el rendimiento aumenta bruscamente (en el tercer trimestre 1992) y se estabiliza en un nivel de 6 a 7% anual.

[11] El Banco de México afirma: "si las entradas de capital extranjero han de ser aprovechadas para aumentar la capacidad productiva de la economía, es indispensable permitir que estas se moneticen, aunque de manera parcial (…) porque el flujo de capital podría revertirse en el futuro" (Ros, 1995: 22). Si bien el Banco aumenta sus reservas internacionales para prevenir problemas por la salida masiva de capitales, esto tiene también un elevado costo para el erario público.

[12] Jaime Ros (1995: 58-59), advierte que desde mediados de 1992 había un problema de ajuste macroeconómico que involucra la devaluación real del peso. Además, a medida que se pospone el ajuste requerido del tipo de cambio real, se pierden los beneficios que trajo la disminución de casi 50% de la deuda interna entre 1990 y 1993. Guillermo Ortiz (Mendoza 1998: 189), menciona que la falta de un ajuste oportuno del TC se debió al supuesto equivocado de que "una vez que pasaran las elecciones y se aclarara el panorama político, la afluencia de capital externo se reanudaría y más adelante habría oportunidad de diseñar un ajuste más suave".

[13] El saldo de la cuenta de capital en 1994 estuvo constituido por 853 mdls en préstamos; 8,186 mdls de inversión extranjera de cartera; 7,980 mdls de IED, y una disminución de 5,470 mdls por activos externos adquiridos por residentes mexicanos.

A partir de la adopción del sistema de bandas de flotación, el Banco Central impuso al país una política cambiaria incongruente, que se sumó al rezago en la tasa de deslizamiento, lo cual otorgó un subsidio injustificado a los importadores de mayoreo. El hacer el desliz más lento de lo debido propició una sobrevaluación del TC reflejada en el déficit de la cuenta corriente, que se compensó con capital externo atraído con elevadas tasas de interés.[14] En el periodo 1987-1994 las exportaciones totales con relación al PIB bajaron de 19.5 a 14%, mientras que las importaciones se elevaron de 13 a casi 20%, pero la balanza comercial pasó de un superávit de 6% del PIB a un déficit de 5% (la cuenta corriente alcanzó un déficit de 7.7% del PIB en 1994). La política de estabilización con los Pactos tuvo éxito en los dos primeros años, pero luego dio lugar a distorsiones entre las que destaca la contención salarial, medida que debilitó la demanda interna. Se permitió una excesiva protección a la banca comercial —cuyas ineficiencias se manifestaron en elevadas tasas de interés a los usuarios—, así como los débiles mecanismos de supervisión bancaria que llevaron a la quiebra técnica a varios bancos comerciales. Se descansó en el ahorro externo de corto plazo para sostener un desequilibrio externo creciente con una modesta tasa de crecimiento del PIB, y la política de emisión de deuda interna denominada en dólares (Tesobonos).

En suma, apunta Leopoldo Solís (1996: 88), "la crisis se gestó durante varios años y sus causas centrales se ubican en la naturaleza del modelo económico y las políticas estabilizadoras seguidas, los cambios en el exterior y los acontecimientos políticos derivados de la pugna por el poder en México".

2.2. *Efectos de la desregulación bancaria*

La desregulación de los servicios financieros comenzó después de la crisis financiera de 1982, desde 1984 se sustituyeron los instrumentos de control directo de la liquidez que utilizaba el Banco de México por mecanismos de mercado; se liberalizaron las tasas de interés y el encaje legal se cambió por un coeficiente de liquidez con tendencia a la baja.[15] Posteriormente, durante el gobierno de Carlos Salinas se le dio autonomía al Banco de México, se reprivatizó la banca expropiada en 1982 y se favoreció la reestructuración de los grupos financieros privados bajo el régimen de Banca Universal (Solís, 1996: 109).

[14] El Banco de México (1994: 39) justifica la entrada de capital externo afirmando: "se puede concluir que el flujo hacia México de ahorro externo fue la razón del déficit de la cuenta corriente y que el destino fue la importante acumulación de capital observada en la economía mexicana durante los últimos años". La inversión fija bruta ascendió en el periodo 1987-1994 a 399 mmdls, ahorro interno 292 mmdls, ahorro externo 107 mmdls e inversión neta acumulada 193 mmdls. Así el déficit acumulado ascendió a 107 mmdls.

[15] A partir de enero de 1985 el Banco de México redujo el monto mínimo del encaje legal a 10%, mientras que anteriormente la banca venía constituyendo depósitos por 48% de su captación. Esto repercutió en una baja en la base monetaria. Sin embargo, en ese mismo año, el Instituto Central estableció simultáneamente la obligación de la banca comercial para destinar 35% de sus recursos al financiamiento del gobierno federal y 3% al de la banca de desarrollo.

Con la desregulación bancaria el Banco de México perdió capacidad para controlar el nivel de las tasas de interés de mercado, aunque ha logrado estabilizarlas en torno a la tasa primaria de Cetes, mediante una intervención discrecional en los mercados y ha aumentado la liquidez de los valores gubernamentales, de acuerdo con la evidencia estadística elaborada por Mántey (2004: 130). La tasa de interés se determina por medio de la subasta semanal de Cetes, en la que sólo participan los intermediarios financieros. Los bancos presionan al alza la tasa de interés que demandan en las subastas de Cetes, a la vez reducen las tasas que ofrecen a sus depositantes, así obtienen elevados márgenes de ganancia, gracias a su poder oligopólico y la abdicación del Banco de México para regular las tasas de interés.

En las últimas décadas del siglo XX, la capacidad del banco central para controlar la base monetaria ha disminuido de manera importante, esto significa que la oferta monetaria se ha vuelto endógena. Desde 1996, el Banco de México ha reconocido la endogamia de la oferta de dinero, y ha aceptado mantener una posición flexible en el mercado monetario con el fin de estabilizar las tasas de interés (Mántey, 2004: 111). Con la desregulación financiera las funciones de demanda de dinero se volvieron inestables, por lo que ese indicador se abandonó, en cambio, se establecieron otros objetivos intermedios de la política monetaria como las expectativas inflacionarias, la volatilidad de las tasas de interés o el tipo de cambio (Mantey, 2004: 113). El objetivo intermedio en México ha sido el saldo promedio acumulado en las cuentas que los bancos comerciales mantienen en el banco central (el llamado "corto"), con la finalidad de influir en las tasas de interés reales, el volumen de crédito y la demanda agregada (Mántey, 2004).

2.3 *La desregulación de las tasas de interés y el aumento de los márgenes financiero y de intermediación*

El comportamiento de las tasas de interés pasivas reales durante la segunda mitad del siglo XX muestra etapas bien definidas de acuerdo con el Banco de México. Durante el periodo del desarrollo estabilizador (1951-1969) los rendimientos reales fueron positivos, como puede apreciarse en el cuadro VI.1. En los años setenta la inflación pasó de 4.8% en 1970 a 27.2% durante la crisis de 1976 y a 20% en 1979, por lo que los rendimientos reales fueron negativos. En los años ochenta, el estancamiento del ingreso a raíz de la crisis de 1982 llevó a la disminución del ahorro interno, por lo que el Banco de México decidió promoverlo a través del incremento de las tasas de interés (TIP) pasivas nominales.[16] Dichas tasas se incrementa-

[16] Para promover la captación de ahorro, en 1988 se autorizó a la banca múltiple expedir los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento a plazo de 7 días, con tasas de interés libremente determinadas por las instituciones emisoras. Unido a esto se promovió la creación de un mercado secundario para la negociación de los pagarés, el cual alcanzó en septiembre su nivel máximo (9.6 billones de pesos). Como las tasas de captación bancaria permanecieron constantes desde fines de junio de 1988, se desarrolló un

Cuadro VI.1. Evolución de las Tasas Pasivas de Interés Nominales y Reales, 1951-2000

Periodo	Nominales	Reales, Calculadas con Inflación Pasada	
		No Desestacionalizadas	Desestacionalizadas
1951-1969	4.50	0.85	0.39
1970-1979	6.40	-7.65	-6.51
1980-1987	53.98	-4.42	3.71
1988-1989	57.34	28.27	11.87
1990-1994	19.74	5.18	5.14
1995	48.44	3.56	22.05
1996-1998	25.21	5.27	4.23
1999	21.34	9.21	6.18
2000	15.25	6.20	6.40

Fuente: Banco de México, *Comportamiento histórico de las tasas de interés reales en México*, estudio realizado por Fernando Aportela, José Antonio Ardavín e Yyannú Cruz en noviembre de 2001.

ron a partir de 1982, sobre todo se elevaron en 1985, 1986 y 1987, finalemte promediaron una tasa nominal anual de 53.98% en el periodo 1980-1987. Esta etapa se caracterizó por mercados financieros reprimidos y elevada inflación, en buena parte por la necesidad de financiar déficit públicos elevados mediante mecanismos como el encaje legal (Banco de México, 2001). Además, en el periodo 1983-1988 la desintermediación bancaria constituyó un hecho recurrente, como producto de las sucesivas devaluaciones del peso y el consiguiente empuje inflacionario, que impactaron negativamente las TIP reales. En 1988 y 1989 subió la tasa nominal promedio a 57.34%, mientras que la inflación bajó de cerca de 52% en 1988 a 19.7% en 1989, por lo que los rendimientos fueron altos desde 1988.[17] A medida que bajó la inflación entre 1990 y 1994 (hasta 7.05% en este último año), también declinó la tasa nominal promedio de interés (19.74%), y ésta mostró rendimientos más moderados que en el periodo anterior. En 1995 (año de crisis financiera) la tasa de interés nominal promedio subió sustancialmente, con rendimientos muy positivos a pesar del aumento de la tasa de inflación. En el periodo 1996-2000, las tasas de interés descendieron, sin embargo los rendimientos fueron positivos. Véase el cuadro VI.1.

mercado informal de fondos que afectó la captación bancaria tradicional, la cual decreció en términos nominales casi un billón de pesos del fin de mayo al final de agosto de ese año.

[17] Las tasas de interés subieron en enero y febrero de 1988 para compensar la inflación producida por la realineación de precios en la primera fase del PSE. El CPP se elevó a 122.54% en enero y a 135.88% en febrero. En marzo bajó la tasa de inflación y las tasas de interés nominales iniciaron ajustes a la baja, por lo que el CPP bajó en septiembre a 39.90% y a 45.48% en diciembre. Con la baja de la inflación las tasas de interés reales fueron positivas y elevadas a partir de febrero. Así, el rendimiento real acumulado de enero a diciembre de 1988 fue de 26.7%.

Cuadro VI.2. Indicadores de Operación del Sistema Bancario Mexicano 1982-1999
Promedio porcentual anual por periodo

Indicadores de usura	1982-1987	1988-1994	1995-1999
Margen real de intermediación	7.02	12.66	13.86
Tasas activas reales (a)	(2.81)	16.22	18.40
Tasas pasivas reales (a)	(9.83)	3.56	4.54
Margen financiero general (b)	11.31	33.71	23.83
Rentabilidad del capital ©	39.05	32.38	(0.93)

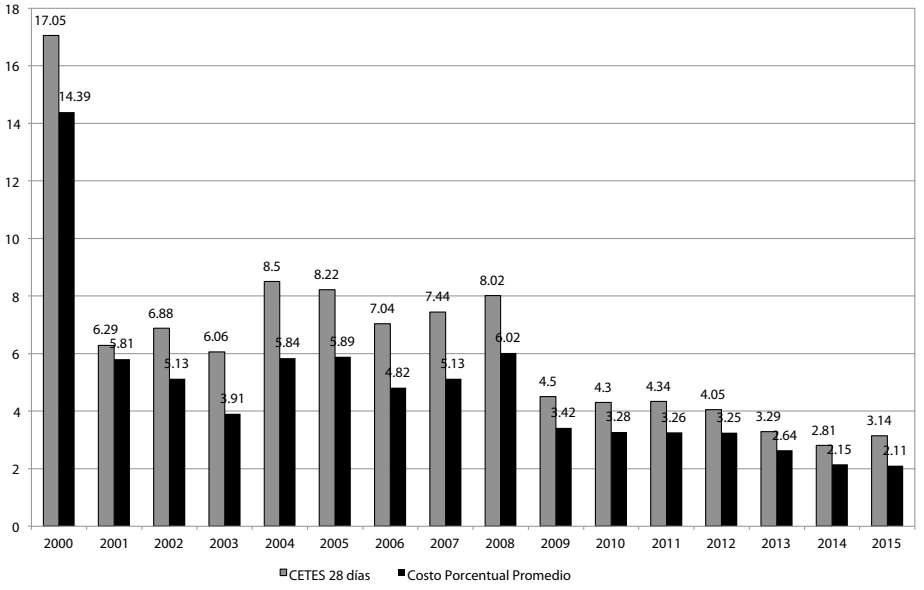
(a) Promedios anuales deflactados con el inpc. (b) Utilidad financiera bruta/costo financiero bruto. (c) (ROE) = Utilidad neta/Capital contable sin revaluaciones .
Fuente: Promedios anuales por periodo calculados con base en José Luis Calva (2000: 234-235).

En un mercado bancario oligopólico, como el mexicano, los intermediarios financieros sostienen bajas las tasas de interés pasivas, cuyo costo promedio de captación (CPP) está por debajo del punto de equilibrio observable en un mercado competitivo. Así, el CPP se ha alejado de la tasa de los activos sin riesgo como la de los Cetes a 28 días, por lo que los bancos obtuvieron un margen importante (Delgado, 1997: 209).[18] Véase la gráfica VI.2. El margen financiero primario (tasas de interés activas menos el CPP) es significativo si se toma en cuenta que el CPP en los primeros años 2000 era menor a 6% anual, para después bajar a poco más del 2% anual en 2014 y 2015. Véase la gráfica VI.2. Sin embargo, a partir de la liberación de las tasas de interés, la principal ganancia de los bancos no viene del margen entre las tasas pasivas que pagan a sus clientes y la inversión bancaria en Cetes, sino del margen real de intermediación (diferencia entre las tasas pasivas y las activas que aplican a sus clientes) dentro del cual las comisiones cobradas se han convertido en un porcentaje importante del costo crediticio.[19] De acuerdo con el excelente trabajo de José Luis Calva (2000: 234-235) se puede constatar que dichos márgenes se disparan a partir de 1988 con la desregulación de las TI pasivas y activas. En el periodo 1982-1987, a la vista de las elevadas tasas de inflación, tanto las TI activas reales como las TI pasivas reales fueron negativas, con un promedio porcentual anual más elevado de las pasivas (-9.83) que el de las activas (–2.81), por lo que el

[18] De 1989 a 1991, ya con la la liberación de las tasas de interés, "el margen entre la tasa de Cetes a tres meses y la tasa sobre depósitos bancarios a igual plazo llegó a exceder del 75% y las tenencias bancarias de valores gubernamentales pasaron de menos del 5% de los recursos captados a más del 15% (Mántey 1997, citada por Delgado 1997: 211). Entre 1992 y 1994 se reducen sensiblemente los diferenciales, pero a partir de 1995 de nuevo se separan las tasas en beneficio de los bancos.

[19] En términos más precisos, el margen financiero que obtienen los bancos comerciales está compuesto por: a) los intereses cobrados menos el costo porcentual promedio de captación (CPP); b) los resultados por intermediación; c) el ingreso por comisiones y tarifas cobradas menos las comisiones y tarifas pagadas por las instituciones financieras. El margen financiero es alimentado de manera importante por las comisiones, las que en los años 1990 ascendían, en promedio, a 13% del ingreso total por créditos concedidos, subiendo a 31% al final de la década, y a 39% desde mediados de los años 2000 (Condusef 2004).

Gráfica VI.2. Tasa de Interés Anual de CETES a 28 días y Costo Porcentual Promedio de Captación Anual



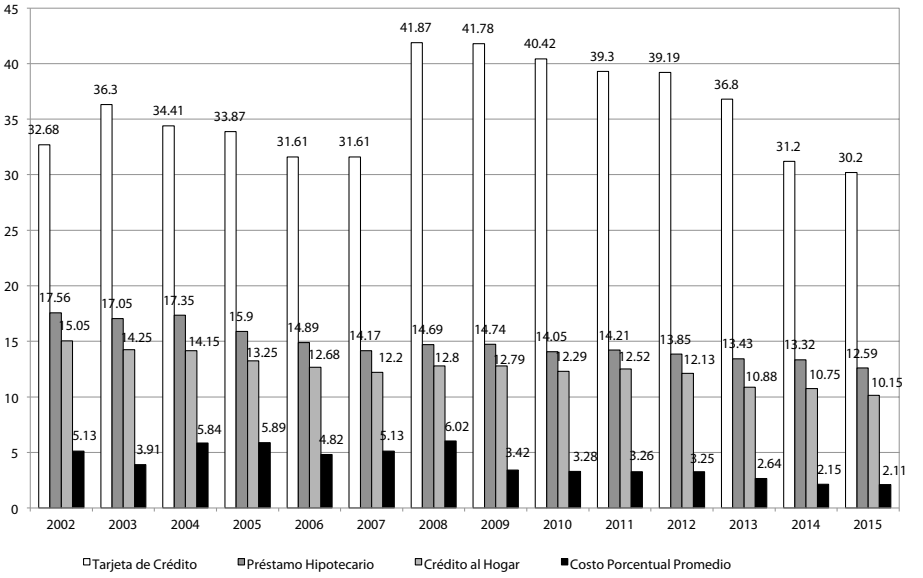
Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, Informe Anual, varios años.

margen real de intermediación se situó en un promedio anual de 7.02%. Véase el cuadro VI.2. En el periodo 1988-1994, con la disminución de la tasa de inflación, se dispararon las TI activas a un promedio real anual de 16.22%, mientras que las TI pasivas apenas alcanzaron una quinta parte de aquellas (3.56%), por lo que el margen real de intermediación casi se triplicó en relación al periodo 1982-1987. El margen real de intermediación subió a un porcentaje promedio real anual de 13.86 en el periodo 1995-1999 en función del mayor nivel de las TI activas sobre las pasivas. En cuanto al margen financiero general, se puede apreciar que casi se triplicó entre el primer y el segundo periodo de 11.31 a 33.71%, mientra que bajó a 23.83% en el tercer periodo. En cuanto a la rentabilidad del capital, esta fue más elevada en el periodo 1982-1987 con un promedio anual de 39.05%, bajó a 32.38% en el periodo 1988-1994, y se convirtió en negativa entre 1995 y 1999 (–0.93), lo cual indica una gran ineficiencia por parte de los bancos comerciales, muchos de los cuales fueron a la quiebra y fueron intervenidos por el gobierno, dado el desorden crediticio en que incurrieron.[20] De acuerdo con Calva (2000:

[20] La quiebra bancaria de 1995 y la forma en que se llevó a cabo el rescate bancario realizado por el gobierno de Ernesto Zedillo, no sólo llevó al erario público a soportar un significativo aumento de la deuda interna y el desembolso anual de pago de intereses a los bancos por 150 billones de pesos que representaban un sexto de los ingresos del sector público, sino también al colapso del crédito bancario en México y el alza de las tasas de interés. La caída del crédito ofertado por los bancos comerciales tiende a relacionarse, entre otros factores, con la manera en que se financió el rescate bancario, a través de bonos públicos no comerciables de

Gráfica VI.3. Tasas de Interés Promedio Anual de Tarjetas de Crédito, de Préstamos Hipotecarios, de Crédito a los Hogares y Costo Porcentual Promedio de Captación 2002-2015.

Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, Informe Anual varios años e Indicadores básicos de tarjeta de crédito, varios años.

235), la cartera vencida de los bancos comerciales, incluida la que se vendió al FOBAPROA, en relación a la cartera de crédito total subió de 7.13% en 1991 a 26.74% en 1995 y a 47.36% en 1999.

Los bancos han apuntalado su rentabilidad, principalmente a través del crédito al consumo, en primer lugar mediante la emisión de tarjetas de crédito cuyas tasas de interés cobradas a los clientes "no totaleros" (los que no pagan el total de su saldo mensual) fluctúan en promedio anual entre el 30% y el 41.9%. Véase la gráfica VI.3. Entre los bancos que aplican tasas de usura están BanCoppel (tasa efectiva mediana [TEM] de 65%), Crédito familiar (TEM de 61%), ConsuBanco (TEM de 58%). En segundo lugar, los préstamos hipotecarios aplican tasas que van de un promedio anual de 12% a 17.6%, seguidas de las tasas de interés que se cobran por crédito a los hogares, las cuales van de un promedio anual de 10% a 15%. Véase la gráfica VI.3.

largo plazo (Pablo Cotler, 2006). La banca se vio incentivada a reducir su tenencia de bonos comerciables, a disminuir su cartera de crédito y a incrementar sus tasas activas de interés. Esto último llevó a contraer la cantidad demandada de préstamos bancarios, y dado que la tasa de bonos se elevó, se hizo más rentable para la banca dedicar sus recursos a la compra de estos activos. A través de un modelo econométrico, Cotler (2006) determinó una tasa real de 14 puntos y una tasa nominal activa que está 9 puntos arriba de la tasa de interés interbancario.

3. La política monetaria a partir de 1995

La crisis financiera de 1994-1995 marca el cambio tanto de la política monetaria como de la política cambiaria, puesto que renació el fenómeno inflacionario con la dramática devaluación del peso frente al dólar, y se reconoció la vulnerabilidad del sistema a los *shocks* financieros externos en un ambiente de economía abierta y de estrecha relación con la economía de Estados Unidos. Como respuesta, se estableció un régimen cambiario de flotación del peso frente al dólar[21] y se inaugur una nueva estrategia de desinflación. Así, el periodo 1995-1999 constituye una preparación gradual de convergencia hacia un régimen de *metas de inflación* el cual formalmente toma lugar en los años 2000-2001.

El Banco de México, en su Informe anual (1995: 67), explica las ventajas de la flotación del tipo de cambio así como el nuevo modelo anti-inflacionario:

> […] en un régimen cambiario de flotación, el banco central adquiere el control sobre la base monetaria (a diferencia de un régimen de tipo de cambio fijo), al no verse obligado a inyectar o sustraer liquidez mediante intervenciones en el mercado de cambios. Dado el esquema de flotación ahora en vigor en México, la base es modificada por el manejo discrecional del crédito interno neto del Instituto Emisor. De ahí que el crédito interno neto juegue un papel preponderante en la formulación de la política monetaria del Banco de México, y en la constitución de un ancla que, junto con el comportamiento del crédito externo del Banco Central, sujete la evolución de los precios […] Al actuar sobre la base monetaria el Banco Central podrá influir sobre las tasas de interés y el tipo de cambio y, a través de ello, sobre la trayectoria del nivel general de precios.

3.1. *El periodo de convergencia 1995-2000 hacia un régimen de metas de inflación*

La política monetaria que se comenzó a aplicar en 1995, subsistió hasta finales de la década y sentó las bases para alcanzar la convergencia hacia un régimen de metas de inflación, la cual contiene los siguientes puntos:

1. La fijación de un límite al crecimiento del crédito interno neto[22] del Banco de México, el cual se convierte a partir 1997 en un límite trimestral más preciso. Este crédito se manejaría cotidianamente a manera que la

[21] De acuerdo con el Banco de México (1995: 5), la adopción de un régimen de flotación fue consecuencia, entre otras razones, de la masiva reversión de los flujos netos de capitales hacia México.

[22] El crédito interno neto se definió como la diferencia entre la base monetaria y la reserva internacional del Banco de México (1995: 69). En cuanto a límites de dicho crédito, por ejemplo, el 30 de enero de 1995 se fijó un límite de 10,000 millones de pesos (mp) de aumento en el crédito interno neto para ese año; el crecimiento real fue 13,753 mp. A partir de 1996 el saldo anual del crédito interno neto se vuelve negativo, el cual continúa siendo crecientemente negativo (en términos nominales) en los años

oferta de dinero primario atendiera la demanda de base monetaria esperada cada día. Para manejar su crédito interno con mayor flexibilidad, en marzo de 1995, el Instituto Central decidió adoptar un esquema de "encaje promedio cero".[23]

2. El establecimiento de una meta de inflación para cada año, la cual tiene que ser incluida en los Criterios Generales de Política Económica que el ejecutivo federal envíe a la Cámara de Diputados.[24]
3. Objetivos de límites al aumento de la base monetaria en consonancia con los límites a las variaciones del crédito interno.
4. Una política de información amplia y clara dirigida a los agentes económicos para influir en las formación de expectativas de inflación. El Banco de México expresa que "está a la vanguardia de los Bancos Centrales en cuanto a oportunidad y amplitud de información a los agentes económicos" (Banco de México,1996: 83).

Para modificar su postura de política monetaria el Banco de México ha utilizado como instrumento los saldos acumulados en las cuentas corrientes que mantienen los bancos en el instituto central, conocidos como "corto", cuyo establecimiento o ampliación se traduce en un aumento temporal en las tasas de interés (Banco de México,1996: 102). Este instrumento restrictivo se viene aplicando desde 1995, a raíz del régimen cambiario de flotación, cuando se estableció el esquema de encaje promedio cero. En agosto de ese año el Banco Central estableció que el cumplimiento con la condición de saldo promedio igual a cero, debería producirse cada 28 días en la misma fecha para todos lo bancos (Banco de México, 1995: 76). El incumplimiento (*i.e.* saldo negativo) se penalizaría aplicando una tasa de interés del doble de la de los Cetes. En 1996 se aplicó ya un "corto" es decir, saldos acumulados no iguales a cero, sino negativos, fijados por dicha institución para restringir la liquidez e inducir un aumento en la tasa de interés.[25]

1997-2010, mientras que el saldo de los activos internacionales netos crece de manera concomitante. (Banco de México, 2000, cuadro A28 y cuadro A30).

[23] Este esquema previene que los saldos deudores diarios en las cuentas corrientes del los bancos tengan que ser compensados con saldos acreedores; el saldo cero deberá producirse cada 28 días, si es transgredido por algún banco lo hará acreedor a una penalización de dos veces la tasa de interés vigente de Cetes sobre el monto del faltante acumulado (Banco de México, 1995: 76).

[24] En 1995 se proyectó una inflación de 42%, la cual fue rebasada en 10% por la inflación real. En 1996 la meta de inflación (MI) fue de 20.5% y la inflación observada alcanzó un 27.7%. En 1997 la inflación observada (15.7%) convergió con la meta (15%), mientras que en 1998 no se alcanzó la meta (12%) pues fue rebasada por la inflación real (18%). En 1999 la MI fue 13% y la inflación real fue menor (12.32%). En el año 2000 la inflación observada (8.96%) fue menor que la meta (10%). En 2001 se consiguió la meta propuesta por tercer año consecutivo (inflación observada 4.4%, meta 6.5%). (Banco de México, 1995-2001). En los siguientes años de los 2000, se han alcanzado las MI fijadas en la mayoría de estos.

[25] La aplicación del "corto" comienza a finales de enero de 1996 para ordenar el mercado de dinero, el cual es aumentado en junio en vista de la depreciación del peso frente al dólar y en la segunda quincena de agosto se regresó a la neutralidad. En octubre se volvió a establecer un corto de 20 mp para contrarrestar la depreciación del peso; en noviembre se revierte dicho "corto" ya que se estabilizó el tipo de cambio. En 1998 reaparecen los cortos ante el incremento de la inflación y la crisis financiera Rusa que impactó el tipo de cambio peso-dólar: el "corto" comenzó en marzo con 20 mp, se amplió en cinco ocasiones hasta alcanzar el 30 de noviembre 130 mp, para influir el último aumento sobre las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. El 13 de enero de 1999 el "corto" fue aumentado a 160 mp, el resto del año se mantuvo en ese nivel. Durante el año 2000 hubo seis aumentos

Durante la etapa de convergencia hacia las metas de inflación, el Banco de México se sirvió del "corto" como instrumento altamente restrictivo[26] para "contribuir de manera significativa al proceso de desinflación, ya que las tasas de interés nominales y reales han reaccionado de manera expedita a las modificaciones del instrumento" (Banco de México, 2000: 71). Además, "ha sido muy eficaz en cuanto a permitir una distribución espontánea del efecto inducido por las perturbaciones externas entre el tipo de cambio y las tasas de interés" (Banco de México, 2000). A finales de 1995 la tasa de inflación había alcanzado 52%, pero en 1996 se logró disminuirla a cerca de la mitad; en los siguientes tres años fue reducida a una cuarta parte y alcanzó un dígito (8.96%) en el año 2000. Véase la gráfica VI.4. Esta política antiinflacionaria fue exitosa gracias al acompañamiento de una política cambiaria de apreciación de la moneda nacional, así como de una política fiscal de austeridad, pero a costa de sacrificar la inversión, el empleo y la tasa de crecimiento de la economía.

3.2. *El periodo con plena aplicación de las metas de inflación a partir de 2001*

El esquema de objetivos de inflación fue adoptado formalmente por el Banco de México en el año 2001, aun cuando esta institución desde enero de 1999 "propuso como meta de mediano plazo para el abatimiento de la inflación, la convergencia de la misma hacia finales de 2003 con la de los principales socios comerciales del país" (Banco de México,1999: 3), meta que fue ratificada en el siguiente año (Banco de México, 2000: 70). Siguiendo esta misma línea de política, en 2001 la Junta de Gobierno del Banco de México estableció la meta de alcanzar en 2003: una tasa de incremento anual del INPC de alrededor de 3% (Banco de México, 2001: 103).[27]

Las características sobresalientes de dicho esquema son: *a)* el objetivo fundamental de la política monetaria es obtener la estabilidad de precios *b)* la fijación de metas de inflación de corto y mediano plazos y su comunicación oportuna a los agentes económicos; *c)* el análisis permanente de todas las fuentes potenciales de

escalonados del "corto" desde 160 mp a mediados de enero a 350 mp a mediados de noviembre, ya que el Banco de México estaba preocupado por la elevación de las expectativas inflacionarias, las presiones de inflación que pudiera generar la expansión de la demanda agregada, así como por diversos fenómenos de índole externa (Banco de México,1996-2000).

[26] Típicamente, el establecimiento de un "corto", o la ampliación del mismo, se traduce en un incremento temporal de las tasas de interés (Banco de México, 2001: 102). Se utiliza no sólo para restringir la liquidez sino también como postura del banco central para inducir menores expectativas de inflación. El Banco de México aplica el "corto" cuando: *a)* se detectan presiones inflacionarias; *b)* se presentan perturbaciones exógenas sobre los precios; *c)* cuando es necesario restaurar el orden en los mercados de dinero y cambiario y *d)* cuando las expectativas de inflación se desvían considerablemente respecto del objetivo de inflación (Banco de México, 2000: 71). El Instituto central considera que las expectativas de los agentes económicos sobre la inflación y sobre el desempeño de otras variables son sumamente importantes en la identificación de las presiones inflacionarias.

[27] La meta de inflación para el año 2001 fue fijada en un máximo de 6.5% y para el año de 2002 se estableció una meta no mayor a 4.5 por ciento. En la vista de los buenos resultados obtenidos en el control de la inflación, la Junta de Gobierno del Banco de México ratificó la meta de 3% de inflación para 2003 y años subsecuentes, en términos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Alrededor de este objetivo se estableció un intervalo de variabilidad de más-menos 1% (Banco de México, 2002: 96).

presiones inflacionarias y *d)* el uso de mediciones alternativas de la inflación con el fin de distinguir aquellos fenómenos que inciden de manera transitoria sobre la inflación y los que influyen en su tendencia a mediano plazo (Banco de México,2001: 101).

Entre 2001 y 2005, el Banco de México continuó con el uso del "corto" para modificar su postura de política monetaria utilizándolo de manera intensiva.[28] En 2006 el Banco de México ya no menciona la aplicación del "corto", sino que la postura de política monetaria la expresa en términos de la tasa de interés de referencia. Así, la tasa de fondeo que estaba en 8.25% a finales de 2005 disminuyó de manera escalonada entre enero y abril hasta llegar a 7% y se mantuvo así hasta finales de diciembre. Debido al proceso electoral de julio de 2006 la incertidumbre provocó un aumento en las tasas de interés internas para plazos mayores. Los diferenciales de tasas de interés entre México y Estados Unidos también se incrementaron en el segundo trimestre de 2006. Al disiparse la incertidumbre las tasas de interés a plazos mayores disminuyeron. Durante el segundo trimestre de 2006, la volatilidad de los mercados financieros y la baja de flujos financieros a países emergentes contribuyeron a una depreciación del tipo de cambio, lo que junto con el aumento de los precios del azúcar y la tortilla llevó a un repunte de la inflación. Véase la gráfica VI.4.

Durante 2007 el Banco de México restringió en dos ocasiones las condiciones monetarias. La tasa de fondeo aumentó de 7% a 7.25% a finales de abril y a 7.50% en octubre, nivel que se mantuvo el resto del año. La inflación se ubicó en 3.97%, 0.34% arriba del promedio en 2006, debido a incrementos en los precios internacionales de alimentos. En el primer semestre de 2008 siguieron aumentando los precios internacionales de materias primas y alimentos, mientras que los precios de los energéticos lo hicieron en el último trimestre. (Banco de México, 2008: 85). La tasa de interés interbancaria se mantuvo en 7.50% de enero a mayo, entre junio y agosto subió 25 pb cada mes, lo que quiere decir que aumentó a 8.25%, con esto se buscaba que el repunte inflacionario no contaminara el anclaje de las expectativas de inflación de mediano plazo. Hubo posibles efectos de la depreciación del tipo de cambio sobre los costos de las empresas y su traspaso al consumidor. (Banco de México, 2008: 89) No hubo presiones inflacionarias por el lado de la demanda en vista de la pérdida de dinamismo de la economía.

[28] En 2001 se aumentó el "corto" una vez y se disminuyó en dos ocasiones; en 2002 se elevó el "corto" en tres ocasiones y se diminuyó en una; en 2003 hubo tres aumentos del "corto" y se pasó a un régimen de saldos acumulados diarios en lugar de cada 28 días. En 2004 se incrementó el "corto" en nueve ocasiones, los saldos diarios pasaron de 25 mp a 69 mp al final del año y la tasa de interés pasó de 4.73% el 19 de enero a 8.75% el 31 de diciembre. En marzo de 2005 el corto se aumentó de 69 mp diarios a 79 mp diarios y a partir de agosto se comenzaron a retirar las restricciones monetarias. La tasa de fondeo bancario a un día pasó de 8.75% en diciembre de 2004 a 9.75% en junio de 2005, y bajó a 8.25% a finales de ese año. En ese mismo año se presentó un aumento importante en la entrada de recursos destinados a la compra de deuda en moneda nacional, lo cual presiona el tipo de cambio hacia la sobrevaluación (Banco de México, 2001-2005).

Para atenuar el efecto adverso de la crisis internacional en 2009, el Banco de México implementó un ciclo de relajamiento en su postura de política monetaria. Se redujo la tasa de interés interbancaria de 8.25% en diciembre de 2008 a 4.50% en julio de 2009, con reducciones escalonadas desde enero, acumulando una disminución de 375 pb. Esta tasa se mantuvo sin cambios (Banco de México, 2009: 62). La crisis internacional incidió en la disminución de exportaciones, deterioro en los términos de intercambio y astringencia en el acceso al financiamiento externo. Gracias a la baja en el nivel de actividad económica no hubo presiones inflacionarias por el lado de la demanda agregada. (Banco de México, 2009: 67) Las tasas de interés de corto plazo presentaron una baja durante la primera parte del año y la tasa de bonos a tres meses disminuyó de 8.15% en diciembre de 2008 a 4.6% a finales de julio, nivel que permaneció hasta el final del año.

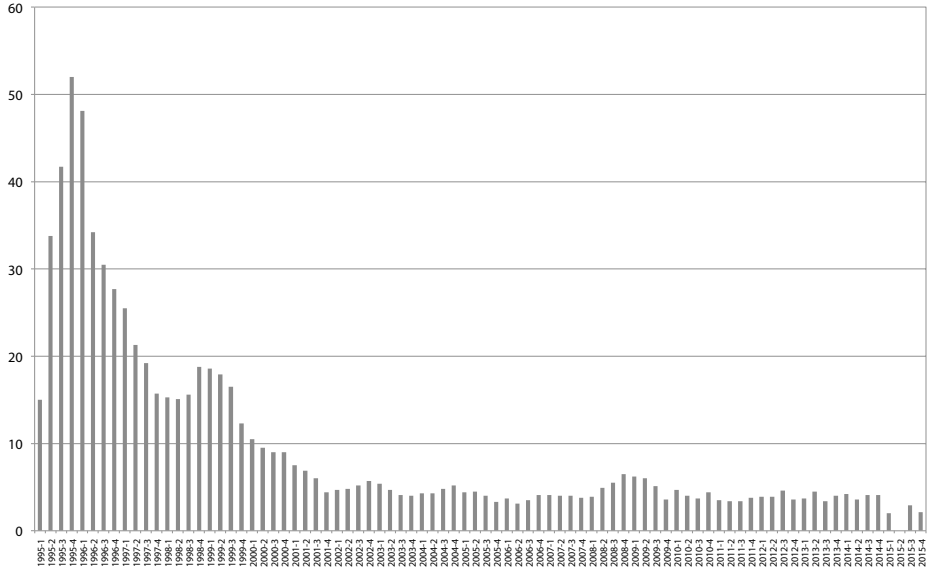
Durante 2010, la Junta de Gobierno del Banco de México decidió mantener el objetivo para la TI a un día en 4.5%, nivel que se encontraba desde el 17 de julio de 2009. Además anunció que en 2011 se empezarían a publicar las Minutas sobre las reuniones de dicha Junta referentes a las decisiones de política monetaria. La apreciación del tipo de cambio compensaría, al menos en parte, las presiones surgidas sobre algunos precios en la segunda parte del año, derivadas del comportamiento de los precios internacionales de materias primas y alimentos (Banco de México, 2010: 46-47). Las expectativas de inflación se mantuvieron ancladas dentro del intervalo de variabilidad de más menos 1% alrededor de la meta de 3%, esto es, por encima de dicho objetivo (Banco de México, 2010: 48). Durante el año se registró una baja generalizada de las tasas de interés internas de mediano y largo plazo. A lo largo de 2011, el Banco de México decidió mantener el objetivo para la TI a un día en 4.5%. La inflación general en 2010 alcanzó una tasa promedio anual de 4.16%, en 2011 bajó a 3.41%. No se observaron presiones por el lado de la demanda ni por el lado del mercado laboral. Los aumentos salariales fueron moderados y la tasa de desempleo se mantuvo relativamente alta. Durante el año las expectativas de inflación se mantuvieron dentro del intervalo de más menos 1% alrededor de la meta de 3%. Y la mayor parte del año la inflación se ubicó por debajo de las expectativas de inflación de corto plazo. (Banco de México, 2011: 46-48). Debido a la incertidumbre creada por la crisis europea las tasas mexicanas de interés presentaron cierta volatilidad, si bien la percepción del riesgo en México contribuyó a que estas presentaran una tendencia a la baja hasta ubicarse cerca de 6.4% a finales de diciembre (Banco de México, 2011: 50-51). Durante enero y julio de 2011 el TC mostró una apreciación de 6.45%, pero a finales de agosto frente a una mayor volatilidad de los mercados financieros internacionales se presentó una tendencia a la depreciación del TC. El 29 de noviembre se suspendieron las subastas de ventas de dólares al Banco de México y al día siguiente se inició la venta diaria de 400 mdls a las instituciones bancarias, cuyo monto al final del año ascendió a 8 800 mdls. (Banco de México, 2011: 54).

Durante 2012, el TC peso-dólar presentó una tendencia a la apreciación, en abril y mayo de 2012 el TC alcanzó niveles superiores a los observados en el segundo semestre de 2011, en cambio a partir de junio la moneda mexicana presentó una tendencia a la apreciación. Esto favoreció la contención de la inflación, sin embargo, durante el año hubo choques de naturaleza transitoria que incidieron especialmente sobre los precios de los productos agropecuarios y de las mercancías que ubicaron la inflación general en niveles mayores a 4%, los cuales empezaron a diluirse hacia el último trimestre del año. Así, la tasa de inflación anual promedio ascendió a 4.11% en 2012 mientras que en 2011 fue de 3.41%. En cambio la tasa de inflación general al final de cada periodo fue menor en 2012 (3.57%) que en 2011 (3.82%) (Banco de México, 2012: 35). Véase la gráfica VI.4.

Las condiciones monetarias que prevalecieron durante 2013 no promovieron efectos de segundo orden derivados de los recientes cambios en precios relativos y fueron congruentes con la tendencia de mediano plazo de la inflación, la cual continuó siendo claramente a la baja. Así, el promedio de la tasa de inflación anual bajó de 4.11% en 2012 a 3.81% en 2013. Como reflejo de ello las expectativas de inflación de mediano y largo plazo se mantuvieron estables y se observó una baja considerable en las primas de riesgo inflacionario (Banco de México, 2013: 212). Como se reconocieron los logros de mediano plazo en el abatimiento de la infla-

GRÁFICA VI.4. Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1995-2015

Tasa Anual por Trimestre



FUENTE: elaboración propia, con base en Banco de México, Estadísticas, varios años.

ción y el entorno de mayor certidumbre sobre la economía mexicana, en marzo de 2013 la Junta de Gobierno del Banco de México decidió reducir en 50 puntos base la tasa de interés interbancaria, la cual quedó a un día en 4.0 por ciento. Posteriormente, en las reuniones de septiembre y octubre de 2013 ante el debilitamiento de la actividad económica observado en la primera parte del año, redujo en 25 puntos base el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día en cada una de estas decisiones. La TI de 3.0% permaneció sin cambio hasta diciembre de 2015.

En 2014 entró en vigor la reforma fiscal con modificaciones impositivas en el ISR, el IVA y el IEPS, así como incrementos en los precios de los energéticos. En este contexto, la inflación general anual pasó de 3.97% en diciembre de 2013 a 4.48% en enero de 2014, sin embargo, no se produjeron efectos de segundo orden en el proceso de formación de precios, por lo que la inflación general anual en marzo se ubicó en 3.76% (Banco de México, Informe primer trimestre, 2014: 3). A finales del segundo trimestre y principios del tercero, la inflación presentó un repunte, pasó el promedio anual de 3.59% a 4.15%. En octubre la inflación general anual ascendió a 4.30% (Banco de México, Informe segundo trimestre, 2014: 140). En diciembre la tasa de inflación general anual bajó a 4.08%, mientras que el promedio anual se ubicó en 4.02%. Es importante señalar que la disminución en la tasa de crecimiento del precio de las gasolinas es un elemento clave para el proceso de determinación de precios en la economía, y fundamental para la convergencia de la inflación a su meta permanente y el anclaje de las expectativas de inflación de mediano y largo plazo (Banco de México, Informe cuarto trimestre, 2014: 186).

Durante los primeros cinco meses de 2015 la inflación se había comportado cercana a la meta de inflación de 3% con una tendencia a la baja a partir de junio, por lo que el Banco de México estimaba que al final del año tanto la inflación general como la subyacente cerrarían con una tasa alrededor de 2%. Para 2016 estimaba que habría incrementos graduales, por lo que se ubicaría alrededor de 3%. Las encuestas sobre las expectativas de la inflación general y subyacente para 2015, 2016 y 2017 indican que se espera una disminución de la inflación. A pesar de que la economía mexicana comenzó a mostrar en 2015 una ligera baja en su actividad y el tipo de cambio se depreció influenciado por la baja en el precio internacional del petróleo, el Instituto central no anticipaba presiones generalizadas sobre los precios provenientes de la demanda agregada en los siguientes semestres.

En diciembre de 2015 La Junta de Gobierno del Banco de México decidió aumentar en 25 puntos base el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día, a un nivel de 3.25%, en vista de la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de aumentar en 25 puntos base el rango objetivo para la tasa de referencia. El Banco de México expresó "que con esta acción buscó evitar que el diferencial de las tasas de interés de México respecto a las de ese país, ajustado por riesgo se redujera y que esto pudiera dar lugar a que en el corto plazo los flujos de capital se vieran afectados" (Banco de México,Informe octubre-diciembre, 2015: 68).

La decisión de la Reserva Federal incidió en el aumento de la depreciación del peso frente al dólar, lo que unido a la baja del precio de petróleo y al bajo desempeño de la economía —en 2016 la depreciación del tipo de cambio se incrementó—, provocó que el 17 de febrero, la Junta de Gobierno del Banco de México decidiera incrementar en 50 puntos base el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día, la cual se elevó a 3.75%. Esta decisión se tomó a pesar de que la Reserva Federal no ha aumentado de nuevo la tasa de interés de referencia. Además la Secretaría de Hacienda anunció un recorte preventivo en el gasto público en 2016 y la Comisión de Cambios decidió suspender el mecanismo de venta de dólares, sin descartar la intervención discrecional en caso de que se presenten condiciones excepcionales en el mercado cambiario. En vista de la contracción de la economía mexicana y la depreciación del peso frente al dólar, la Junta de Gobierno del Banco de México decidió el el 30 de junio y el 29 de septiembre, aumentar la tasa de interés interbancaria 50 puntos base en cada una de esas fechas para pasar de 3.75% a 4.75%, con el objetivo de frenar las presiones inflacionarias derivadas de la devaluación del peso.

3.3. *Evaluación del régimen monetario de metas de inflación del Banco de México*

En algunos países de América Latina se empezaron a utilizar las metas de inflación (MI) desde principios de los años 1990, por ejemplo Chile en 1990 y Perú en 1994. Pero fue a finales de esa década cuando otras economías de la región las implantaron, Brasil, Colombia y México en 1999. Sin embargo, a pesar del creciente uso de este régimen monetario, persisten dudas fundadas sobre su eficacia, alcances y efectos colaterales (Galindo y Ros, 2006: 82). Las MI pierden su efectividad en los casos de *shocks* fiscales y externos, cuando existe una alta volatilidad en el tipo de cambio o modificaciones significativas en los flujos de capital externo, movimientos que a menudo se dan en las economías emergentes y tienen un importante efecto negativo en éstas, dada la debilidad de sus mercados financieros y de sus instituciones monetarias y financieras (Galindo y Ros, 2006).

En el caso de México, el régimen monetario de MI se aparta sustancialmente de la teoría de base, por ejemplo, le ha dado al Banco Central resultados favorables en los años 2000, ya que en la mayoría de estos, con el apoyo de las políticas cambiaria y fiscal, se han cumplido las metas. Pero a costa del crecimiento económico, la competitividad internacional, un exceso de flujos de capital externo especulativo y otros efectos negativos colaterales. El Banco de México mantiene una intervención de esterilización en el mercado de cambios, que le permite utilizar el tipo de cambio (TC) como ancla antiinflacionaria, mas que la tasa de interés, variable clave dentro del modelo teórico de las MI (Mántey, 2009).

Guadalupe Mántey en un excelente artículo (2009), explica que los modelos teóricos de MI de inflación asumen: *a*) que la demanda agregada es función inversa de la tasa de interés real y del tipo de cambio real; *b)* que la inflación se produce por presiones de demanda; *c)* que el Banco Central optimiza una función de costo social, donde juega un papel importante el desempleo y *d)* que el régimen cambiario es de flotación libre, y se cumple la condición de paridad descubierta de las tasas de interés, cuya teoría supone que los fundamentales de la economía se reflejan en la variación esperada del TC, y que los activos financieros son perfectamente sustituibles. Cuando estos supuestos se cumplen, las variaciones en los diferenciales de tasas de interés determinan las variaciones del TC, de manera que la política monetaria se puede conducir con el sólo instrumento de la tasa de interés.

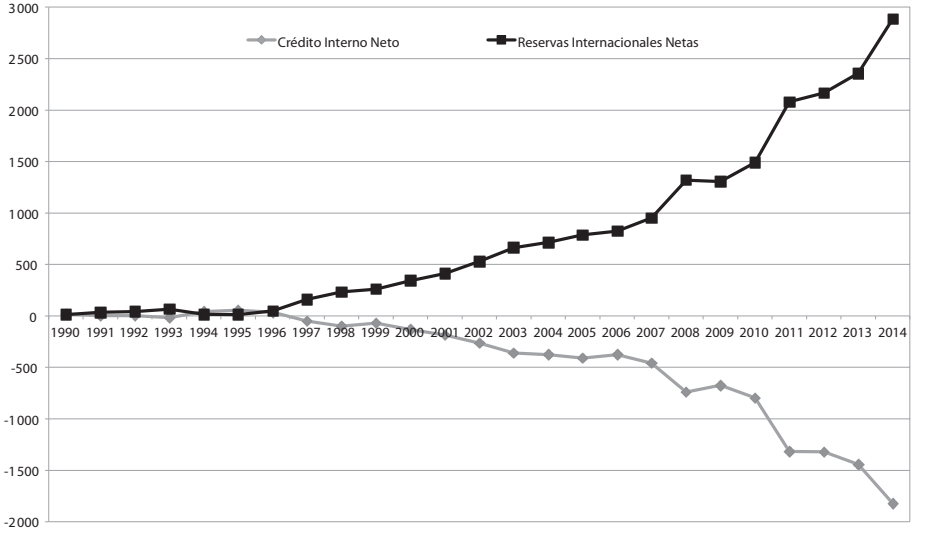
En los países en desarrollo, sin embargo, el mecanismo de transmisión de la política monetaria no ha sido la tasa de interés a partir de la crisis de la deuda, pues están bajo condiciones que no hacen posible su aplicación, por ejemplo: el diferente marco institucional, la estructura del mercado laboral (condiciones oligopsónicas y conflicto distributivo), la dependencia tecnológica y la debilidad de su mercado financiero (Mántey, 2009: 5). En los países en desarrollo el TC constituye el canal de transmisión más rápido de la política monetaria, por su elevado impacto sobre la inflación. Mántey (2009: 15) concluye, que el Banco de México no ha abandonado el ancla cambiaria a partir de la crisis de 1994, a pesar de que en sus afirmaciones diga lo contrario. El "miedo a flotar" ha impedido que el Banco Central aplique de manera consistente el esquema de MI, debido a las consecuencias inflacionarias de una devaluación. A pesar de que el Instituto afirma que ha establecido una comunicación efectiva y oportuna con los agentes económicos para mantener las expectativas de inflación y una mayor transparencia en la instrumentación del modelo de MI, el uso de la intervención esterilizada en el mercado de cambios oculta el mecanismo de transmisión de la política monetaria y su costo fiscal. Matener amplios diferenciales de tasas de interés con el exterior que han promovido flujos de capital de cartera, y que llevan a una intervención de esterilización en el mercado de cambios, han permitido al Banco de México mantener una trayectoria de sobrevaluación del TC para cumplir con las MI establecidas. La política de esterilización lleva a un endeudamiento público interno, y supedita la política fiscal a la contención de la demanda interna a través de la disminución del gasto público. La sobrevaluación del TC ha afectado la competitividad internacional de la economía mexicana y llevado a establecer el ancla de los bajos salarios, los que a su vez impacta negativamente la demanda interna.

Otro ángulo negativo de las operaciones de esterilización, como estrategia para mantener la estabilidad monetaria, es que llevan aparejado un elevado costo fiscal, debido a que la esterilización de los incrementos en las reservas internacionales, derivado de la entrada de capital externo de cartera se lleva a cabo mediante la colocación de valores gubernamentales a través de mercado abierto. Además, se origi-

na un costo de oportunidad al mantener inmovilizados los depósitos del sector público en el banco central, los cuales podrían ser utilizados para financiar la expansión del gasto público (López, 2012: 183). La operación de esterilización en el mercado cambiario llevada a cabo por el Banco de México impacta negativamente el crédito interno de esta institución al sector público, lo cual se refleja en la creciente acumulación de reservas internacionales. Paralelamente, el Banco de México adquiere divisas provenientes del gobierno federal, de CFE y de Pemex, así como opciones de venta de dólares por parte de los intermediarios financieros para intervenir en el mercado cambiario o para fortalecer las reservas internacionales (López, 2012: 184). La gráfica VI.5 muestra tanto la creciente evolución negativa del crédito interno neto como la expansión de las reservas internacionales.

En otro importante estudio realizado por Guadalupe Mántey para la CEPAL —en el que aborda la política de la banca central, llevado a cabo en 31 países, divididos en tres grupos (países desarrollados, países de la zona Euro y países emergentes)— la autora encontró que "los supuestos del modelo teórico dominante de MI, referentes al papel que desempeñan los mercados laborales en el mecanismo de transmisión de la política monetaria, no se comprueban en la realidad y que la inflación se origina mayormente por ampliaciones del margen de utilidad, vinculadas al financiamiento de la inversión fija de las empresas" (Mántey, 2012: 29). El abatimiento de la inflación a través del esquema de MI conlleva una disminución

GRÁFICA VI.5. Crédito Interno Neto y Reservas Internacionales Netas 1990-2014.
Miles de millones de pesos



FUENTE: elaboración propia con datos del Banco de México, Informe anual, varios años.

simultánea del coeficiente de inversión y la contracción del crecimiento económico, también da lugar a una redistribución del ingreso contra los trabajadores y a favor de quienes perciben rentas, así como a la disminución en la rentabilidad de las empresas no financieras y el incremento en las empresas financieras (Mántey, 2012: 30).

En relación al efecto *pass-trough* del tipo de cambio (TC) en América Latina y el modelo de MI, Iván Mendieta (2013: 7) apunta que "uno de los más difundidos argumentos esgrimidos por los defensores de las MI, es que en las economías en las que se han implementado la intensidad del *pass-trough* ha disminuido gracias al ambiente de inflación baja y estable que ha generado". No obstante, la medición de su efecto como un coeficiente de elasticidad de un índice de precios respecto al TC nominal soslaya la posibilidad de que exista un efecto de absorción que se distribuye entre salarios y beneficios. La evidencia empírica en América Latina parece confirmar que la tendencia a la sobrevaluación de la moneda da lugar a un canal de TC en el mecanismo de transmisión de las MI. Las pruebas de causalidad de Granger muestran que las variaciones en el TC anteceden a las variaciones en los precios para los casos de México y Brasil. Esto trastoca una de las hipótesis fundamentales de las MI y sugiere la existencia de un *pass-through* de largo plazo del TC nominal a los precios internos, el cual es persistente y significativo en las economías de América Latina. Mendieta concluye que las MI difícilmente pueden ser consideradas como la estrategia óptima de política monetaria para lidiar con la inflación de tipo estructural, que aqueja a las economías emergentes en América Latina (Mendieta, 2013: 23-24).

VII. POLÍTICA CAMBIARIA DEL BANCO DE MÉXICO 1982-2015

El tipo de cambio (TC) constituye una de las variables más importantes dentro de la gestión de la política macroeconómica del neoliberalismo, puesto que ha facilitado la consecución de la estabilidad de precios, objetivo que tiene implícito el favorecimiento de las rentas financieras de los acreedores tanto nacionales como extranjeros. Con excepción del primer gobierno neoliberal (1982-1988), las cinco administraciones sexenales siguientes han mantenido sobrevaluada la moneda nacional frente al dólar y otras divisas para apuntalar el control de la inflación, a costa de la competitividad de las empresas mexicanas y del crecimiento económico. En otras palabras, la política cambiaria se ha supeditado a los dictados de la política monetaria neoliberal.

El presente capítulo se ha dividido en dos secciones: en la primera se presentan los seis regímenes cambiarios. En primera instancia están las macrodevaluaciones de los años ochenta; siguidas de una elevada inflación y la pesificación de las cuentas bancarias en dólares; después se presenta un régimen de flotación regulada; dos regímenes de ancla cambiaria; un régimen de banda de flotación; hasta arribar, a finales de 1994, a un régimen de libre flotación administrada dentro de la política monetaria de convergencia hacia "metas de inflación" desde 1995 hasta alcanzar en 2001 la plena aplicación de éstas. En la segunda sección se examina la tendencia de largo plazo a la sobrevaluación del peso frente al dólar, así como sus consecuencias negativas.

1. De las macrodevaluaciones de los años ochenta a la sobrevaluación del tipo de cambio

En la etapa neoliberal, México ha experimentado variados regímenes cambiarios: la crisis de 1982 detonó una macrodevaluación y sucesivas devaluaciones menores con el objetivo de transitar hacia un modelo de acumulación secundario-exportador, más que para salir de la crisis. En el periodo 1983-1987 pasó a un régimen cambiario dual de flotación regulada con deslizamiento diario, para apuntalar el cambio junto con la política monetaria y fiscal, hacia el nuevo modelo de acumulación y proteger con un TC controlado a las grandes empresas y al sector público,

todo esto desembocó en una espiral inflacionaria que fue difícil de revertir. En 1988 se inaugura el régimen de ancla cambiaria con un tipo de cambio (TC) dual fijo, con la finalidad de revertir la inflación y seguir protegiendo a las grandes empresas y a la economía pública; la inflación comenzó a bajar gracias al concurso del pacto político (el Pacto de Solidaridad Económica, PSE) entre los agentes económicos, así como de la política de austeridad económica. El régimen de ancla cambiaria dual continuó entre 1989 y 1991, pero ahora reimplantando un desliz diario del TC, para consolidar el control inflacionario y el modelo exportador. Para darle más flexibilidad al intercambio internacional, se implantó un régimen cambiario de banda de flotación con desliz diario (noviembre de 1991-diciembre de1994), que junto con el Pacto y las políticas monetaria y fiscal, finalmente logró bajar la inflación a un dígito (8.01% anual) en 1993. A principios de 1994 entra en vigor el TLCAN, el cual no sólo formaliza la integración económica con Estados Unidos, sino que consolida el papel maquilador de México y ata a nuestro país al ciclo económico estadounidense. La crisis política de 1994 desemboca al final del año en la crisis del sector externo, otra macrodevaluación y la reinstalación de la inflación, llevando a un pseudorégimen de libre flotación del peso frente al dólar.

1.1. *1982. Macrodevaluaciones, tipo de cambio triple, desliz diario y "pesificación" de cuentas bancarias en dólares*

Los desequilibrios estructurales que contribuyeron a la crisis de 1976 no se curaron con la devaluación del peso frente al dólar en ese año, ni con los ingresos proporcionados por el *boom* petrolero mexicano entre 1976 y 1981. Se profundizó la crisis agropecuaria, tanto que el país tuvo que importar 8.8 millones de toneladas de granos en 1981, a lo que se suma la liberación de importaciones impulsada por el FMI y una creciente deuda externa. La caída de los precios internacionales del petróleo en 1981 agravaron el déficit externo y el déficit fiscal, esto llevó a una depreciación del peso de 12.8% durante ese año, que alcanzó una cotización de 26.24 pesos por dólar al 31 de diciembre. La crisis de las finanzas públicas y del sector externo dieron paso a una creciente desconfianza del sector privado, a la fuga de capitales y, finalmente, a las sucesivas devaluaciones del peso entre febrero y diciembre de 1982.

La devaluación del 17 de febrero de 1982 elevó la paridad peso-dólar a 38.10 y 38.35 pesos por dólar a la venta en documentos y en billetes, su máximo fue alcanzado el 26 de febrero con cotizaciones de 47.00 y 47.25 en esas mismas transacciones, éstas se mantuvieron en marzo, pero el 24 de ese mismo mes se inició un desliz de 4 centavos diarios que habría de prolongarse hasta los primeros días de agosto. Como la presión cambiaria continuó elevando el precio del dólar, el 5 de agosto se anunció el inicio de un mercado dual con un tipo preferencial de 49.13

pesos, con un desliz de 4 centavos diarios, para proteger los pagos de las empresas al extranjero, y un tipo de cambio, designado como general determinado por la libre interacción entre oferta y demanda de dólares (Banco de México, 1982: 127). El 12 de agosto las autoridades cerraron el mercado de cambios y metales, e impusieron la "pesificación" de las cuentas bancarias en dólares a la cotización de 69.50 pesos por dólar, esto causó irritación entre los tenedores de éstas, dada la gran diferencia con la cotización del mercado libre, la cual llegó hasta 150 pesos por dólar. El 19 de agosto se reabrió el mercado y se introdujo una tercera paridad, conocida en adelante como la de los "mexdólares", a 69.50 pesos por dólar para liquidar obligaciones en dólares pagaderas en México. Los niveles alcanzados en esta fecha por el tipo de cambio preferencial y libre fueron de 49.49 y 114.78 respectivamente. Durante los últimos días de agosto la especulación cambiaria aceleró la erosión de las reservas internacionales del Banco de México. (Banco de México, 1982: 128).

El 1 de septiembre se decretó el control generalizado de cambios, se prohibió a las instituciones de crédito la venta de divisas y metales en cualquiera de sus formas, autorizándoles únicamente la compra de dólares por cuenta y orden del Banco de México, se fijo una cotización "preferencial" a 50 pesos y otra "ordinaria" a 70 pesos; la primera se aplicó al pago de importaciones e intereses de créditos en moneda extranjera, y la segunda a depósitos en "mexdólares", pagos de encaje legal y operaciones dentro del Programa Especial de Financiamiento. Estas cotizaciones se sostuvieron hasta el 19 de diciembre de 1982. (Banco de México, 1982: 130) Desde los primeros días de septiembre surgieron en la frontera de Estados Unidos casas de cambio que especularon con el tipo de cambio entre el peso y el dólar. Por lo que el Banco de México autorizó a casas de cambio y de bolsa mexicanas, en la frontera con el país vecino del norte, la compra-venta de billetes, monedas y cheques de viajero, por cuenta del mismo Banco de México

Con el cambio de administración gubernamental el 1 de diciembre de 1982, y como parte del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el 10 de ese mes se sustituyó el control generalizado de cambios por un nuevo mecanismo más selectivo, con tres tipos de cambio: uno controlado, otro especial y el de mercado libre. Así, el 20 de diciembre el controlado se fijó en 95.00 pesos sujeto a un desliz de 13 centavos diarios, aplicable a importaciones, exportaciones, gastos de empresas maquiladoras y pagos al extranjero. El tipo de cambio especial se aplicó a obligaciones de pago en "mexdólares" a 70 pesos por dólar, sujeto a un desliz de 14 centavos diarios. La cotización en el mercado libre en esa fecha llegó a alcanzar hasta 150 pesos por dólar. Según el Banco de México, este sistema de triple cotización terminó por desalentar la operación de las casas de cambio estadounidenses, por esto permitieron que México recuperara el control de su mercado de divisas (Banco de México, 1982: 131).

Encuadre vii.1. México. Evolución de los regímenes cambiarios 1980-1994

Año	Tipo cambio libre Pesos por dólar	Tipo cambio controlado Pesos por dólar	Tipo cambio especial Pesos por dólar	Desliz del tipo de cambio centavos/día
1980	31 dic. TC 23.26			
1981	31 dic. TC 26.24			
	Régimen cambiario triple (libre, controlado y especial) con deslizamiento diario			
1982	17 febr. TC 38.35 26 febr. TC 47.25 19 agto. TC 114.78 31 dic. TC 150.00	12agto pesificación ctas bancarias en Dls 69.50 19 agto Mexdls 69.50 1 sept.Control Cambios Preferente 50.00 Ordinario 70.00 10 dic.Controlado 95.00	10 dic. Mexdls 70.00	24 febr.TC libre 4 10 dic. controlado 13 10 dic. especial 14
	Régimen cambiario dual (libre y controlado) de flotación regulada con deslizamiento diario			
1983	22 sept. TC 149.10 31 dic. TC 162.10	16 mzo. TC 106.28 31 dic. TC 143.93	16 mzo.se iguala con el TC controlado 106.28 31dic. desaparece TC especial	16 mzo desliz TC controlado 13
1984	31 dic. TC 209.97	31 dic. TC 192.56		6 dic. controlado 17
1985	6 mzo. Especulación eleva el TC libre 31 dic. TC 447.50	25 jul.devaluación 20% 5 agto.flotación regul. 31 dic. TC 371.50		6 mzo. controlado 21 5 agto flotación regula-da sustituye desliz
1986	31 dic. TC 915.00	31 dic.TC 923.00		nov-dic. baja desliz acumulado TC controlado
1987	31 dic. TC 2 260.00	31 dic.TC 2 209.70		mzo. baja desliz acumulado TC agto. baja desliz acumulado
	Régimen de ancla cambiaria con tipo de cambio dual (libre y controlado) fijo			
1988	febr.-dic. tipo cambio fijo 2 330.00	ene.-febr. flotación regu— lada mzo-dic. tipo cambio fijo 2 281.00		
	Régimen de ancla cambiaria con tipo de cambio dual (libre y controlado) y deslizamiento diario			
1989	31 dic. 2 692.00	31 dic. TC 2 646.00		ene-dic desliz 100
1990	31 dic. TC 2 959.40	31 dic. TC 2 947.40		27 mayo desliz 80 11 nov. desliz 40
1991	11 nov. banda flotación: piso fijo en 3 051.20; techo 3 086.20 con desliz de 20 cent. Diarios 31 dic. TC 3 096.20	10 nov. TC 3 084.00 11 nov. desaparece TC controlado		11 nov. desliz del techo 20 Desliz acumulado 4.6%
	Régimen cambiario de banda de flotación con desliz diario (desde noviembre 1991)			
1992	31 dic. TC 3 182.60 Piso sin cambio 3 051.20	TC obligaciones pago Dls en México 3.1154		21 oct desliz techo 40 Desliz acumulado 2.8%
1993	9 nov.techo se elevó a 3.3042 31 dic. TC nuevos pesos 3.3296	TC obligaciones pago Dls en México 3.1059		Desliz techo sin cambio = 0.0004 nuevos pesos 9 nov.desliz piso0.0004 8 dic.piso fijo = 3.1040
1994	20 dic. debido a la especulación el techo se elevó un 15.3% 22 dic. Paso a un régimen cambiario de libre flotación			Desliz techo sin cambio =0.0004 np hasta 19 dic.
	Régimen cambiario de libre flotación administrada (desde diciembre 22, 1994)			

Fuente: elaboración propia con base en los Informes anuales del Banco de México, 1980-1994.

1.2. *1983-1987. Régimen cambiario dual de flotación regulada con desliz diario*

El 16 de marzo de 1983 el Banco de México igualó el tipo de cambio especial con el tipo de venta controlado (106.28 pesos-dólar) y aplicó el mismo desliz de 13 centavos diarios, el cual se mantuvo el resto del año, hasta llegar a 143.98 pesos-dólar a la venta, cifra igual al tipo de cambio especial. La depreciación acumulada del tipo de cambio controlado (TCC) en 1983 ascendió a 49% en términos nominales, mientras que el tipo de cambio libre (TCL) se aprecio ligeramente entre enero y septiembre, depreciándose después un 8.1% al 31 de diciembre (Banco de México, 1983: 133). Véase el Encuadre 7.1.

El 6 de diciembre de 1984 el desliz del TCC aumentó a 17 centavos diarios, para mantener la competitividad de las exportaciones ante la creciente apreciación del dólar estadounidense en los mercados internacionales. La tasa anual de depreciación del TCC y del TCL fue de 33.8% y 30.1%, respectivamente, en términos nominales (Banco de México, 1984: 117). El 6 de marzo de 1985 el TCC aumentó su desliz diario a 21 centavos, el cual fue insuficiente para contener la especulación contra el peso, sobre todo en la frontera norte, por lo que el 11 de julio se autorizó la participación de casas de cambio filiales de los bancos mexicanos (Banco de México, 1985: 45). El 25 de julio se devaluó el TCC un 20% y se anunció que a partir del 5 de agosto operaría un sistema de flotación regulada del mismo, la que sustituía al desliz uniforme en vigor desde diciembre de 1982 (Banco de México, 1985: 46). Véase el cuadro VIII.1. La caída del precio internacional del petróleo en 1986 llevó a una fuerte devaluación del TCC, la cual en términos nominales ascendió a 148.5% a finales de ese año. A su vez, el TCL sufrió una depreciación acumulada de 103.2% durante 1986 (Banco de México, 1986: 92). Aun cuando el Banco de México (1987: 21), afirma que disminuyó el desliz acumulado del TCC desde noviembre de 1986, mismo que continuó durante 1987, su depreciación nominal acumulada alcanzó un 139.4%, porcentaje mayor que el de 1986, mientras que el TCL sufrió una depreciación de 147% en términos nominales. Véase el cuadro VIII.1.

1.3. *1988. Régimen de ancla cambiaria: tipo de cambio dual fijo*

En enero de 1988 el TCC de equilibrio se deslizó 0.5%, lo que quiere decir que alcanzó una paridad de 2 221.00 pesos por dólar, mientras que en febrero el desliz llegó a 2.7%, y alcanzó a una paridad de 2 281.00 pesos por dólar, la cual se conservó fija hasta el final del año, ya que la tasa de inflación había bajado de 159% al final de 1987 a 51.7% al cierre de 1988. Aquí comienza un régimen de ancla cambiaria, aun cuando el Pacto de estabilidad y solidaridad económica (PESE) consideraba como ancla el nivel de salarios. En cuanto al TCL bancario, que tuvo una devaluación de 32.8% el 18 de noviembre de 1987, en vista de la crisis bursátil, al final

de diciembre quedó en 2 260.00 pesos por dólar. En enero de 1988 la paridad se situó en 2 270.00 pesos por dólar (aumento de 0.4%), en febrero cerró en 2 330.00 pesos por dólar (desliz de 2.6). Esta paridad se mantuvo fija hasta diciembre (Banco de México, 1988: 107).

1.4. *1989-1991. Régimen de ancla cambiaria dual con desliz diario preestablecido*

De acuerdo con las metas macroeconómicas establecidas en el Pacto de Estabilidad Económica (ahora con las siglas PECE), al TCC de equilibrio se le fijó un desliz de un peso diario durante 1989. En mayo 27 de 1990, en consonancia con el PECE, el desliz bajó a 80 centavos diarios y el 11 de noviembre disminuyó a 40 centavos diarios. Así, la cotización del TCC pasó de 2 646.00 pesos-dólar al final de 1989, a 2 947.40 al 31 de diciembre de 1990, mientras que la del TCL lo hizo de 2 692.00 a 2 959.40, al final de dichos años, respectivamente. La depreciación nominal acumulada en 1989 tanto del TCC (16.5%) como del TCL (15.5%) comparada con las depreciaciones de 1987 fue inferior en casi nueve veces; en 1990 el desliz nominal acumulado de dichos tipos de cambio continuó bajando a 11.4% y 9.9% respectivamente, de acuerdo con los datos del Instituto Central (Banco de México, 1989: 100; y 1990: 134-135). De acuerdo con la sexta concertación del PECE, suscrita el 10 de noviembre de 1991, el deslizamiento del TCC disminuyó a 20 centavos diarios. El TCC desapareció el 11 de noviembre de 1991, cuando su cotización se había acercado a la del tipo de cambio libre. Así, el primero llegó a una cotización de 3 071.00 pesos/dólar al 31 de diciembre, mientras que el segundo alcanzó una de 3 096.00 pesos/dólar, en esa misma fecha. La depreciación nominal del TCC en 1991 fue de 4.3%, y la del TCL ascendió a 4.6% (Banco de México, 1991: 147).

1.5. *Final de 1991-1994. Régimen cambiario de banda de flotación con desliz diario*

A partir del 11 de noviembre de 1991 se estableció una banda de flotación delimitada por los tipos de cambio máximo de venta y mínimo de compra, con una diferencia de 35 pesos entre la cotización de compra y de venta hasta llegar gradualmente a 60 pesos. El tipo de cambio mínimo de compra no se movería a partir del 11 de noviembre de 1991, mientras que la ampliación gradual se haría con un desliz del precio de venta de 20 centavos diarios[1] (Banco de México, 1991: 146).

[1] El Banco de México afirma que la banda de flotación ampliada le permite resolver algunos problemas planteados por los flujos internacionales de capital, ya que una mayor oferta de capital puede reflejarse simplemente en un descenso del tipo de cambio. Así, ésta le deja un mayor grado de libertad para el control monetario (Banco de México, 1992: 169).

En el contexto del PECE, a partir del 21 de octubre de 1992 se incrementó el desliz del techo de la banda de flotación (máximo de venta) de 20 a 40 centavos diarios, mientras que el piso (mínimo de compra) se mantuvo fijo. Así, el TC bancario a la venta experimentó un desliz acumulado de 2.8% (4.6% en 1991), lo que hizo que pasara de 3.0962 nuevos pesos (np) por dólar a 3.1836 al 31 de diciembre de 1992. Para solventar el pago de obligaciones en moneda extranjera en México, el Banco Central estableció una paridad de 3.0710 np por dólar al final de 1991, la cual aumentó a 3.1154 al cierre de 1992 con un desliz acumulado de 1.5% (Banco de México,1992: 169).

De acuerdo con la concertación del PECE del 3 de octubre de 1993, la política cambiaria mantuvo el deslizamiento promedio diario del techo de la banda en 0.0004 np, mientras que el piso se mantuvo inalterado en el nivel de 3.0512 np. El 9 de noviembre el Banco de México elevó el límite superior de la banda interna de flotación de 3.1509 a 3.3042 np por dólar; además permitió deslizar la cotización de compra (piso de la banda) a razón de 0.0004 np diarios, la cual dejó de deslizarse en la segunda semana de diciembre para quedar fija en 3.1040. Al finalizar el año el límite superior de la banda alcanzó un nivel de 3.3296 np por dólar, por lo que la amplitud de la banda llegó a un incremento de 9.1% (4.3% al final de 1992). (Banco de México,1993: 64-66).

Entre el 1 de enero y el 19 de diciembre de 1994 se mantuvo el desliz del techo de la banda de flotación de 0.0004 np, por esto en ese periodo el tipo de cambio interbancario se depreció un 12.6% dentro de dicha banda. En vista de las fuertes presiones que sufrió el tipo de cambio durante diciembre y la baja de las reservas internacionales, el 20 de diciembre la Comisión de Cambios del Banco de México decidió elevar el techo de la banda de flotación a 15.3% y el mismo desliz, acción que no tuvo éxito, por lo anterior el 22 de diciembre se estableció la libre flotación del tipo de cambio.[2]

El cuadro VII.1 presenta un resumen entre 1980 y 1994 de la paridad del peso respecto al dólar de Estados Unidos. Incluye el tipo de cambio nominal de mercado, que evolucionó de manera explosiva en los años ochenta de 148.50 viejos pesos por dólar en 1982 a 2 292.00 viejos pesos por dólar en 1989. El tipo de cambio controlado evolucionó con cotizaciones menores que las de mercado entre 1982 y

[2] El Banco de México hace notar que el régimen cambiario de banda de flotación era congruente con una estrategia de mediano plazo tendiente a alcanzar bajos niveles de inflación, crecimiento económico y una reducción gradual del déficit de la cuenta corriente, ya que la inflación había bajado a un dígito, y desde finales de abril a mediados de noviembre la balanza de pagos se equilibraba, no obstante la inquietud subyacente (Banco de México, 1994: 44-47). Sin embargo, desde principios del año la rebelión de los Zapatistas sembró una gran inquietud política, a la que siguió en marzo el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república, el Lic. Luis Donaldo Colosio que cimbró al país; en junio renunció el Secretario de Gobernación, y al final del año las acusaciones del Subprocurador Mario Ruiz Massieu crearon un clima de gran incertidumbre que repercutió en la baja de las reservas internacionales. Además desde febrero las tasas de interés se incrementaron en Estados Unidos y el 15 de noviembre la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió aumentar en 75 puntos base la tasa de fondos federales. Esto y el clima de inestabilidad política del país llevó a los capitalistas extranjeros a retirar sus inversiones de cartera lo que incidió en la demanda de divisas y la consiguiente presión al tipo de cambio. Lo anterior se volvió insoportable en diciembre y dio lugar a una modificación del régimen cambiario hacia la libre flotación a partir del 22 del mismo mes (Banco de México, 1994: 45-49).

1985, y hasta su desaparición en noviembre de 1991 evolucionó de manera muy similar al de mercado. El tipo de cambio real muestra un incremento sustancial entre 1982 y 1987, años en los que la subvaluación del peso frente al dólar fue significativa. A partir de 1988 comenzó su declive, que se detuvo hasta 1994 con una cotización (20.9 pesos por dólar) no muy lejana de la de 1980 (19.7 pesos por dólar).

Cuadro 7.1. Paridad del peso respecto al dólar de Estados Unidos, 1980-1994

Pesos por dólar (USA)

Año	Tipo Cambio Nominal Mercado [a]	Tipo Cambio Controlado [b]	Tipo Cambio Real [c]
1980	23.26		19.7
1981	26.23		19.1
1982	148.50	1 sept. "Preferente" 50.00 10 dic. "Controlado" 95.00 31 dic. 96.48	27.5
1983	161.35	31 dic. 143.93	29.9
1984	209.97	31 dic. 192.56	26.3
1985	447.50	31 dic. 371.50	26.5
1986	915.00	31 dic. 923.00	34.5
1987	2 227.50	31 dic. 2 209.70	34.5
1988	2 330.00	31 dic. 2 281.00	27.6
1989	2 692.00	31 dic. 2 646.00	26.4
1990	2 959.40	31 dic. 2 947.40	25.8
1991	3 096.20	10 nov. 3 084.00	23.2
1992	3 115.40		21.2
1993	3 105.90		19.9
1994	5 325.00		20.9

[a] Del 6 al 31 de agosto de 1982 los datos corresponden al tipo denominado "general"; del 1 de septiembre al 19 de diciembre 1982 los datos se refieren al tipo "ordinario" y a partir del 20 de ese mismo mes son de "mercado".
[b] Del 6 al 31 de agosto de 1982, los datos corresponden al tipo "preferencial" del sistema dual; desde el 1 de septiembre al 19 de diciembre de 1982 al tipo "preferencial" dentro del control generalizado de cambios; a partir del 20 de diciembre de 1982 se refieren al tipo "controlado". El tipo de cambio controlado se eliminó a partir del 11 de noviembre de 1991.
[c] Pesos por dólar 1983 = 100

Fuente: Elaborado por V. M. Soria con datos de: Banco de México, Informe Anual, varios años. Tipo de cambio real: Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994,* fce-cm, México, 1996, p. 213.

1.6. *1995-2015. Régimen cambiario de libre flotación administrada del tipo de cambio*

El Banco de México afirma que con el régimen de libre flotación del TC se pierde la función de ancla del nivel de precios, pero se adquiere el control sobre la base monetaria al no verse obligado a intervenir en el mercado de divisas para inyectar o sustraer liquidez. Ahora la base monetaria es modificada por el manejo discrecional del crédito interno neto del instituto emisor, el cual se convierte en un ancla que junto con el comportamiento del crédito externo controla la evolución de los precios. Así, al actuar sobre la base monetaria el banco central podrá influir sobre las tasas de interés y el tipo de cambio y, a través de ello, sobre la trayectoria del nivel general de precios (Banco de México, 1995: 67).

A pesar de las múltiples afirmaciones del Banco de México de que el mercado es quien fija la cotización del TC (véase por ejemplo los Informes anuales de 1995: 15 y 2000: 90), el conjunto de medidas de política monetaria y cambiaria que toma indican que la flotación del TC no es completamente libre, sino administrada (algunos la llaman flotación "sucia"). Por una parte existen medidas directas de intervención en el mercado cambiario, tanto de compra como de venta de dólares; así, en los años de 1996 a 2001 las opciones de compra de dólares a las instituciones bancarias, aparte de la compra de divisas a Pemex y al gobierno federal, ascendieron a 12 245 millones de dólares (mdls) y la venta a dichas instituciones alcanzó 2 228 mdls (Banco de México, 2001: 112). Entre 2003 y 2009 el Banco de México no compró dólares, sino que realizó ventas importantes para evitar o revertir la depreciación del TC, por lo que de 2003 a 2007 realizó subastas de venta de dólares por 26 582 mdls, y en 2008 y 2009 llevó a cabo una venta *record* de dólares: 18 656 mdls y 16 246 mdls, respectivamente.[3] Entre 2010 y 2011 compró 9 080 mdls, mientras que en 2012 realizó una venta de tan sólo 646 mdls.

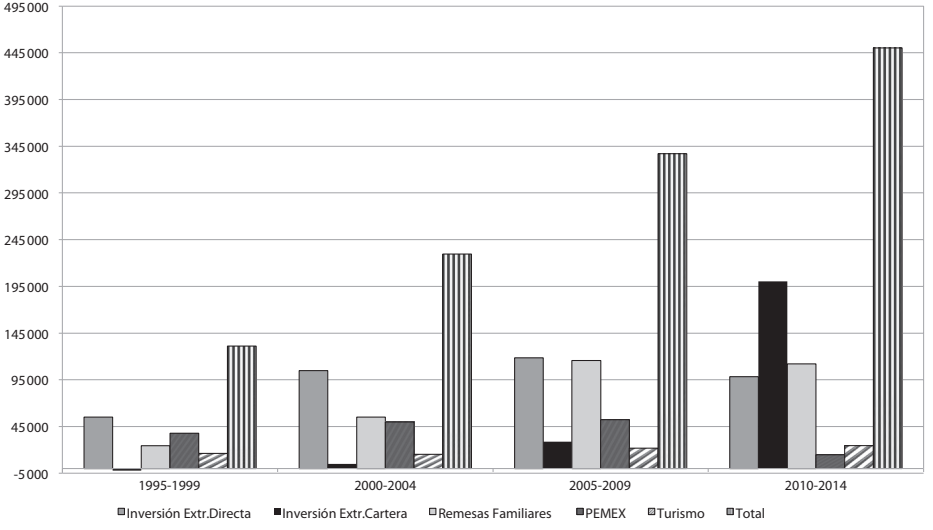
Por otra parte, y aun más importante que la intervención en el mercado cambiario, es el flujo de dólares provenientes de la inversión extranjera directa (IED), la inversión extranjera de cartera (IEC), las remesas familiares (RF), el saldo de la balanza comercial de Pemex así como del turismo. La entrada de divisas lleva aparejada la tendencia a la apreciación del peso frente al dólar, y obliga al instituto central a esterilizar buena parte de dicho flujo y a una política de aumento de las reservas internacionales. De acuerdo con la gráfica VII.1, el promedio anual de la entrada

[3] Durante 2008 la Comisión de Cambios instrumentó diversas acciones para proveer liquidez al mercado cambiario. Destacan las subastas diarias de 400 mdls y subastas extraordinarias en octubre para atender demandas excepcionales de divisas de los bancos múltiples y la banca de desarrollo, así como una línea *swap* con la Reserva Federal de EU hasta por un monto de 30 mil mdls a partir del 29 de octubre de 2008 hasta el 30 de abril de 2009 (Informe anual, 2008: 94). Durante 2009, el Banco de México proveyó liquidez al mercado cambiario con ventas de dólares de la reserva internacional por 16 246 mdls. El 17 de abril de 2009 el FMI aprobó una "Línea de Crédito Flexible" por 31 528 millones de DEG (alrededor de 47 mil mdls), así como una asignación extraordinaria de 2 561 millones de DEG, recursos que se sumaron a la reserva internacional. Además, el Banco de México realizó una subasta de crédito en dólares, con recursos provenientes del mecanismo de la línea *swap* con la Reserva Federal de EU, por un monto de 4 000 mdls, de la cual se asignaron 3 221 mdls (Banco de México, 2009: 70-71).

total por estos conceptos (IED,IEC, RF, Pemex y Turismo), ascendió a 26 221 millones de dólares (mdls) en el periodo 1995-1999; el promedio anual subió a 45 922 mdls entre 2000 y 2004; a 60 408 mdls entre 2005 y 2009; a 90 050 mdls en el periodo 2010-2014. La entrada de inversión extranjera de cartera (IEC) subió de un promedio anual de 971 mdls entre 2000 y 2004, a 5 754 mdls entre 2005 y 2009, y en el quinquenio 2010-2014 dio un salto extraordinario a 40 105 mdls de promedio anual. Esto ha sido incentivado por el diferencial a favor de las tasas de interés domésticas sobre las internacionales. Las cifras anteriores muestran que durante el régimen cambiario de libre flotación administrada, México se ha visto inundado por la entrada masiva de dólares, circunstancia que ha incidido sobre la tendencia a la sobrevaluación del peso frente al dólar.

Aunque tomemos en cuenta que existen salidas de dólares, sobre todo por la balanza comercial adversa de la industria manufacturera y del saldo negativo de los servicios factoriales, de todas maneras en los años 2000 se ha dado un saldo positivo de las entradas sobre las salidas de dólares. Si se resta del saldo positivo de la cuenta de capital de la balanza de pagos el saldo negativo de la cuenta corriente, se tiene como resultado que entre 2001 y 2005 hubo una entrada neta anual promedio de 10 788 mdls, mientras que entre 2006 y 2012 la entrada neta anual promedio subió a 21 715 mdls. Buena parte de este exceso de dólares se ha dirigido al

Gráfica VII.1. Ingreso de Dólares proveniente de la IED, IEC, Remesas familiares, y Saldo comercial de Pemex y de Turismo, 1995-2014, por periodos quinquenales. Millones de Dólares de los EUA



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México, Informe anual, varios años, y SENER, datos de Pemex, varios años.

aumento de las reservas internacionales, cuyo promedio de aumento anual entre 2001 y 2005 fue de 7 573 mdls y entre 2006 y 2012 el incremento anual alcanzó 13 277 mdls. Véase la gráfica VII.1.

2. La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio del peso frente al dólar y sus consecuencias negativas

Las devaluaciones de la moneda mexicana frente al dólar en 1976 y 1982 tuvieron como antecedente una etapa previa de sobrevaluación, situación que se ha vuelto recurrente en la economía mexicana. Esto no sólo preserva el valor de la renta de los acreedores de la deuda pública, sino que también afecta la competitividad internacional y el déficit externo. En la etapa del "desarrollo estabilizador" (1959-1970) se mantuvo una paridad peso-dólar fija que al final del periodo se volvió problemática. Entre 1971 y 1975, la tasa de inflación media anual del peso fue de 12.1% mientras la del dólar alcanzó 6.8%, y como la paridad se mantuvo fija en 12.50 pesos por dólar, el déficit en cuenta corriente llegó a 5% del PIB en 1975 lo que dio lugar a una devaluación en 1976 de 12.50 a 19.95 pesos por dólar (Calva, 2000: 50). Aun cuando entre 1977 y 1981 se instrumentó un régimen cambiario de libre flotación, la paridad se mantuvo casi fija, mientras que la inflación en México fue poco más del doble que la de Estados Unidos, incrementó el déficit en cuenta corriente de 1.9% a 6.5% del PIB en ese mismo periodo, por lo que en 1982 se instrumentó una macrodevaluación del peso, junto con otras medidas de ajuste macroeconómico (Calva, 2000).

Los años de 1982 a 1988 muestran una tendencia a la subvaluación del peso frente al dólar, provocada tanto por la aguda crisis financiera, como por la drástica política del gobierno de Miguel de la Madrid —un régimen de acumulación secundario-exportador, la apertura económica y el pago *a priori* del servicio de la deuda, los cuales necesitaron de un TC depreciado para lograr un excedente comercial. A partir de 1988 se inicia una política antiinflacionaria, reforzada por el Pacto de Solidaridad Económica, que llevó a un régimen cambiario dual, primero fijo y después, a partir de 1989, con un delizamiento menor a la tasa de inflación. Como consencuencia de esto el TC sufrió una sobrevaluación, tendencia que continuó con el régimen de banda de flotación iniciado a finales de 1991, el cual no impidió el deterioro de la cuenta corriente que se volvió crítico a finales de 1994, para después desembocar en una importante devaluación del peso frente al dólar en 1995-1996 y el paso a un régimen cambiario de libre flotación.

Luego de 1996 se inicia una larga etapa de sobrevaluación del TC como puede verse en la gráfica VII.2. Aunque las crisis internacionales han incidido en el aumento de corto plazo de la cotización del TC, ésta se ha mantenido dentro de un

índice de sobrevaluación.[4] Ante estos aumentos de dicha cotización el Banco de México ha respondido con una limitación del crédito interno del Banco de México, la cual está, además, vinculada a la esterilización de los importantes flujos de capital externo y de dólares, así como al incremento de las reservas internacionales, que lleva a disminuir la cotización del peso frente al dólar. Sostener una tasa de interés de referencia superior a las tasas de interés internacionales impide la regulación de los flujos de inversión extranjera de cartera (IEC), los cuales se han disparado desde 2010 e inciden en la sobrevaluación del peso y el aumento de la deuda pública interna. Cuando hay importantes presiones externas que llevan a un aumento de la cotización del peso como en 2008 y 2009 el instituto central interviene de manera significativa en el mercado cambiario, aun cuando afirma que "no tiene obligación" de hacerlo dentro del régimen de libre flotación.

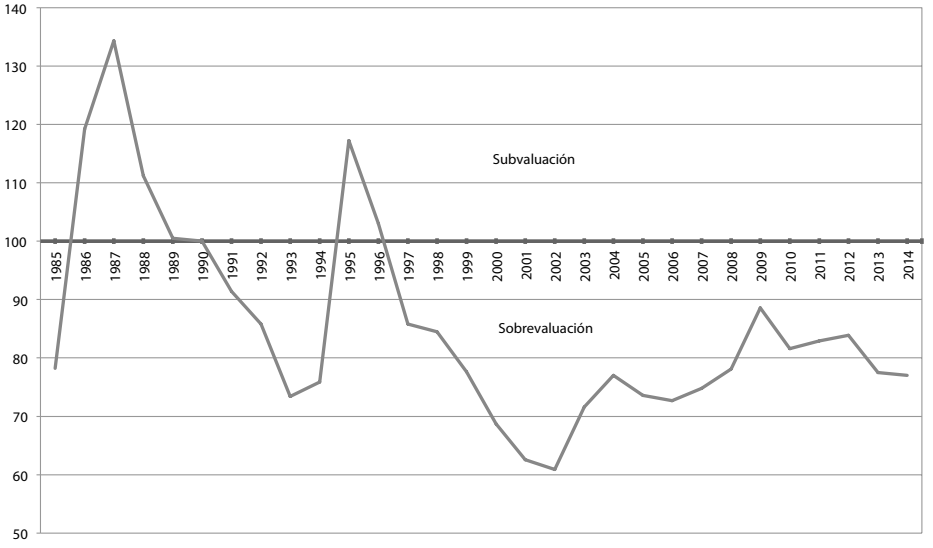
Veamos ahora el comportamiento del TC real durante el periodo neoliberal. A este respecto, el Banco de México ha elaborado dos índices (véase el cuadro VII.1): uno sobre la base del costo de la mano de obra en la industria manufacturera (vigente hasta 2005) y otro con los precios al consumidor en promedio de 111 países (vigente hasta la fecha). De acuerdo con el primer índice del TC real, el periodo 1983-1989 es de subvaluación del peso frente al dólar (arriba del índice de 100), mientras que de acuerdo al segundo, la subvaluación se da entre 1986 y 1989. Ambos índices coinciden cuando muestran una sobrevaluación entre 1991 y 1994. El peso se devalúa frente al dólar en la crisis de 1995, la cual de acuerdo con el índice del costo de mano de obra persiste hasta 1999, pero de acuerdo con el índice de precios al consumidor sólo persiste hasta 1996; posteriormente a dichos años se instala un largo periodo de sobrevaluación de la moneda nacional frente al dólar. Véase el cuadro VII.2 y la gráfica VII.2.

El cuadro VII.2 también muestra una medición alternativa de la subvaluación y sobrevaluación del TC elaborada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2014). En términos de un porcentaje promedio anual: los periodos de subvaluación son 1982-1983, 1986-1988 y 1995-1996, mientras que la sobrevaluación aparece en 1984-1985, 1989-1994 y 1997-2013. Un cálculo alternativo, de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo efectiva (PPA) —*purchasing parity power* (PPP) en inglés— efectuada por Carlos Encinas (2012: 166-167), en términos de la relación cambiaria de México con 22 países con los que comercia y que

[4] El impacto en la economía nacional de las crisis internacionales ha incidido, en algunos casos, en la depreciación del TC, como en la crisis asiática que afloró en octubre de 1996 y que llevó el Índice del TC real a 103%. Posteriormente, las otras crisis han incidido en el aumento de la cotización del peso frente al dólar, pero dentro de la banda de sobrevaluación. La crisis internacional de agosto-septiembre de 1998 que se transmitió por la baja del rendimiento de los bonos Brady emitidos por México y la consiguiente disminución del flujo de capital externo no afectó el Índice del TC real ya que se mantuvo en 84.5%. La crisis internacional de 2009 se transmitió a México a través de la caída de sus exportaciones, el deterioro de los términos de intercambio y la dificultad de acceso al financiamiento externo, lo cual presionó al aumento de la cotización del TC real de 78.1% en 2008 a 88.6% en 2009. Las elecciones, especialmente las de presidente de la república en los años 2000 y 2006, han creado incertidumbre política en meses previos a los comicios, lo cual ha incidido en aumentos de corto plazo del TC, mismos que han desaparecido inmediatamente después de la elección.

Gráfica vii.2. Tipo de Cambio Real Efectivo, estimado con base en Precios al Consumidor y con respecto a una Canasta de 111 países, ponderado con el pib de cada uno de ellos.

Índice porcentual, 1990 = 100.



Fuente: Banco de México, Informe anual, varios años.

cubre el periodo 1990-2010, muestra que de los 21 años analizados en 18 de ellos el peso ha estado sobrevaluado, y tan sólo en tres (1994, 1995, 1996) el peso estuvo subvaluado en relación a las monedas de los 22 países incluidos.

En un incisivo análisis Jaime Ros (2015) expresa que con la caída del precio del petróleo y otros factores el tc ha alcanzado en fechas recientes niveles más elevados que inspiran una preocupación generalizada, sobre todo del Banco de México. No obstante, Ros argumenta que esa preocupación está injustificada, ya que una depreciación adicional en la coyuntura actual sería muy conveniente. La tendencia descendente del tc (i.e. a la sobrevaluación) ha afectado la participación de la industria manufacturera, sobre todo en el sector de bienes comerciables, que debería ser el motor de crecimiento de una economía abierta de mercado como la mexicana. Desafortunadamente este sector se encuentra atrofiado y pierde participación en el producto total. El tc real tiene un efecto significativo en la inversión aun después de controlar la producción industrial y las exportaciones, lo que sugiere la presencia de un importante efecto de rentabilidad del tc real (Carlos Ibarra, citado por Ros 2015). Ros piensa que un tc real más alto podría contribuir a mayores inversiones y creación de empleo formal, al mismo tiempo reduciría la informalidad y la pobreza.

Cuadro vii.2. Índice del Tipo de Cambio Real.[a] Basado en costo unitario mano de obra industrial de manufacturas y en precios al consumidor del Banco de México, y porcentaje de sobrevaluación o subvaluación 1982-2013 del cefp

Base 1990 = 100

Año	Índice del costo mano obra Mfra	Índice precio al consumidor	Sobre o Sub Valuación[b] (cefp)	Año	Índice del costo mano obra Mfra	Índice precio al consumidor	Sobre o Sub Valuación[b] (cefp)
1982	71.0		-7.99 [c]	1998	113.0	84.5	12.27
1983	105.4		-10.25	1999	102.7	77.6	22.13
1984	100.8	80.1	1.89	2000	93.6	68.7	30.69
1985	101.0	78.2	3.73	2001	83.0	62.6	36.90
1986	138.3	119.2	-20.11	2002	84.3	60.9	37.08
1987	147.9	134.3	-22.89	2003	94.1	71.6	25.30
1988	121.1	111.2	-3.40	2004	98.4	77.0	22.09
1989	106.2	100.5	2.21	2005	95.0	73.6	27.17
1990	100.0	100.0	7.36	2006		72.7	27.68
1991	91.2	91.4	17.83	2007		74.8	28.66
1992	78.8	85.8	28.87	2008		78.1	28.78
1993	73.2	73.4	36.49	2009		88.6	11.48
1994	76.2	75.9	31.68	2010		81.6	21.94
1995	125.9	117.2	-9.21	2011		82.8	24.78
1996	129.2	103.0	-0.08	2012		83.9	19.76
1997	113.9	85.8	13.11	2013		77.0	26.86

[a] Un aumento en el índice significa una depreciación del peso.
[b] Sobrevaluación o subvaluación es la diferencia porcentual entre el tipo de cambio nominal y el tipo de cambio teórico. Año base 1996. El signo negativo (-) indica subvaluación del peso mexicano respecto al dólar de E.U. y el signo positivo (+) indica sobrevaluación del peso respecto al dólar de E.U. (cefp, 2014).
[c] Promedio de subvaluación agosto-diciembre 1982. A partir de 1983 se presenta el promedio enero-diciembre.

Fuente: Elaborado por V. M. Soria con datos de: Banco de México, Informe anual 2000, 2005, 2006, 2012 y Centro de Estudios de Finanzas Públicas Cámara de Diputados, con datos de inegi, Banco de México y Federal Reserve Bank of St. Louis, E.U. (www.cefp.gob.mx/intr/estadisticas/esta37.xls).

En resumen, la persistente sobrevaluación del peso frente al dólar y otras divisas ha generado una serie de consecuencias negativas para la economía mexicana que se reflejan en la pérdida de competitividad internacional de las empresas del país, la debilidad de la inversión doméstica por el efecto adverso de rentabilidad, la desindustrialización, la baja creación de empleo formal y el estancamiento de la economía. Además, la sobrevaluación de la moneda nacional ha llevado implícito

el déficit crónico de la cuenta corriente, que junto con la política de tasas de interés elevadas para atraer flujos de capital extranjero de cartera aumenta el riesgo de sufrir devaluaciones significativas con la salida masiva de dichos flujos de capital especulativo. La apreciación de la moneda nacional ha sido utilizada para alcanzar las metas de inflación de una política monetaria restrictiva, que ha desembocado en un pobre crecimiento económico y que ha beneficiado al sector financiero y a los acreedores de la deuda pública mediante la estabilidad de precios.

La política de sobrevaluación del peso frente al dólar ha tenido consecuencias funestas para la economía mexicana, puesto que ha llevado a un déficit crónico del sector externo y de las finanzas públicas y a fuertes devaluaciones que acarrean elevadas tasas de inflación que a su vez devalúan el poder adquisitivo de los salarios. Existe un ciclo de sobrevaluación-devaluación-sobrevaluación que acarrea grandes desequilibrios macroeconómicos y elevados costos. Para sostener la política de apreciación de la moneda en los años 2000 el gobierno mexicano ha abierto la puerta al capital extranjero especulativo para financiar el déficit de cuenta corriente, pero paga elevados intereses que, a su vez, impactan negativamente el balance fiscal. No sólo se elevan las importaciones y se limitan las exportaciones, sino que también las altas tasas de interés inhiben la inversión y limitan el crecimiento económico. El elevado gasto financiero se ha hecho a costa de la inversión pública, lo que ha reforzado el estancamiento económico.

Tercera Parte

LOS SALDOS PERVERSOS DEL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

VIII. ESTANCAMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LA ETAPA NEOLIBERAL

En este capítulo se examinan las causas más importantes del estancamiento crónico de la economía mexicana durante la etapa neoliberal. Algunos de los acontecimientos políticos y económicos que han contribuido al debilitamiento del Estado mexicano se reflejan también en el estancamiento de la economía mexicana. A manera de introducción, se efectúa un breve recorrido de los acontecimientos políticos y de las acciones más relevantes de la política económica neoliberal que han ido debilitando el desempeño de la economía hasta producir un estado crónico de estancamiento, que comienza a desarrollarse en 1983 con la entrada del neoliberalismo en México. Enseguida, en una primera sección, se hace un breve recuento de los objetivos políticos y económicos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) los cuales son plausibles, pero en los hechos han constituido una actividad prácticamente inútil, puesto que su cumplimiento ha sido casi nulo, por ejemplo, los objetivos de crecimiento económico sostenido y de soberanía nacional, progreso social y vida democrática. En la segunda sección se realiza una constatación del desempeño declinante del PIB, cuyo raquítico nivel se acerca cada vez más a un estado estacionario, inclusive, podría evolucionar hacia un estado de desarrollo negativo. En la tercera sección se examinan las principales variables que han contribuido al estancamiento económico. Finalmente, en la cuarta sección, se analizan los cambios institucionales que han incidido en dicho estancamiento.

En el capítulo I se presentaron los principales factores que han influido en el debilitamiento del Estado mexicano. En el ámbito externo se examinaron los efectos nocivos de la deuda pública externa cuyo desmedido aumento ha incidido no sólo en la pérdida de soberanía económica por parte de México, sino también en un oneroso servicio que ha afectado el desempeño del PIB. Otro factor que ha contribuido al debilitamiento del Estado es el advenimiento del neoliberalismo y sus políticas de liberalización comercial y financiera, y de desregulación que han abierto las puertas a la competencia desleal y al capital especulativo de las economías desarrolladas —en especial la de Estados Unidos—, y éstas han avasallado la economía mexicana y debilitado la soberanía del Estado. En el ámbito interno, el debilitamiento del Estado autoritario social mexicano se desarrolló lentamente por el gradual abandono del compromiso institucionalizado Estado-trabajadores, por la pugna centrada en las políticas macroeconómicas del sector privado contra el sec-

tor público, que influyó en buena parte en el nacimiento de un *nuevo bloque en el poder* dominado por los grandes capitales, así como el aumento de la corrupción público-privada que ha alimentado al narcotráfico y al crimen organizado. El debilitamiento del Estado mexicano y de la sociedad civil están en el centro del estancamiento económico, social y político de México.

La crisis política del Estado social autoritario de la posrevolución comienza a mostrarse en 1968, con la protesta estudiantil y se incrementa en los años setenta con la abierta inconformidad del sector empresarial a la política de elevado gasto y endeudamiento públicos. A esto se agrega la desproporción en la producción sectorial, la crisis fiscal, el desequilibrio externo y la inflación, que derivaron en la crisis estructural de 1976 y la injerencia en ese año del FMI en las directrices de la política macroeconómica del país (Soria, 1983). La persistencia de los desequilibrios económicos, tanto productivos como de finanzas públicas, a pesar del *boom* petrolero que inicia en 1977, derivó otra vez en 1981, en la pugna política del sector privado contra el gobierno, la fuga de capitales, las sucesivas devaluaciones del peso frente al dólar y la crisis de 1982 (Soria, 1983). La nacionalización de la banca privada en septiembre de ese año desembocó en la exacerbación de la pugna público-privada. Esta situación caótica, en medio de una clara tendencia internacional al libre mercado y a la globalización, facilitó el advenimiento del neoliberalismo en México, a través de la adopción de un nuevo régimen de acumulación por exportaciones, el que a su vez, debilitó las bases económicas del régimen político autoritario de la Revolución mexicana.[1] En vez de éste, surgió un nuevo régimen político menos autoritario y social, pero más corrupto y concentrador de la riqueza que el anterior.

Las recurrentes crisis económicas y el conflicto político público-privado promovieron la desestructuración de las instituciones políticas y económicas que regulaban la actividad económica y mantenían bajo control el conflicto clasista, todo esto dio lugar a la crisis terminal del modo de regulación *burocrático-corporativo* en 1982. También llegó a su fin el régimen de acumulación por sustitución de importaciones, el cual fue remplazado por un régimen de acumulación basado en el sector externo. Primero a través de una brutal política de choque en el sexenio 1983-1988 que disminuyó drásticamente la hacienda pública, abrió la economía al exterior y debilitó sobremanera la economía interna con la consiguiente destrucción de empresas y de empleo productivo. Posteriormente, en el sexenio 1989-1994, se profundizó la apertura económica, se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —caballo de Troya de la dependencia económica y política de México con Estados Unidos— y se consolidó un *nuevo bloque en el poder* afín al neoliberalismo, por medio de la privatización de organismos, empresas públicas y la reprivatización de la banca nacional. El liderazgo dentro del blo-

[1] Las bases económicas de la gobernabilidad política están dadas por el nivel adecuado de empleo y salarios que alimenten la demanda efectiva de la economía, que junto con las instituciones de protección social (salud, educación y seguridad social) contribuyen a la reproducción social de los ciudadanos de un país.

que se ha desplazado de la presidencia de la república a favor de los nuevos grandes empresarios aglutinados en las poderosas corporaciones (el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN). Los miembros del bloque no promueven el mejoramiento de la economía nacional, sino el apego a la estrategia económica neoliberal que los ha favorecido por medio de una gran concentración del ingreso.

La crisis estructural de 1982 llevó a los tecnócratas neoliberales, que arribaron al poder al final de ese año, a tratar de direccionar la política económica y social del país a través de un Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este plan tuvo como objetivo, desde un inicio, el cambio estructural hacia un nuevo régimen de acumulación orientado a la exportación. El PND se convirtió en un mandato constitucional a partir de 1983, por esto los sucesivos gobiernos neoliberales han elaborado un PND sexenal dirigido a obtener metas ideales para el desarrollo económico, democrático y social del país. Sin embargo, los objetivos y estrategias macroeconómicas plasmadas en los PND están divorciados de las políticas y acciones reales tomadas por cada gobierno en turno, ya que se encuentran regidas por el Consenso de Washington y la camisa de fuerza del TLCAN. A pesar de que se ha cumplido con el objetivo neoliberal de mediano y largo plazo de un nuevo régimen de acumulación por exportaciones y se ha erigido un nuevo modo de regulación económico-social de carácter *financiero-rentista*, los objetivos de soberanía nacional, crecimiento económico, bienestar y protección social de la población, desarrollo político democrático y seguridad de los mexicanos, no se han cumplido.

1. Los objetivos incumplidos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND)

Para salir de la gran crisis de 1982 e introducir un nuevo modelo económico, el presidente Miguel de la Madrid (MMH) propuso al Congreso de la Unión una serie de reformas constitucionales entre las que se encuentra la nueva obligación (artículo 26 Constitucional y 5º de la Ley de Planeación) de presentar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al Congreso, para normar los programas institucionales del Poder Ejecutivo Federal, guiar sus relaciones con los otros poderes de la Unión, con los órdenes estatal y municipal de gobierno, e inducir la participación del sector social y de los particulares.

Así, desde 1983 se han presentado seis PND, los cuales tienen similitudes y diferencias de acuerdo con la prioridad que se da a los objetivos, así como a las estrategias para alcanzarlos. Hay que subrayar que los objetivos tanto económicos, sociales y políticos establecidos en los PND no se han alcanzado por completo, sino parcialmente en el mejor de los casos. Veamos brevemente los objetivos fijados en los seis sexenios neoliberales:

A) *Promover un crecimiento económico sostenido*. Tanto en el PND 1983-1988 como en de 1989-1994 se propuso la recuperación de la capacidad de crecimiento, el segundo agregó la estabilidad de precios. En el PND 1995-2000, se propuso un crecimiento sostenido y sustentable, mientras que en el siguiente, además de esto se fijó obtener un crecimiento económico regional equilibrado. En el PND 2007-2012, se estableció alcanzar un crecimiento acelerado con generación de empleo formal, mientras que en de 2013-2018 se propone obtener un crecimiento económico con productividad y estabilidad. Como se muestra más adelante, las tasas de crecimiento del PIB han ido a la baja durante el periodo neoliberal, mientras que el desempleo y el sector informal han crecido significativamente.

B) *Conservar y fortalecer las instituciones y la vida democráticas*. Éste es un objetivo que fijaron en sus respectivos PND las seis administraciones gubernamentales neoliberales, pero en el que han avanzado muy poco. La reforma política que se inició a mediados de los años noventa y las sucesivas reformas electorales que le siguieron, así como la alternancia política en el año 2000, con el arribo del PAN al poder presidencial, dieron lugar a expectativas de una transición a la democracia. Sin embargo, gracias a que los partidos políticos se adueñaron de los órganos constitucionales autónomos (OCA) conectados a la arena electoral y de los derechos ciudadanos, la incipiente primavera democrática se vio frustrada. Si bien hoy en día se puede criticar abiertamente al presidente o a miembros de su gabinete sin temor de ser puesto en la cárcel o también se puede decir que hay más pluralidad política, cuando la sociedad civil y multitud de movimientos sociales han reaccionado con protestas cotidianas ante las medidas económicas neoliberales que han estancado al país, la respuesta del régimen político ha sido la represión y los oídos sordos.

C) *Promover el desarrollo social y elevar el nivel de bienestar de la población*. Con excepción del gobierno de MMH, los otros cinco mandatarios establecieron este objetivo, aunque con diferentes énfasis. Carlos Salinas de Gortari (CSG) en el segundo PND (1989-1994) puso acento en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, mientras que Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL, PND, 1995-2000) decidió promover el desarrollo social con igualdad de oportunidades y equidad. En el siguiente PND (2001-2006), Vicente Fox Quezada (VFQ) propuso el desarrollo social y humano como eje de la política pública, con énfasis en la educación, igualdad de oportunidades y equidad, incluido el desarrollo empresarial. Felipe Calderón Hinojosa (FCH, PND, 2007-2012) propuso reducir la pobreza extrema, asegurar igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades, mientras que Enrique Peña Nieto (EPN, PND, 2013-2018) se propone lograr un ejercicio efectivo de los derechos sociales más allá del asistencialismo. Todos los programas de lucha contra la pobreza establecidos desde el gobierno de CSG hasta el de EPN son progra-

mas focalizados y de corte asistencialista, recomendados por el Banco Mundial, están dirigidos a la administración de la pobreza para evitar explosiones sociales y han sido incapaces de promover un verdadero desarrollo social.[2]

D) *Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional* es un objetivo establecido a partir del tercer PND (1995-2000), aunque en el sexto PND (2013-2018) tan sólo se menciona la seguridad de la población en la meta: "Un México en Paz". La soberanía nacional ha sido menoscabada con la puesta en marcha del TLCAN, que ha maniatado la política económica, ha impuesto el trato nacional a las ETN para evitar que se les exija mínimos de desempeño y de colaboración al equilibrio del sector externo. México se ha sido incapaz de exigir a Estados Unidos la no aplicación de medidas proteccionistas que limitan las exportaciones de algunos productos agropecuarios mexicanos, así como la entrada de transportes de carga a territorio estadounidense. Además, el Plan Mérida ha permitido a Estado Unidos una injerencia importante en materia de la seguridad nacional de México. En el plano interno, el Estado mexicano ha perdido el control de algunas regiones dominadas por el crimen organizado, la incorporación del ejército para establecer un clima de seguridad para la población ha sido infructuosa.

E) *Promover y consolidar el régimen de derecho*. A partir del PND (1995-2000), se fijó como objetivo "la aplicación de la ley a todos por igual y la justicia como vía de solución de conflictos". El PND (2001-2006) propuso que "la misión del Poder Ejecutivo Federal es consolidar el cambio democrático en un nuevo marco institucional y establecer la plena vigencia del Estado de derecho". En el PND (2006-2012) la consecución de un pleno régimen de derecho constituye un objetivo importante, mientras que en el PND (2013-2018) no se menciona en las metas. La diversificación de los grupos de narcotraficantes hacia otras áreas criminales como la extorsión, el secuestro, el robo y el asalto a mano armada, el cobro de "derechos de piso" y otras transgresiones a la ley, han puesto en jaque a la población mexicana. La corrupción público-privada ha sido un vehículo para el aumento de la criminalidad, ya que la infiltración de la delincuencia en los aparatos de gobierno, y en algunos bancos y empresas privadas dificulta la aplicación de la ley. La deficiente aplicación de la justicia y las ineficaces fuerzas públicas han elevado el nivel de impunidad en México.

F) *Promover y mejorar la calidad del medio ambiente*. Desde el PND (1995-2000) se propuso una política ambiental para hacer sustentable el crecimiento económico, objetivo refrendado por el cuarto y quinto PND, mientras que en el sexto PND se incorpora indirectamente, ya que no se menciona explícitamente en las

[2] De acuerdo con cifras oficiales (www.coneval.gob.mx, citadas por Julio Boltvinik, "Economía moral", *La Jornada*, 24-07-2015, p.22) los pobres ascendían a 49.46 millones en 2008 y en 2014 habían aumentado a 55.34 millones. Sin embargo, de acuerdo con las mediciones de Boltvinik las cifras más reales de pobres, estimados con el método MMIP, ascendían a 88.26 millones en 2008 y a 101.08 millones en 2014, lo cual muestra que el bienestar social ha descendido dramáticamente.

metas. Durante el periodo de vigencia del TLCAN el costo ambiental ha crecido, no porque México sea un paraíso para las ETN más contaminantes, aunque hay casos en que estas empresas se han instalado en el país (sobre todo las mineras canadienses), sino porque el compromiso del gobierno y de las propias ETN para la protección ambiental ha sido muy pobre. El nivel de gasto para la protección ambiental y los niveles de inspección en las manufacturas han declinado durante el TLCAN (Zepeda, Wise y Gallagher 2009: 16). Los costos ambientales de la reestructuración agropecuaria son claramente negativos, ya que las empresas agroexportadoras han aumentado el uso de agua en regiones con gran escases, y el uso de pesticidas y agroquímicos ha aumentado la contaminación del campo (Zepeda, Wise y Gallagher 2009). Se estima que el costo anual de la degradación ambiental es alrededor del 10% del PIB (Zepeda, Wise y Gallagher 2009).

G) *Lograr una economía competitiva*. Desde el PND (2001-2006) se fijó el objetivo de elevar y extender la competitividad del país para un crecimiento con calidad, en el siguiente PND, tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles mediante la productividad, y finalmente en el sexto PND, se propone crear una infraestructura y acceso a insumos estratégicos para fomentar la competitividad. De acuerdo con el Indice de competitividad global del International Institute for Management Development (IMD), en 2001 México tenía el lugar 36 dentro de una lista de 60 países; en 2005 había retrocedido al pasar a ocupar el lugar 56; en los siguientes años se recupera hasta ocupar el lugar 38 en 2011; en el 2015 ocupa el lugar 39 (IMD, World Competitiveness Year Book 2005 y 2015). En los subíndices de competitividad del IMD, México ocupa el lugar 41 en eficiencia gubernamental, el lugar 38 en eficiencia de negocios, y el lugar 52 en infraestructura.

2. El desempeño declinante del crecimiento del PIB

Todavía en el sexenio 1977-1982 la economía mexicana creció a una tasa media anual de 6.16%, y el PIB per cápita a una tasa media anual de 3.28%. En cambio, en el siguiente periodo sexenal la tasa de crecimiento se desplomó de manera dramática, pues el PIB global aumentó tan sólo a una tasa media anual de 0.18%. Este periodo (1983-1988) ha sido bautizado como "sexenio del crecimiento cero" ya que la economía permaneció completamente estancada. Si se toma en cuenta que la población aumentó a una tasa anual de 2.3%, se puede apreciar que el PIB per cápita retrocedió a una velocidad de 2% anual, cercana a la tasa de incremento demográfico. Véase el cuadro VIII.1. Así, mientras el PIB global retrocedió en 1982, 1983 y 1986, el PIB per cápita fue negativo en todo el periodo, excepto en 1984 en el que apenas creció un 0.9%. En estos años el número de pobres aumentó en 11.5

millones (10.5% de la población total), mientras que los no pobres vieron reducidas sus filas en 4.6 millones de personas (Soria, 2000: 127).

En 1983 se comienza a desarrollar un nuevo patrón de acumulación secundario-maquilador a través de un drástico programa de reforma estructural de los sectores externo y paraestatal, así como una política fiscal y monetaria ortodoxa que barrió con la inversión pública y el gasto en desarrollo social, pero que no logró bajar la inflación. Entre 1985 y 1989 se efectuó una drástica y unilateral apertura comercial —una política de puertas abiertas a la inversión extranjera, así como una subvaluación del tipo de cambio para impulsar las exportaciones— que llevó a la quiebra a miles de pequeñas y medianas empresas, y al desempleo. Se inició la privatización y liquidación de las empresas paraestatales y el recorte de empleados públicos, se instaló una política fiscal y monetaria de corte ortodoxo, que condenó al desempleo o al empleo precario a los entrantes al mercado de trabajo. La elevada inflación llevó el salario mínimo general a una pérdida de 40.6% en el sexenio 1983-1988, de un equivalente de 209.52 pesos a 124.47 (tomando como base de estimación 2012), por lo que el nivel de bienestar se vio socavado significativamente. Véase el cuadro VIII.1 y la gráfica VIII.1.

En el periodo 1989-1994 el PIB global creció a una tasa media anual de 3.9%, dejó atrás el estancamiento del sexenio anterior, pero no se acercó al nivel de 1977-1982. En cambio, el PIB per cápita tan sólo creció a una tasa media anual de 1.57%. Véase el cuadro VIII.1. El gobierno se orientó a tratar de consolidar el régimen de crecimiento hacia fuera, lo que acentuó la política neoliberal de apertura económica que culminó con la firma del TLCAN, con la privatización de empresas públicas y la implantación de una política de estabilización por medio de la sobrevaluación del tipo de cambio.Todo esto que incrementó el desequilibrio externo (el cual finalmente llevó a la crisis en 1995) más los crímenes políticos en 1994 originaron un clima de incertidumbre en el ambiente económico y social. Finalmente, la devaluación del peso frente al dólar detonó la crisis de 1994-1995. El salario mínimo general disminuyó un 28.55% en el sexenio 1989-1994 y la pobreza por ingresos aumentó de 64% de la población total en 1990 a 66% en 1995 (Boltvinik 2000: 585), mientras que el coeficiente de Gini del ingreso total de los hogares aumentó de 0.483 en 1989 a 0.491 en 1994 (INEGI, ENIGH, 1989 1994). Así, a pesar de una agresiva política de lucha contra la pobreza mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), de carácter clientelar y dirigido a la legitimación de la presidencia de la república, decreció el nivel de bienestar de la población. Véase el cuadro VIII.1 y la gráfica VIII.1.

El siguiente periodo (1995-2000) se inicia con una nueva administración gubernamental, que fue recibida con una aguda crisis financiera en 1995, a la cual se le buscó alivio mediante el apoyo de Estados Unidos y la banca internacional por 50 000 millones de dólares con la garantía de las exportaciones petroleras. El gobierno recurrió a una drástica política de austeridad, al aumento de impuestos, a

la profundización de la apertura comercial y financiera, y a la continuación de la desregulación bancaria y financiera que llevó a una escandalosa quiebra bancaria y finalmente al salvamento de las millonarias pérdidas con cargo al erario público. Aun cuando las exportaciones manufactureras a Estados Unidos aumentaron de manera importante, el crecimiento económico siguió en declive, alcanzó una tasa media anual de 2.90%, mientras que el PIB por habitante bajó, pues apenas llegó a una tasa media anual de crecimiento de 1.13%. El salario mínimo equivalente siguió bajando de 88.93 pesos diarios a 65.39 pesos, con una pérdida de poder adquisitivo de 26.5 por ciento. Véase el cuadro VIII.1 y la gráfica VIII.1.

La administración de Vicente Fox (2001-2006) fue recibida con una recesión de tres años, una de las más largas de los ciclos económicos de México, en la que el crecimiento se retrasó de manera importante. Además, a partir de 2001 entra en acción la política monetaria de metas de inflación, la cual desde 2003 logra establecer la meta de 3% de inflación anual (con una variación posible de más-menos 1%), cuyas medidas llevan el tipo de cambio a la sobrevaluación y la pérdida de competitividad internacional. En 2005 y 2006 la política de tasas de interés promueve la entrada de cantidades significativas de inversión extranjera de cartera (especulativa) que refuerza la tendencia a la sobrevaluación del peso. La tasa media de crecimiento anual del PIB bajó a 2.37%, mientras que la del PIB per cápita alcanzó a penas 0.64% anual. El salario mínimo equivalente actual descendió de 65.39 pesos a 62.15 pesos. Véase el cuadro VIII.1 y la gráfica VIII.1.

En el sexenio de Felipe Calderón (2007-2012) la tasa de crecimiento del PIB se recuperó en los dos primeros años de gobierno, pero con la crisis internacional de 2008 el PIB de la economía mexicana se desplomó en 2009 con una tasa negativa de 6.5 por ciento. Además, la guerra contra el crimen organizado que inició FCH aumentó el nivel de violencia, la cual impactó negativamente en algunos proyectos de inversión nacional y extranjera, y propició el desvío de parte del presupuesto público al aumento del gasto en seguridad pública. Para remontar la crisis de 2009 y financiar los desequilibrios fiscales y del sector externo, el gobierno aumentó de manera considerable la deuda pública en los últimos tres años del sexenio. La caída del PIB en 2009 afectó de manera considerable la tasa media anual de crecimiento del PIB, la cual bajó a 1.98%, mientras que la tasa media anual del PIB per cápita tuvo un descenso a 0.55%. El salario mínimo equivalente bajó de 62.15 pesos a 61.89 pesos.

En diciembre de 2012 arribó a la presidencia de la república Enrique Peña Nieto (EPN), quien en su campaña política dio a conocer una serie de 23 propuestas (explicitadas durante su participación en el primer debate presidencial en mayo de 2012), ponía énfasis en las de desarrollo social para convencer a los votantes,[3]

[3] Entre las propuestas de carácter social sobresalen: crear un sistema de seguridad social universal que incluya un seguro de riesgos de trabajo, el seguro de desempleo y una pensión universal para los adultos mayores; erradicar la pobreza alimentaria; ampliar la cobertura educativa; incrementar el apoyo al campo y la producción agropecuaria; bajar el precio de los combustibles y hacerlos

Cuadro viii.1. México. Tasa de crecimiento anual del pib global y del pib per Cápita y Salario Mínimo Equivalente Actual 1977-1982/2013-2015.

Promedio anual por periodo

Periodo	pib global tasa de crecimiento	pib per cápita tasa de crecimiento	Salario mínimo equivalente actual
1977-1982	6.16	3.28	209.52
1983-1988	0.18	(2.0)	124.47
1989-1994	3.90	1.57	88.93
1995-2000	2.90	1.13	65.39
2001-2006	2.37	0.64	62.15
2007-2012	1.98	0.55	61.89
2013-2015	2.0	0.57	62.28[a]

[a] Salario mínimo equivalente actual 2013-2014

Fuente: pib global y pib per cápita 1977-1994, Calva (2000: 23); Banco de México, Indicadores Económicos, 1982b-2015b. Salario mínimo equivalente actual, Ing. Manuel Aguirre (2014), Salario Mínimo en México, base 2012.

pero no en las reformas neoliberales, las que una vez siendo presidente han sido el centro de su interés, impulsadas a través del "Pacto por México". Este Pacto, firmado por el presidente EPN y los presidentes de los partidos pri, pan y prd, está conformado por cinco acuerdos básicos que se dividen en 95 compromisos.[4] El Acuerdo al que se le ha dado mayor importancia en los hechos es el segundo: "Acuerdo para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad", dentro del cual se encuentran las reformas en el sector de telecomunicaciones y de energía, la reforma hacendaria, la transformación de la banca comercial y de desarrollo, la ampliación de la cobertura crediticia; así como la inversión en ciencia y tecnología, el apoyo al campo y la producción agropecuaria, y el desarrollo sustentable. Otro Acuerdo al que también se le ha dado importancia es al tercero: "Acuerdo para la seguridad y la justicia", especialmente en materia de seguridad pública con un apoyo presupuestario significativo, sin embargo, los resultados de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado han sido magros.

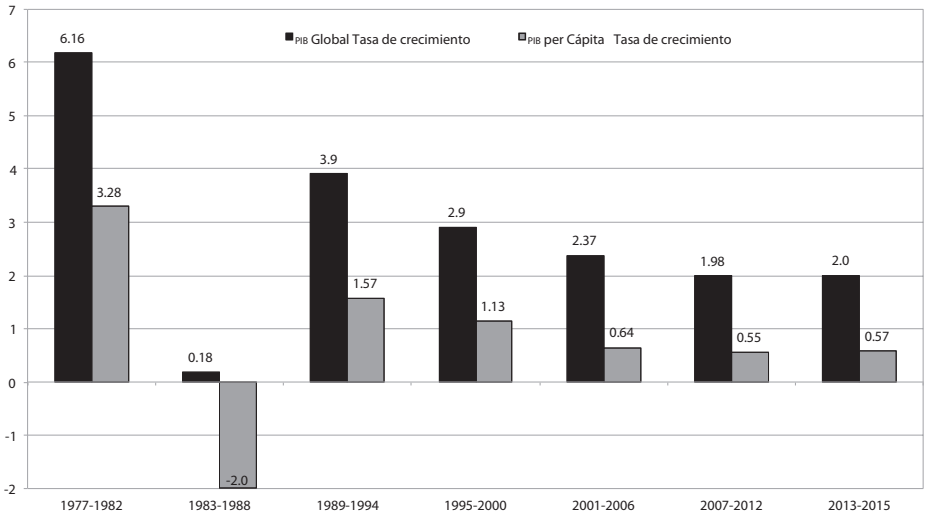
Las reformas emprendidas por el gobierno de EPN, con base en los acuerdos del Pacto por México y aprobadas por el Congreso mexicano, crearon grandes expectativas a nivel doméstico e internacional. Sobre todo la reforma al sector de energía, de la cual se creía que atraería una inversión extranjera sustantiva, pero la

menos contaminantes; entrega de computadoras a niños de quinto y sexto año de primaria; reajustar la estrategia de seguridad pública, crear una gendarmería nacional y reordenar el sistema penitenciario.

[4] El Pacto por México contiene los siguientes acuerdos: 1. Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades, que contiene 36 compromisos; 2. Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, conformado por 36 compromisos; 3. Acuerdos para la seguridad y la justicia, con 9 compromisos; 4. Acuerdos para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, con 5 compromisos; 5. Acuerdos para la gobernabilidad democrática, con 9 compromisos.

Gráfica viii.1. México. Tasa de crecimiento anual promedio del pib global y del pib per cápita, 1977-2015, por periodo.

Porcentaje promedio anual por periodo



Fuente: J. L. Calva (2000: 23), y Banco de México, Informe anual, varios años.

caída de los precios internacionales del petróleo ha frenado la inversión privada en este sector y ha repercutido negativamente en las finanzas públicas debido a su dependencia de la renta petrolera, la que en buena parte es apropiada por medio de impuestos y derechos confiscatorios a Pemex. El desempeño económico ha estado estancado durante los tres primeros años del gobierno de EPN, ya que el pib total tan sólo aumentó un promedio de 2.0% en el trienio 2013-2015, mientras el pib per cápita creció 0.57%. Véase el cuadro viii.1 y la gráfica viii.1.

3. Principales causas del estancamiento económico

El pobre desempeño de la economía mexicana se debe, inicialmente, a la desestructuración del mercado interno con el comienzo de la apertura comercial que llevó a la desaparición de miles de empresas productivas y de puestos de trabajo. A esto se suma una política fiscal que disminuyó la inversión pública de capital fijo, como se verá más adelante, una política cambiaria de grandes devaluaciones que provocaron una elevada inflación y una significativa pérdida del poder de compra de la masa salarial, así como el debilitamiento del consumo interno. Posteriormente,

desde finales de los ochenta, se desarrolló un modelo de estabilización macroeconómica que fue al otro extremo en la política cambiaria, mediante la utilización del tipo de cambio peso-dólar como una ancla antiinflacionaria, con una tendencia a la sobrevaluación del peso. Este modelo inexorablemente ha llevado a una crónica vulnerabilidad externa, la cual ha desembocado en grandes devaluaciones del peso frente al dólar, lo cual alimenta el endeudamiento público y privado. Además el servicio de la deuda pública devora varios puntos del PIB. La creciente inversión extranjera apuntaló el aumento de las exportaciones, pero está divorciada de la economía interna, ya que ha establecido un modelo basado en redes empresariales vinculadas al exterior para la importación de insumos, el cual ha llevado a México a convertirse en un país maquilador. La competitividad internacional de las empresas que operan en México se ha basado en un bajo nivel de salarios, así como en una política laboral que ha favorecido el *outsourcing* y la pérdida de prestaciones económicas de los trabajadores. Esto alimenta el bajo nivel de bienestar e influye en el pobre desempeño de la economía.

Hay que hacer énfasis en que la principal causa del estancamiento económico reside en la negativa relación salarial (la relación capital-trabajo) desarrollada por el modelo neoliberal. El abandono del compromiso institucionalizado entre el Estado y los trabajadores, a partir de la injerencia del FMI en 1976 en la política económica y la imposición de topes salariales, se vio reforzado con la política neoliberal de estabilización económica que utiliza como ancla antiinflacionaria, no sólo al tipo de cambio, sino también a los salarios. A esto se agrega la política de competitividad internacional sobre la base de bajos salarios y de redes de *outsourcing* que dejan fuera a los trabajadores de la seguridad social y de otras prestaciones económicas. El bajo nivel salarial ha debilitado al mercado interno, que junto con la baja inversión pública y privada han llevado a un déficit de puestos de trabajo formal y al crecimiento desorbitado del trabajo informal, el cual alcanza más del 60% de la población económicamente activa. La falta de puestos de trabajo se ha reflejado en la emigración de millones de trabajadores a Estados Unidos.

Veamos brevemente el funcionamiento del régimen de acumulación secundario-maquilador que ha contribuido al estancamiento económico. El régimen de acumulación de capital de carácter secundario-maquilador tiene como objetivo principal la maquila de bienes manufacturados a precios competitivos que son exportados a Estados Unidos, así como la provisión de petróleo crudo a ese país. Este régimen de acumulación genera un déficit externo crónico, porque la mayoría de los insumos para producir los bienes comerciables son importados tanto por las empresas maquiladoras, como por las ETN. Esto provoca que el aparato maquilador no se pueda integrar con la economía interna mexicana, por lo que no cumple con la función de motor de crecimiento y de creación de puestos de trabajo. México no puede exigir requisitos de desempeño al aparato maquilador, debido al trato nacional que se le da a la IED de acuerdo con el TLCAN. Para el financiamiento del déficit

externo entra en acción la política monetaria por medio de tasas de interés superiores a las tasas internacionales, y así atraer la inversión extranjera de cartera (IEC). Los exorbitantes flujos de la IEC se han convertido en deuda interna pública e inversión en la Bolsa Mexicana de Valores. Para mantener el valor de la IEC, el Banco de México aplica un proceso de estabilización que mantiene a raya la inflación, mediante la utilización del tipo de cambio (TC) como ancla del nivel de precios, conjuntamente con el ancla salarial que mantiene los aumentos salariales en un nivel inferior al de la inflación real. La política cambiaria a partir del sexenio de CSG (1989-1994) ha mantenido una tendencia a la sobrevaluación del TC, excepto durante la crisis de 1995-1996 y en la crisis de 2009, por un lado, esta política ha frenado la competitividad del aparato maquilador y de las empresas vinculadas al mercado interno, por otro ha favoreciendo las importaciones. Por otra parte, la política fiscal ha frenado la inversión pública, lo cual ha incidido negativamente en el crecimiento económico. Además, la política fiscal ha sido procíclica por lo que tiende a frenar la economía en tiempos de baja actividad económica, en lugar de proveer a su reactivación. También dicha política ha tenido la función de apoyar la obtención de superávits primarios para facilitar el pago del servicio de la deuda pública.

La política de sobrevaluación del peso frente al dólar ha tenido consecuencias funestas para la economía mexicana. Ha llevado a déficit crónicos del sector externo y de las finanzas públicas, que cuando se vuelven insostenibles dan lugar a fuertes devaluaciones que acarrean elevadas tasas de inflación, y a su vez devalúan el poder adquisitivo de los salarios. El modelo neoliberal produce un ciclo de sobrevaluación-devaluación-sobrevaluación y de crisis recurrentes, ciclo del que no ha salido el país desde 1983. Para financiar el crecimiento de los déficit externo y fiscal se abrió la puerta al capital externo de corto plazo, el cual ha fluido en exceso, promovido el consumo privado, significado un elevado costo financiero y vuelto más vulnerable la economía mexicana a los *shocks* financieros provenientes del extranjero.

Tiene razón Arturo Guillén (2012: 278), cuando afirma que el núcleo duro del estancamiento económico durante la etapa neoliberal reside "en la apertura de la cuenta de capital y en la importación de flujos privados de capital externa, [ya que] la apertura irrestricta e indiscriminada de capitales, más que provocar un incremento de la inversión, como lo postula la teoría estándar, desplaza el ahorro externo hacia el consumo privado, lo que impide que la reactivación económica se sostenga". El aumento del consumo privado junto con la sobrevaluación del tipo de cambio lleva a mayores importaciones y a un déficit comercial creciente, que junto con la irrestricta entrada de capital especulativo impacta negativamente la cuenta corriente. Esta política es altamente vulnerable, puesto que cuando se interrumpen los flujos de ahorro externo para financiar el déficit, conduce tarde o temprano a la crisis.

Veamos en seguida los factores específicos que han contribuido al estancamiento de la economía mexicana: *1)* el bajo nivel de creación de puestos de trabajo junto con la política de continuo debilitamiento del nivel de salarios se han constituido como el principal elemento de la debilidad del mercado interno. *2)* La disminución de la inversión pública, la cual ha sido tratada como un residual de ajuste en la política de contención del gasto público. *3)* La vulnerabilidad crónica del sector externo como resultado de la política cambiaria de sobrevaluación del peso frente al dólar y la falta de integración del sector exportador con la economía interna. *4)* La deuda pública y privada cuyo servicio significa un elevado costo que afecta el desempeño del PIB y compromete la soberanía de la política económica. *5)* El ineficaz manejo de Petróleos Mexicanos (Pemex) que en lugar de utilizarse como un motor de crecimiento económico, se ha convertido en un subsidiador del presupuesto público.

3.1 *La creación insuficiente de puestos de trabajo formal y los bajos salarios*

En el estancamiento de la economía mexicana durante la etapa neoliberal ha influido de manera importante la baja tasa de creación de puestos formales, que se ha reflejado en un incontenible aumento de la ocupación informal, así como en los bajos salarios. Entre 2000 y 2015, tan sólo se crearon 5 446 273 puestos de trabajo formal de acuerdo con las estadísticas del IMSS, con un promedio anual de 363 085 puestos formales, mientras que la población económicamente activa (PEA) aumentó en 13.2 millones, con un promedio anual de 880 mil personas, lo cual indica que sólo se crearon 41.3% de puestos de trabajo formal en relación a la PEA. La economía informal, como ha mostrado el INEGI (2014b), tanto en su vertiente de sector informal como de otras modalidades de informalidad, contribuyen apenas con una cuarta parte del valor agregado bruto (VAB) en la formación del PIB, pero abarcan cerca del 60% de la ocupación laboral. De manera paralela, la masa salarial ha ido bajando su participación en el PIB lo cual ha impactado de manera importante el consumo y la demanda agregada.[5]

La baja tasa de creación de puestos formales de trabajo está relacionada con la baja tasa de acumulación de capital. Ésta última constituye uno de los principales factores del estancamiento de la economía mexicana. La orientación neoliberal en relación a la creación de empleo y la competitividad aboga por la flexibilización del

[5] Perrotini, Vázquez y Avendaño (2011: 26) realizaron un estudio econométrico (1970-2004) para examinar el efecto de la disminución de los salarios reales en la pobreza y en el crecimiento económico de la economía mexicana, llegaron a la siguiente conclusión: "La estabilización de precios [en el periodo 1982-2004], se ha logrado mediante la afectación del bienestar de los trabajadores, sin lograr por cierto eliminar sus causas principales, y provocando con ello una insuficiencia de demanda efectiva que se traduce en subutilización de la capacidad económica, baja inversión, lenta acumulación de capital, caída en el crecimiento de la productividad laboral, estancamiento de los salarios reales, pobreza y con todo esto insuficiencia de demanda efectiva que origina otra vez la línea de causalidad expuesta, es decir, se genera un círculo vicioso de pobreza, bajo crecimiento, pobreza"

mercado de trabajo, argumenta que las rigideces institucionales de este mercado son un obstáculo para el incremento de la productividad y la creación de puestos de trabajo (Ros 2013: 53). La realidad es que en México existe un alto grado de rotación de la fuerza de trabajo, lo que indica un alto grado de movilidad de trabajadores entre el sector formal y el informal (Ros 2013: 64). El bajo nivel de sindicalización en México tampoco contribuye a la rigidez del mercado de trabajo. No hay una relación clara entre flexibilidad del mercado de trabajo, empleo y productividad (Ros 2013: 67). Los salarios mínimos perdieron 70.3% en su poder de compra durante la etapa neoliberal. Véase el cuadro VIII.1.

La tasa de participación de la población económicamente activa (PEA) dentro de la población en edad de trabajar (más de 14 años) ha variado poco: en 1995 alcanzó 58.1%, en el año 2005 participó con 57.4%, y en el primer semestre de 2015 llegó a 59.3%. Véase el cuadro VIII.2 y la gráfica VIII.2. La tasa de desempleo ha variado más que la tasa de participación: así, en 1995, etapa de crisis, llegó a 6.9% de la PEA, en el año 2000 bajó a 2.6%, en 2009, año de crisis, alcanzó 5.1% y en el 2014 el 4.9% (cuadro VIII.2). La tasa de condiciones críticas de ocupación, que incluye a la población con menos y más de 35 horas de trabajo a la semana con ingresos hasta de un salario mínimo, así como la que labora más de 48 horas a la semana con ingreso entre uno y dos salarios mínimos, presenta tasas elevadas: en 1995 alcanzó el 25.6%, aunque fue bajando gradualmente hasta llegar a 11.4% en 2014, no obstante, en términos absolutos este último porcentaje representa cerca de 5.6 millones de trabajadores (Segundo Informe de Gobierno de EPN; INEGI, ENOE, 2014a: 472).

Lo más preocupante, sin embargo, es el bajo desempeño en la creación de puestos formales (41.3% de la PEA entre 2000 y 2015), lo cual ha redundado en un crecimiento exagerado de la economía informal. De acuerdo con el INEGI, en 2005 la ocupación informal alcanzó el 59.4% de la población ocupada (PO), o sea cerca de 25 millones de trabajadores. Si bien el porcentaje bajó a 57.8% en el primer semestre de 2015, el total de informales subió a 28.6 millones. De acuerdo con la "Actualización de la medición de la economía informal 2003-2013" realizada por el INEGI (2014b: 6), la economía informal muestra una participación promedio de 25.9% del PIB en ese periodo, porcentaje que ha disminuido desde 2011 debido a la desaceleración económica de los últimos años. En 2013, la participación de la economía informal en el PIB fue de 24.8%, con 59% de la PO, mientras que la economía formal participó con el 75.2% con una ocupación laboral de 41% (INEGI, 2014b: 6). En 2013, dentro de la economía informal,[6] el sector informal conformado principalmente por microempresas sin establecimiento, participó con el

[6] Si se relaciona la ocupación informal con el ingreso, medido en términos del número de salarios mínimos generales (SMG) que obtienen los trabajadores, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, ENOE, 2014a), del segundo trimestre de 2014, arroja las siguientes cifras: hasta un SMG, 9.21% de los trabajadores ocupados remunerados; de 1 a 2 SMG, 28.13%; de 2 a 3 SMG, 26.73% de los trabajadores (INEGI-STPS).En suma, desde menos de 1 SMG hasta 3 SMG, el porcentaje asciende a 64.07% del total de trabajadores ocupados remunerados, lo cual se puede considerar como el grueso de la ocupación informal.

11.3% del PIB, con una ocupación laboral de 28.3%, mientras que otras modalidades de la informalidad (agricultura de subsistencia, servicio doméstico remunerado y otros trabajos sin protección social) participaron con 13.5% del PIB y una ocupación laboral de 30.7% (INEGI, 2014b: 6).

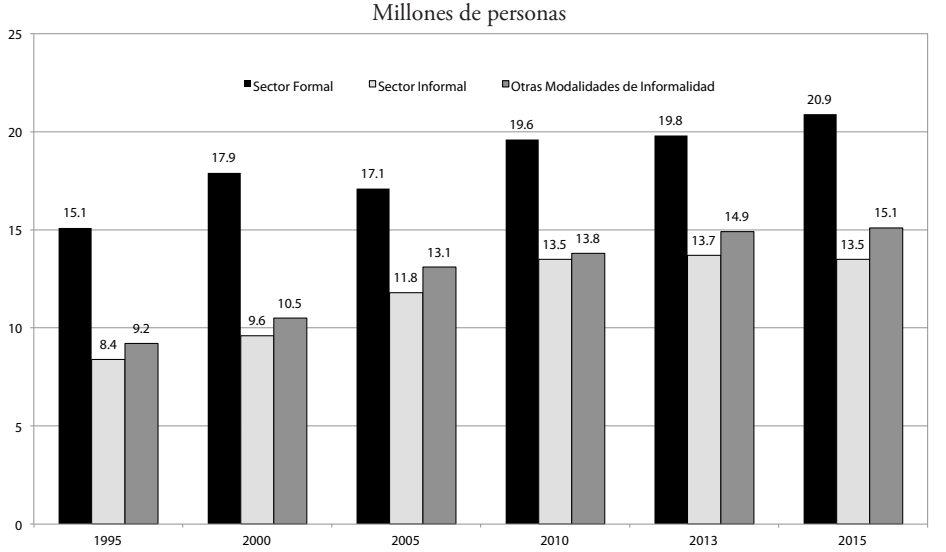
De acuerdo con la Cuenta de Generación del Ingreso, la masa salarial pasó de 40.97% del PIB en 1981 a 26.99% del PIB en 2012, mientras el excedente de operación pasó de 50.83% a 69.37% del PIB entre 1981 y 2012; y los impuestos indirectos menos los subsidios pasaron de 8.2% a 3.64% del PIB en esos mismos años (INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Cuentas de Bienes y Servicios). El declive de la masa salarial es el resultado de la política de contención de salarios, cuyo aumento anual está indexado a la tasa de inflación estimada, la cual siempre queda atrás de la inflación real. La contención salarial incide en el poder de compra del salario, como lo refleja fielmente el "tortillimetro", indicador que permite cuantificar el poder adquisitivo real de un significativo segmento de la población mexicana. En 1984, al principio de la etapa neoliberal, un salario mínimo nominal podía comprar 31.9 kilogramos de tortilla; en 1994 el poder de compra había bajado a 18.6 kilogramos; en el año 2000 se podía adquirir tan sólo 10.8 kilogramos; en 2010 un salario mínimo podía comprar 5.7 kilogramos, y en 2014, 5.3 kilogramos (Monitor de la manufactura mexicana, año 10, núm. 11, febrero 2015: 49).

CUADRO VIII.2. México. Población de 14 años y más, Población Económicamente Activa, Población Ocupada, Ocupación informal, Ocupación en el Sector Informal y en Otras Modalidades de Informalidad Millones de personas y Porcentajes

Año	Población[a] Millones	PEA [a] Millones	Ocupados[a] Millones	Ocupación Informal[b] %	Sector Informal[c] %	Otras Modlds Informalidad[d]
1995	60.4	35.1	32.7	s. d.	27.3%	s. d.
2000	67.4	39.0	38.0	s. d.	26.9%	s. d.
2005	75.8	43.5	42.0	59.4%	28.2%	31.2%
2010	83.8	49.4	46.9	58.3%	28.8%	29.5%
2015[e]	88.0	52.2	49.5	57.8%	27.3%	30.5%

[a] Población de 14 años y más.
[b] La ocupación informal está conformada por el sector informal y otras modalidades de informalidad.
[c] El sector informal está conformado por la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa.
[d] Las otras modalidades de informalidad incluyen la agricultura de subsistencia, servicio doméstico remunerado y otras variedades de trabajo sin protección laboral.
[e] Cifras enero-junio 2015.
FUENTE: INEGI (2014b), "Actualización de la medición de la economía informal 2003-2013", Boletín de Prensa 554/14, e INEGI (2015), BIE, estadísticas de empleo.

Gráfica viii.2. México: Población ocupada de14 años y más en el Sector Formal, Sector Informal y Otras Modalidades deInformalidad.



Nota: para 2015 los datos corrrespondientes a cifras enero-junio.
Fuente: inegi (2014), "Actualización de la medición de la economía informal 2003-2013", Boletín de Prensa 554/14, e inegi (2015), bie, estadísticas de empleo.

Cuadro viii.3. México. Inversión Bruta y Neta de Capital Fijo, Ahorro Externo e Interno y Ahorro Neto, 1977-2014 Porcentaje promedio del pib por periodo a precios corrientes

Periodo	Inversión Bruta de Capital Fijo	Variación de Existencias	Consumo de Capital Fijo	Inversión Neta de Capital Fijo	Ahorro Externo	Ahorro Interno	Ahorro Neto
1977-1982	22.7	1.9	7.3	15.4	3.9	20.7	13.4
1983-1988	18.6	1.9	12.2	6.4	-1.4	21.9	9.7
1989-1994	18.6	4.0	9.2	9.4	5.0	17.6	8.4
1995-2000	19.4	4.2	11.4	8.0	2.2	21.4	10.0
2001-2006	19.8	1.5	11.1	8.7	1.4	19.9	8.8
2007-2012	21.9	0.9	12.6	9.3	1.0	21.8	9.2
2013-2015	17.2	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

Fuente: 1977-1994, José Luis Calva (2000: 76); Banco de México (1982b-1995b), Indicadores Económicos.

3.2 *La disminución de la inversión pública*

El crecimiento del PIB depende de manera importante de la inversión de capital fijo, cuya magnitud ha ido a la baja durante la etapa neoliberal en vista de la importante reducción de la inversión pública, cuyo declive no ha sido compensado por la inversión privada, como se verá más adelante. A este respecto Jaime Ros (2013: 124) apunta que: " la caída de la tasa de acumulación de capital ha desempeñado un papel mucho más importante de lo que generalmente se reconoce en la desaceleración del crecimiento y en la persistencia de un lento crecimiento en las últimas tres décadas. La tasa de acumulación cayó a menos de la mitad entre 1970-1984 y 1982-2012, de alrededor de 8% al año a menos de 4%".

La inversión pública en construcciones, maquinaria y equipo ascendió en 1982 a 9.8% del PIB y la privada a 12.4%; en 1988 la inversión pública en esos rubros había bajado a 4.9% del PIB y la privada a 11.2% (INEGI, SCNM, Oferta y demanda global, a precios constantes de 1980). La inversión pública federal siguió bajando de 4.06% del PIB en 1989 a 2.77% en 1999 (Calva 2000: 91). A este respecto hay que hacer notar que los grandes empresarios mexicanos mantienen importantes fondos de inversión en el extranjero,[7] que podrían apoyar la inversión de capital fijo. Veamos el pobre desempeño de la inversión pública, del ahorro interno y del ahorro neto.

El cuadro VIII.3 muestra que la inversión bruta de capital fijo (IBCF) bajó de 22.7% del PIB en el periodo 1977-1982 a 18.6% del PIB en los siguientes dos periodos sexenales, que se recuperó un poco en los siguientes dos periodos, 1995-2000 y 2001-2006, con 19.4% y 19.8% del PIB respectivamente, que subió a 21.9% del PIB en el periodo 2007-2012 y que en los primeros tres años del gobierno de EPN la IBCF bajó a 17.2% del PIB. Sin embargo, lo más alarmante es el bajo porcentaje de la inversión neta de capital fijo (INCF) en el periodo neoliberal, pues bajó de 15.4% en el sexenio 1977-1982 a 6.4% del PIB en el sexenio 1983-1988; 9.4%, 8.0%, 8.7% y 9.3% del PIB en los siguientes cuatro periodos sexenales, respectivamente. El ahorro interno neto también presenta porcentajes sumamente bajos como muestra el cuadro VIII.3.

[7] Autoridades financieras de Estados Unidos reportan que en ese país hay depósitos bancarios de ciudadanos y empresas mexicanas por más de 73 mil millones de dólares. De acuerdo con una investigación realizada en 2012 por la organización internacional Tax Justice Network, ciudadanos mexicanos han transferido a paraísos fiscales recursos alrededor de 417 mil millones de dólares, los cuales fueron movilizados en los últimos años principalmente a través de la banca privada. Los mexicanos son el sexto grupo nacional que más recursos ha depositado en paraísos fiscales (González Amador, *La Jornada* 12-02-15, p.25). Otro informe realizado por Global Financial Integrity, titulado *México: flujos financieros ilícitos, desequilibrios macroeconómicos y la economía sumergida (2012),* reporta que *m*ultinacionales y empresas criminales han sacado de México alrededor de 872 mil millones de dólares de manera ilícita en 40 años. De éstos, más de 441 mil millones, el 50.5 por ciento, se fugaron entre 2001 y 2010 (*Contralínea* 271, 12-02-2012).

3.3 *La vulnerabilidad externa ha aumentado en la etapa neoliberal*

A pesar de la alternancia política en la presidencia de la república, en los gobiernos estatales y municipales, el neoliberalismo ha mantenido su estrategia económica de largo plazo, la cual finalmente ha reforzado la vulnerabilidad crónica del sector externo que se manifiesta desde la crisis de 1976, y se ha vuelto recurrente en las crisis de 1982, 1995, la recesión de 2001-2003 y la crisis de 2009. En estas crisis, el desequilibrio externo generalmente ha dado lugar al aumento de la deuda externa, tanto por la devaluación del peso frente al dólar como por el financiamiento externo adicional.

En el periodo 1977-1982 el déficit de la cuenta corriente ascendió a 41.6 miles de millones de dólares (mmdls), mientras que el de la balanza comercial fue de 6.4 mmdls. Véase el cuadro VIII.4. A partir de 1983, con el arribo de la administración neoliberal de Miguel de la Madrid se inicia la apertura comercial, se promueve un nuevo régimen de acumulación por exportaciones, se mantiene la subvaluación del peso frente al dólar, y se obtiene una cuenta corriente y una balanza comercial positivas de 12.3 mmdls y 53.3 mmdls respectivamente, con el objeto, en buena parte, de cumplir con el servicio de la pesada deuda externa. Pero esta política se abandona en el siguiente sexenio, en vista de la elevada inflación. Así, se inaugura la política de estabilización que mantiene una tendencia a la sobrevaluación del peso frente al dólar, pero recae en un fuerte déficit externo, de 106.8 mmdls en la cuenta corriente y 54.7 mmdls en la balanza comercial, que se vuelve insostenible a finales de 1994, esto trae la devaluación del peso y la crisis de 1994-1995. Después de un corto periodo de 1995 a 1996 con superávit externo, a partir de 1997 las cuentas externas vuelven a ser deficitarias y surge la tendencia a la sobrevaluación

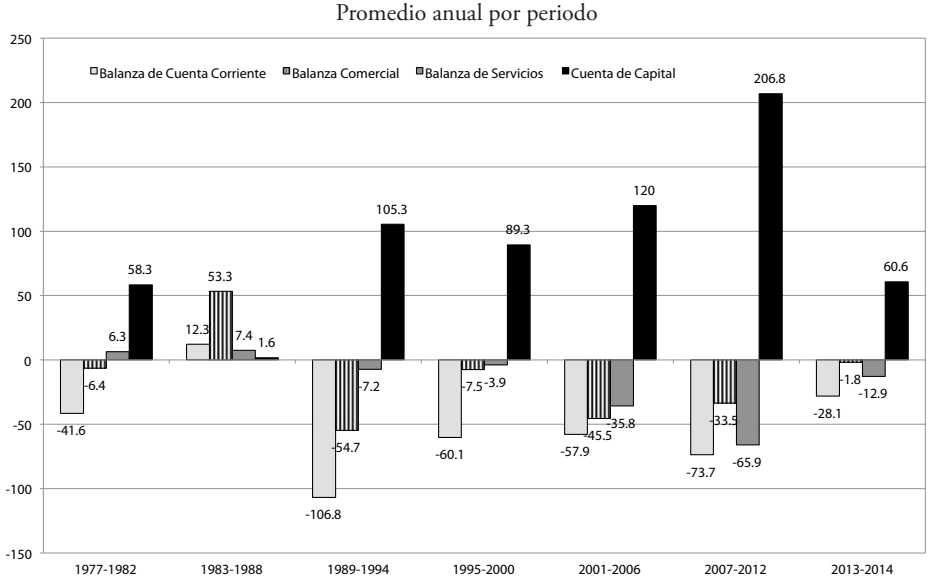
Cuadro VIII.4. México. Desequilibrio Externo, 1977-2014 Miles de millones de dólares de EUA.

Promedio por periodo

Periodo	Balanza de Cuenta Corriente	Balanza Comercial	Balanza de Servicios	Cuenta de Capital
1977-1982	(41.6)	(6.4)	6.3	58.3
1983-1988	12.3	53.3	7.4	1.6
1989-1994	(106.8)	(54.7)	(7.2)	105.3
1995-2000	(60.1)	(7.5)	(3.9)	89.3
2001-2006	(57.9)	(45.5)	(35.8)	120.0
2007-2012	(73.7)	(33.5)	(65.9)	206.8
2013-2014	(28.1)	(1.8)	(12.9)	60.6

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México, Dirección de Investigación Económica.

Gráfica viii.3. México: Desequilibrio del Sector Externo 1977-2014 Miles de millones de dólares de EUA.



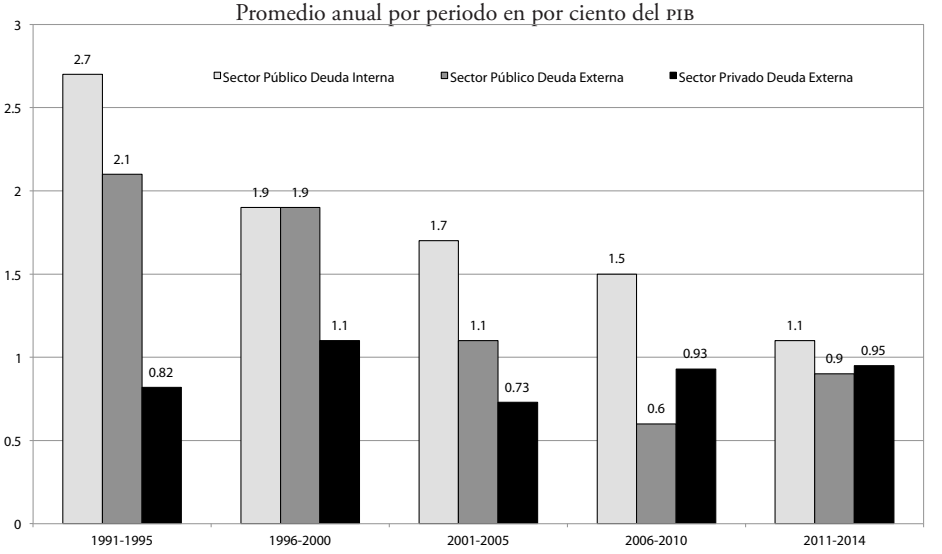
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México, Dirección de Investigación Económica

del peso y toman carta de naturalización los grandes déficit externos, en los sucesivos periodos 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2014, como puede ver en el cuadro viii.4 y la gráfica viii.3. A partir del periodo 1989-1994, la cuenta de capital presenta saldos importantes, los cuales sobrepasan significativamente los déficit en cuenta corriente.

3.4 *La deuda pública y privada constituyen un grillete para el crecimiento económico*

De acuerdo con el Informe anual 2014 del Banco de México (cuadro A49), la deuda total del sector público ascendió a 7 689 miles de millones de pesos (mmp) el 31 de diciembre de 2014. La deuda total se divide en deuda económica amplia neta (6 531 mmp) y pasivos adicionales (ipab, farac, Restructuración Udis, Pidiregas y Apoyo a Deudores) 1 158 mmp. A su vez, la deuda económica se divide en externa 2 160 mmp e interna 4 371 mmp. El cuadro A66, del Informe anual 2014 del Banco de México, presenta la deuda externa bruta del sector público en dólares de EUA, la cual ascendió a 147.7 miles de millones de dólares (mmdls), a esta se suma la deuda externa de organismos y empresas públicas 59.6 mmdls y del sector

Gráfica viii.4. México: Costo Financiero de la Deuda Pública Interna y Externa y de la Deuda Externa del Sector Privado.



Fuente: Banco de México, Informe anual varios años: Gastos del Sector Público Presupuestario y Principales Indicadores del Sector Externo.

privado 112.7 mmdls. Hay que hacer notar que una parte de la deuda interna del sector público está en manos de extranjeros, cuyo equivalente en dólares asciende a 143.9 mmdls. La deuda total del sector público asciende a 43.2% del PIB, la cual dio un salto de 4.3% en 2014 respecto a 2013.

La deuda tanto pública como privada tiene un elevado costo financiero que merma los ingresos públicos y privados y repercute en un bajo crecimiento económico del país. En el cuadro viii.5 se muestra el promedio anual del costo financiero en cada periodo quinquenal en términos del PIB, el cual aunque ha ido descendiendo para el sector público de 4.8% en 1991-1995 a 2.0% en 2011-2014, de todas maneras dicho costo es oneroso. Si se agrega el costo financiero de la deuda externa privada, el costo total asciende a cerca de 3% del PIB. Véase la gráfica viii.4.

Los intereses que se generan a través de la actividad económica en México son elevados, ya que ascienden a un promedio anual de 11% del PIB entre 2000 y 2010. El cuadro viii.6 muestra los intereses que reciben (recursos) los sectores institucionales, los que erogan (usos), así como la diferencia. Las sociedades financieras son las que reciben más recursos, 6.5%, erogan 4.3% y tienen un saldo positivo de 2.2% del PIB. En cambio los otros sectores, inclusive el gobierno general, tienen saldos negativos. Las tasas activas que cobran las sociedades financieras (mayormente privadas) en algunos periodos cuadruplican el nivel de las tasas pasivas, por

Cuadro viii.5. México. Costo financiero de la deuda pública interna y externa y de la deuda externa del sector privado.

Promedio anual por periodo en porciento del pib

Periodo	Costo financiero del sector público			Sector privado
	Total sect. pub.	Deuda interna	Deuda externa	Deuda externa
1991-1995	4.8	2.7	2.1	0.82
1996-2000	3.8	1.9	1.9	1.10
2001-2005	2.8	1.7	1.1	0.73
2006-2010	2.1	1.5	0.6	0.93
2011-2014	2.0	1.1	0.9	0.95

Fuente: Banco de México, Informe anual (1991-2014): Gastos del Sector Público Presupuestario y Principales Indicadores del Sector Externo.

Cuadro viii.6. México. Intereses como Porcentaje del pib.

Promedio anual 2000-2010

	Total	Sociedades financieras	Sociedades no financieras	Hogares	Gobierno general	Resto del mundo
Recursos	11.0	6.5	1.5	0.6	0.7	1.7
Usos	11.0	4.3	2.5	1.2	2.5	0.5
	0.0	2.2	-1.0	-0.6	-1.8	1.2

Fuente: inegi, Sistema de Cuentas Nacionales por Sectores Institucionales 2000-2010

lo que el crédito es caro y frena la inversión de las sociedades no financieras. Además, la banca comercial ha privilegiado el crédito al consumo, especialmente a través de la tarjetas de crédito, cuyas tasas de interés son confiscatorias, por ejemplo, las tasas van de 19% anual en Banamex, 23.9% en bbva Bancomer, a 54.8% en BanCoppel (Banco de México (2014a-2015a), Indicadores Básicos de Tarjetas de Crédito, diciembre).

3.5. *Se ha nulificado a Pemex como un motor de crecimiento económico*

El manejo ineficaz y corrupto de las empresas públicas, sobre todo las del sector de energía, ha contribuido al estancamiento económico y a la vulnerabilidad externa. De acuerdo con Juan Castaingts (2008: 45), Pemex sirvió al crecimiento económico del país en un principio, pero luego la riqueza petrolera se puso al servicio del bloque en el poder en turno. El petróleo, como bien fundamental y recurso clave, pudo haber sido la palanca esencial para un fuerte crecimiento de la economía y

para una distribución del ingreso más igualitaria que beneficiara a todos los mexicanos. Desafortunadamente, Pemex ha quedado desestructurado y todas sus partes sujetas al dominio de las grandes transnacionales; una parte de la riqueza va al presupuesto federal, sólo para justificar que no se realice una verdadera reforma fiscal; el sindicato ha mantenido todos sus privilegios y corruptelas; la iniciativa privada ha participado de una cantidad importante de la renta del valor agregado, mientras que la ciudadanía ha quedado igual o peor.

La corrupción interna de Pemex, más la infiltración y embate del crimen organizado han vulnerado significativamente sus operaciones e instalado una competencia paralela que ha minado la fortaleza de esta empresa paraestatal. De acuerdo con el libro de Ana Lilia Pérez (2011), *El Cártel Negro*, "durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón [a los que agregamos el gobierno de Enrique Peña], se desarrolla el "cártel negro", un conglomerado de funcionarios, trabajadores, empresarios, contratistas, inspectores, contralores, agentes aduanales, dirigentes y miembros del sindicato petrolero, políticos, *ordeñadores, tapineros, huachicoleros*, extorsionadores, defraudadores, contrabandistas y lavadores de dinero que, alineados con los traficantes de droga, se consolidan como una organización empresarial paralela a Pemex, al grado de competirle en el mercado nacional e internacional de los combustibles". En términos más precisos, "los grupos delictivos han tomado el control de algunos pozos y han convertido al país, entre otras cosas, en un centro de abasto de condensados que se vende de forma ilegal en Estados Unidos y Europa (…) Por otra parte, el robo de hidrocarburos por medio de la ordeña de ductos, es un problema tan grande que resulta equiparable, según Pemex, con la caída en la producción petrolera de Cantarell en la Sonda de Campeche" (Prólogo de Carmen Aristegui al libro de Ana Lilia Pérez, 2011). El robo de combustible a través de la perforación de ductos se ha agravado tanto que recientemente siete ciudades mexicanas enfrentan desabasto de gasolina, ya que las reparaciones pueden durar varios días y en tanto se organiza la logística para el transporte mediante autotanques, los consumidores quedan sin combustible (Víctor Cardoso, *La Jornada*, 17-06-2015, p. 25).

En lugar de utilizar a Petróleos Mexicanos como un motor de crecimiento, se ha vulnerado su capacidad de modernización, de empuje y arrastre de la economía, tanto por la rapaz financiación privada de proyectos productivos, como a través de los elevados impuestos y derechos que secuestran el 100% o más de la utilidad de operación. Los llamados proyectos de infraestructura con impacto diferido en el registro del gasto (Pidiregas) creados por el gobierno de Ernesto Zedillo a la vista de la crisis de 1995, para dar vuelta a la prohibición constitucional a la inversión privada en áreas públicas estratégicas, fueron ineficaces para sostener las reservas de hidrocarburos y endeudaron sobremanera a Pemex. El mecanismo de los Pidiregas le permitió a esta empresa contratar deuda en los mercados de capital nacional y extranjero, a través de cuatro vehículos financieros: el Pemex Project Funding Mas-

ter Trust, creado en Estados Unidos; el Fideicomiso Irrevocable de Administración F163 fundado en México; la Pemex Finance Ltd, registrada en las Islas Caimán, y RepCon Lux creada en Luxemburgo. Estas firmas financieras permitieron a Pemex operar en paraísos fiscales, ocultar deuda y omitir la revisión del origen de los recursos (*Fortuna*, página web, 11-7-2015). Fue hasta noviembre de 2008 en la Ley Federal de Presupuesto que se reconoció como deuda pública el esquema de los Pidiregas, el cual se eliminó de Pemex. De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2008) de la Cámara de Diputados, el valor estimado de la deuda ascendió en 2008 a 1 904 053 810 572 pesos (a precios de ese año), o sea cerca de dos billones de pesos, cuya amortización anual se extiende hasta el año 2045. Se estima que el costo financiero global asciende a cerca del 20% del total, el cual es bastante elevado.

A pesar de que entre 1998 y 2008 los Pidiregas fueron un componente importante de la inversión de Pemex, a lo que se agrega las inversiones anuales autorizadas a esta empresa en el presupuesto de gasto programable a partir de 2009,[8] la reposición de reservas a través de la exploración ha sido ineficaz, ya que la evolución de éstas ha ido a la baja. En el año 2000 las reservas probadas ascendían a 25 070 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce); para 2003 las reservas probadas habían descendido a 20 100 mmbpce y las probables a 17 000 mmbpce; en 2010 habían bajado a 14 300 y 14 200 mmbpce respectivamente, continuaron su descenso en los siguientes años; así, a principios de 2014 las cifras bajaron a 13 400 y 11 400 mmbpce respectivamente (Pemex, Reservas de hidrocarburos, 1 de enero de 2014). Las reservas de petróleo crudo cayeron a un ritmo similar a las de gas natural. En términos geográficos, sólo las reservas probadas del litoral de Tabasco lograron sostenerse. En 2006 se descubrió el campo gigante de Ayatzil y posteriormente Tekel; en 2008 y 2009 fueron descubiertos Tsimin y Xux en el litoral de Tabasco, los cuales han contribuido de manera importante a sostener las reservas de hidrocarburos, cuyo fruto está aun por cosecharse, pero no logran compensar por sí solos la declinación de campos maduros como Cantarell y Ku-Maloob-Zaap (Adrían Lajous, ex Director General de Pemex 1994-1999, *La Jornada*, 30-07-2014, p. 17). El régimen petrolero al que se ha sometido esta industria se ha agotado, y la reforma petrolera de 2013-2015 ha generado expectativas difíciles de cumplir en la presente década.

La situación financiera de Pemex es grave, ya que sus pasivos exceden a sus activos. Los Estados Consolidados de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2014 muestran un activo de 2 128 368 mp contra un pasivo de 2 896 089 mp, o

[8] Entre 2009 y 2014, el presupuesto de inversión de Pemex ascendió a 1 789 314 millones de pesos (mp). En 2008, el último año con Pidiregas, el presupuesto de inversión fue de 201 475 mp —62% del presupuesto total; de 2009 a 2011 el presupuesto de inversión aumentó a 65% del presupuesto total; en 2012 y 2013 el porcentaje de inversión aumentó a 67% del total y en 2014 a 69% del presupuesto total. Una parte importante del presupuesto de inversión se dedicó a la exploración en aguas profundas del Golfo de México (Pemex, Aspectos relevantes del nuevo régimen fiscal, presupuestario y de deuda de Petróleos Mexicanos, junio 2014, p.25).

sea un déficit de $67 721 mp. En otras palabras, Pemex está quebrado.[9] Dentro del pasivo mencionado figuran una deuda a largo plazo de 997 384 mp y beneficios a los empleados por 1 474 088 mp. El patrimonio de Pemex se ha convertido en negativo por la acumulación de pérdidas provocadas principalmente por los elevados impuestos. Habría que hacer notar que los Estados Financieros Consolidados no incluyen el valor de las reservas probadas y probables de petróleo crudo, por lo que existe el potencial no sólo para pagar sus pasivos sino para modernizar la empresa, siempre y cuando disminuya la sangría fiscal a que está sujeta, se haga eficiente la administración y se combata la corrupción. Veamos brevemente los resultados de sus ingresos, utilidades antes de impuestos y cargas fiscales durante los años 2000, que muestran un desempeño declinante, el cual se verá agravado en 2015 por la baja en el precio internacional del crudo de exportación.

En el cuadro VIII.7 se puede constatar que el ingreso promedio anual en el periodo 2000-2005 ascendió a 626 579 millones de pesos (mp); subió a 1 237 078 mp entre 2006 y 2010, y a 1 735 650 mp en 2011-2014, esto es, el ingreso medio anual fue creciendo. Aun cuando el promedio anual de costos también se fue incrementando en cada periodo, la utilidad antes de impuestos creció de un promedio anual de 345 510 mp en el primer periodo, a un promedio de 530 808 mp en el segundo y a un promedio de 718 857 mp en el tercero. En cambio, el porcentaje de utilidad antes de impuestos y derechos en relación a los ingresos totales decreció de 55.1% en el periodo 2000-2005, a 42.9% en el periodo 2006-2010, y a 41.4% en el periodo 2011-2014. Sin embargo, los impuestos y derechos aumentaron de un promedio anual de 381 371 mp en el primer periodo, a un promedio de 645 838 mp en el segundo, y a un promedio de 847 014 mp en el tercero, lo que sobrepasó los montos de utilidad antes de impuestos y derechos. El resultado final ha sido una pérdida en aumento en cada uno de los tres periodos como puede constatarse en el cuadro VIII.7. En suma, en el periodo 2000-2014 los ingresos de Pemex ascendieron en números redondos a 16.9 billones de pesos (bp), las utilidades antes de impuestos a 7.6 bp, mientras que los impuestos y derechos alcanzaron 8.9 bp. En la gráfica se puede apreciar cómo se ha establecido una brecha cada vez más grande entre la utilidad antes de impuestos e impuestos y derechos pagados al gobierno federal.

El nuevo régimen fiscal de Pemex conserva una elevada exacción que le impedirá competir con las empresas privadas nacionales y transnacionales. El derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOSH) grava la extracción de crudo y gas con 71.5% (volumen por precio internacional menos costo por barril 6.50 dls en caso del petróleo y menos 2.7 dls de costo por millar de pie cúbico diario en caso del

[9] El valor estimado de Pemex, con base en los cálculos realizados por la empresa Blomberg en relación con su capacidad para generar flujo de efectivo, medido a través del EBITDA, era en 2014 de 326 mil mdls, tan sólo por detrás del valor de Exxon por 439 mil mdls. Esta evaluación no toma en cuenta las reservas probadas y probables, cuyo valor está muy por arriba de la cifra mencionada por Blomberg (*La Jornada*, 21-09-2014, p. 24). De todas maneras, el manejo ineficaz de Pemex, muestra un estado de quiebra financiera.

Cuadro viii.7. Pemex. Estado de Resultados 2000-2014.

Millones de pesos

Concepto	2000-2005	2006-2010	2011-2014	2000-2014
Ingresos totales	3,759,475	6,185,388	6,942,601	16,887,464
Costos totales	1,686,411	3,531,349	4,067,171	9,284,931
Utilidad antes impts	2,073,064	2,654,039	2,875,430	7,602,533
Porcentaje utilidad	55.1%	42.9%	41.4%	45.02%
Impuestos y derechos	2,288,224	3,229,188	3,388,057	8,905,469
Utilidad Neta	(215,160)	(575,149)	(512,627)	(1,302,936)

Fuente: Petróleos Mexicanos (2000-2014), Dirección Corporativa de Finanzas, página web.

gas). Se aplicará un reducción gradual de la tasa del DOSH en los siguientes cinco años, empezará en 2015 con una tasa de 70%, 68.75% en 2016, 67.50% en 2017, 66.25% en 2018 y 65% de 2019 en adelante. En el régimen fiscal anterior se aplicaban otros ocho derechos además del DOSH que aumentaban la tasa efectiva a más del 80%; el nuevo régimen aplicará el DOSH y dos derechos más. En cuanto a los contratos de utilidad o producción compartida y licencias con empresas privadas, Pemex pagará una cuota contractual para la fase exploratoria, regalías, así como una contraprestación por la utilidad o valor contractual de los hidrocarburos; además las utilidades estarán sujetas al ISR. La realidad es que Pemex no obtendrá una reducción sustancial que alimente su capacidad de inversión, lo han mostrado los resultados del trimestre enero-marzo de 2015 en los que tuvo una utilidad antes de impuestos de 2 300 mp, un pago de 102 800 mp por concepto de derechos e impuestos, y una pérdida de 100 500 mp. La tasa impositiva sobre el valor de la extracción de petróleo y gas menos la deducción del costo no fue del 70%, sino del 89%, de acuerdo con el informe de Pemex enviado a la Comisión Nacional de Valores (Andrea Becerril, *La Jornada*, 14-06-2015, p. 24).

3.5.1. *Las reformas del sector de energía*

Como antecedente a la reforma energética de 2013-2014, en el gobierno de FCH se llevó a cabo en 2008 una reforma petrolera, la cual de acuerdo con Cuauhtémoc Cárdenas (*La Jornada*, 15-07-2015, p.13) "llevó posteriormente a la asignación de contratos al sector privado para producir en once bloques de yacimientos maduros. A la vuelta de cinco años, se tiene una producción conjunta muy reducida, que apenas suma 49 mil barriles diarios de petróleo crudo. Otro tanto ha pasado con los contratos de servicios múltiples licitados en la cuenca de Burgos, años atrás. Estos ejemplos muestran que el ingreso de operadores privados no es la panacea que se ha publicitado".

El golpe final a la industria petrolera nacional se efectuó el 20 de diciembre de 2013, con la reforma de la Constitución Política de México en materia de energía, la que permite la entrada de empresas privadas a través de asignaciones y contratos en actividades que anteriormente eran exclusivas de Pemex, por lo que esta empresa se verá sujeta a una competencia cada vez más intensa. La nueva Ley de Pemex del 11 de agosto de 2014 lo transformó de un organismo público descentralizado a una empresa productiva del Estado, la cual podrá tener el apoyo de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, además tiene la facultad de celebrar contratos, convenios, alianzas o asociaciones con personas físicas y morales de los sectores, público, privado o social, nacional o internacional. La futura competitividad de Pemex no sólo se verá afectada por la distribución de asignaciones al sector privado en las Rondas de Inversión (Rondas de Privatización), sino por la continuidad del secuestro de sus utilidades por medio de impuestos y derechos que lo dejan sin posibilidades de modernización y desarrollo.

La flexibilización privatizadora comenzó con la llamada "Ronda Cero", a través de la resolución de 13 de agosto de 2014 de la Secretaría de Energía (SENER), que despojó a Pemex de una parte de sus reservas 2P (probadas y probables), le asignó 20 589 mmbpce, o sea 83% de 24 800 mmbpce, así como un recurso prospectivo de 7 472 mmbpce en aguas someras, 68% de 10 988 mmbpce y 5 913 mmbpce en áreas terrestres, 70% de 8 447 mmbpce. En suma, expresa la SENER "con las primeras 120 asignaciones entregadas a Pemex, se cubre el 71% de la producción actual de petróleo, y el 73% de la producción nacional de gas natural". Además, dentro de estos campos se prevén 10 oportunidades de asociación estratégica de Pemex con empresas privadas en un lapso de 13 meses a partir de noviembre de 2015, que involucrarán la inversión de más de 32 mil mdls. Esto mermará, sin duda, el porcentaje asignado a Pemex, ya que compartirá mayormente con empresas transnacionales la producción en campos petroleros probados. Otro problema asociado, es que la SENER no ha establecido los mecanismos para que Pemex recupere las inversiones que ha realizado en los campos que se asignarán a empresas privadas, cuyo costo se estima en 17.40 dls por bpce, o sea alrededor de 97 440 mdls (Dolores Padierna, *El Financiero* 18-08-2014, Sección de Opinión).

El siguiente embate privatizador de la riqueza petrolera nacional está constituido por la Ronda Uno, la cual tiene previsto licitar 169 bloques, 11 en aguas profundas de Perdido; 17 en aguas profundas del sur; 8 en los estados del Noroeste; 89 en Chicontepec, así como 44 en áreas terrestres y en aguas someras del golfo de Campeche (Cuauhtemoc Cárdenas, *La Jornada* 15-07-2015, p.13). Actualmente se han publicado tres convocatorias para 19 contratos de producción compartida y 26 contratos de licencia (aunque están prohibidos por la Constitución). El total de reservas ofrecidas supera los dos mil millones de barriles, de los cuales 15% serían de reservas probadas, 29% probables y el resto posibles (Ibid.).

En la primera licitación de la Ronda Uno se subastaron 14 bloques petroleros, pero sólo dos fueron adjudicados. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) esperaba cumplir una meta de 30%, pero logró tan sólo el 14%. El Presidente de la CNH, Juan Carlos Zepeda, atribuyó este resultado al contexto internacional en el que los precios del petróleo han caído significativamente (Israel Rodríguez, *La Jornada*, 16-07-2015, p.26). La adjudicación de 2 de los 14 bloques se hizo al consorcio encabezado por la compañía mexicana Sierra Oil & Gas, la estadounidense Talos Energy y la inglesa Premier Oil, pero quedaron desiertos los otros 12 bloques. El primer bloque asignado fue en el área dos en la costa frente a Veracruz y el segundo en el área siete en aguas someras frente a las costas de Tabasco. El consorcio ofreció al Estado, en el segundo bloque, el 55.99% de las utilidades operativas antes de impuestos y 10% del valor incremental en el programa mínimo de trabajo; y para el bloque siete, 68.99% en las utilidades operativas antes de impuestos y 10% del valor incremental. Además, se agrega una regalía básica, una cuota contractual sobre la superficie del área, un impuesto del bloque y el ISR, por lo que la participación estatal subirá varios puntos porcentuales (Israel Rodríguez, *La Jornada*, 16-07-2015, p.26).

4. *Cambios institucionales que han contribuido al estancamiento económico*

El estancamiento de la economía mexicana no sólo está centrado en el funcionamiento deficiente de las variables económicas mencionadas, sino también en los cambios institucionales promovidos por el neoliberalismo, que han obstruido el crecimiento económico y el desarrollo social. Las formas institucionales (FI) que conforman el modo de regulación financiero-rentista no promueven una articulación virtuosa de dichas formas, que lleve a un mejor desempeño económico y social. Sobre todo las instituciones monetario-cambiarias y fiscales diseñadas de acuerdo con las relaciones internacionales dominantes, lideradas por Estados Unidos, que constituyen el núcleo fundamental de la regulación financiero-rentista de la economía. Éstas han establecido una relación perversa con la relación salarial (la relación capital-trabajo) lo cual ha llevado a una distribución desigual del ingreso, la pobreza de los trabajadores, el debilitamiento del mercado interno y un precario crecimiento económico.

El Banco de México, la institución encargada de las relaciones monetario-cambiarias, obtuvo su autonomía en 1993, y se le fijó el objetivo único de mantener una inflación baja y la estabilidad monetaria, pero las políticas para mantener el control de precios lo han divorciado del impulso al crecimiento económico y al empleo productivo, tanto por las medidas de restricción del crédito interno para regular la base monetaria, como por las que han llevado a la sobrevaluación del tipo de cambio. Sin embargo, el problema más importante con la autonomía del Banco de México y la prohibición de financiar al gobierno, es la subordinación de las fi-

nanzas públicas a la banca comercial, lo cual cuesta a la economía varios puntos porcentuales del PIB (Nadal, 2013).

La institución que se encarga en México de las relaciones fiscal-financieras del Estado es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ésta ha implantado una gestión de disciplina fiscal a ultranza, pero se ha olvidado de que sus acciones pueden tener un efecto importante en la promoción del crecimiento y la distribución del ingreso. Los altos funcionarios de la SHCP han tratado de lograr el equilibrio del presupuesto fiscal, bajo la premisa de que esto evitará presiones inflacionarias o niveles elevados de endeudamiento. Para lograrlo, han tomado algunas medidas para incrementar los ingresos públicos -con poca eficacia— así como la drástica reducción del gasto público. Sin embargo, la política cambiaria y de tasa de interés del Banco de México ha nulificado la política fiscal, de manera que Hacienda carece del poder para promover el aumento de la demanda y expandir tanto el mercado interno como las ganancias de las empresas, por lo que éstas se han sobreendeudado, carecen de capacidad para cubrir el servicio de su deuda y no pueden acceder al incremento de la inversión (Huerta, 2004: 93). La estabilización de las finanzas públicas por medios restrictivos se ha perpetuado durante el periodo neoliberal, en aras de satisfacer las exigencias del capital financiero estadounidense y nacional, pero al elevado costo que significa el estancamiento de la economía mexicana. La política del Banco Central ha obligado a la política fiscal a servir a los objetivos monetaristas de baja oferta monetaria, baja inflación y bajo nivel de actividad económica. Ya que la tasa de interés no es suficiente para mantener el control de la oferta monetaria se utiliza un nivel deprimido de gasto público para lograrlo, pero esto incide en la falta de dinamismo de la economía.

El manejo del nivel de gasto público por parte de la SHCP no es racional, puesto que su comportamiento ha sido mayormente procíclico durante la etapa neoliberal, como lo confirma la investigación econométrica realizada por Ramírez (2006 y 2012) para el periodo 1980-2010. Además, esta investigación encontró evidencia de que el comportamiento del Impuesto sobre la Renta fue también procíclico en ese periodo, mientras que la única variable que muestra un comportamiento contracíclico fue el gasto de inversión entre 2000 y 2010, el cual ha sido inveteradamente recortado de manera drástica por la SHCP. Todavía más, la investigación realizada por Palacios (2009), confirma que "sí hay una correlación positiva entre el impulso del gasto público y el crecimiento del PIB además de que existen resultados para confirmar que, bajo una elevada significancia, los impulsos fiscales de gasto público causan en el sentido de Granger el crecimiento del PIB y no a la inversa". Entre las causas del comportamiento procíclico de la política fiscal en México se encuentran la volatilidad del PIB, alimentada por la liberalización del comercio exterior, así como los excesivos flujos de capital que ha recibido la economía mexicana.[10]

[10] Los flujos de capital a las economías en desarrollo de acuerdo con Stiglitz (2003, citado por Ramírez 2012: 113) conllevan un comportamiento procíclico, puesto que en tiempos de baja actividad económica internacional estos flujos disminuyen una mayor

Las formas institucionales (FI) de la relación salarial son manejadas en buena parte por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, ha establecido una política de topes salariales de acuerdo con la inflación establecida por los lineamientos anuales de la política económica, esto provoca que el aumento salarial siempre esté atrás de la inflación real, por lo que los salarios sufren un rezago crónico. Una norma parecida se aplica en las revisiones de contratos colectivos de trabajo. Además, la STPS ha aplicado una política a favor de las empresas en las controversias laborales: reprime a los sindicatos y a los movimientos de los trabajadores, y también ha permitido una flexibilización del proceso y condiciones de trabajo y de la formación de los salarios, los cuales han llevado a una precarización de la relación salarial. La reforma de la Ley Federal del Trabajo de noviembre de 2012 ha legalizado varias de estas prácticas flexibilizadoras, entre las que sobresale el *outsourcing* (subcontratación) que ha sido utilizada frecuentemente para disminuir salarios y prestaciones laborales. La caída de la inversión pública y la privatización de empresas públicas, junto con la liberalización comercial han desencadenado el aumento del trabajo informal, cuya magnitud ha rebasado el nivel de ocupación formal. Todo esto ha llevado al desplome de la norma de consumo de los trabajadores, como muestra la caída de la masa salarial de 40.97% del PIB en 1981 a 26.99% del PIB en 2012 (INEGI, SCNM). Las instituciones de seguridad social han padecido recortes presupuestales, que redundan en la caída de la calidad, cantidad de las prestaciones de salud y la privatización de las pensiones del IMSS y del ISSSTE, ahora sujetas a la ganancia privada.

En el sector agropecuario la estrategia neoliberal desmontó en pocos años la estructura institucional y administrativa, que respaldó su crecimiento entre 1934 y 1982. El cierre de la Conasupo —institución encargada del acopio, procesamiento y comercialización de alimentos de la canasta básica— rompió el lazo que existía entre la agricultura y la provisión de alimentos a bajo costo para la población. A esto se suma la desaparición, en 1989, de la institución de los precios de garantía de 10 de los 12 productos que lo integraban —granos básicos y oleaginosas (Solís, 1990: 923). La reforma del artículo 27 constitucional modificó el estatuto de la propiedad ejidal y comunal, cuyas tierras ahora pueden rentarse y venderse, lo cual posibilita su privatización en el largo plazo.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) ha desplazado su política de los programas sectoriales a los programas regionales; de los apoyos generalizados a la focalización del presupuesto; de la centralidad de la agricultura al énfasis en los sectores secundario y terciario. El Programa de Apoyos al Campo (Procampo), que es el más importante de la Sagar-

contracción de la economía nacional, la cual se verá exacerbada por la salida de capitales ante la posibilidad de incumplimiento, lo cual lleva a una disminución del gasto público, o inclusive al aumento de los impuestos ante el imperativo del pago de la deuda contraída en los periodos ascendentes del ciclo. Esto genera una incapacidad de los gobiernos para implementar una política contracíclica en periodos de disminución del PIB.

pa, está basado en transferencias directas de ingreso por hectárea a los productores de cultivos alimenticios, por eso ha beneficiado más a los grandes agricultores que a los pequeños productores y campesinos, ya que reciben mayores transferencias debido a la mayor extensión de sus predios.

El TLCAN, como forma institucional de libre comercio, ha llevado a los campesinos y a los pequeños productores del campo a la pobreza y a la emigración de la población rural a Estados Unidos. Entre 1997 y 2005, los productores agropecuarios de Estados Unidos inundaron los mercados mexicanos con ocho productos clave: maíz, soya, trigo, algodón, arroz, carne de res y de puerco y productos avícolas. Exportados a México a precios de *dumping*, llevó al desplome de sus precios en México, así como a un agudo desempleo en el ámbito agropecuario (Wise, 2011). La política agropecuaria de las administraciones neoliberales —crédito insuficiente, deficiente ayuda técnica, focalización presupuestaria, apoyo preferente a los miembros de asociaciones agropecuarias, etc.—, junto con los cambios promovidos por el TLCAN, han profundizado la dependencia alimentaria de la población mexicana. La importación de alimentos y preparados alimenticios pasó de 8 892 millones de dólares (mdls) en el año 2000 a 26 352 mdls en 2012 (INEGI (2013-2014), AEGEUM, cuadro 22.3).

IX. LOS SALDOS DEL NEOLIBERALISMO: DESIGUALDAD Y POBREZA

Durante el periodo neoliberal se ha desarrollado en México un triángulo nefasto proveniente de la combinación de una política económica y social depredadora, la corrupción público-privada y el narcotráfico. Éste ha desembocado en un ambiente de violencia e inseguridad, estancamiento económico, desigualdad y pobreza. La aplastante presencia económica y política de Estados Unidos, con su cauda de empresas transnacionales y maquiladoras, su inversión extranjera de cartera y su política de seguridad nacional, alimentan una cada vez más la pesada dependencia de México. En este capítulo se analiza uno de los saldos más nefastos del triangulo perverso promovido por el neoliberalismo. El análisis se presenta en tres secciones: en la primera se abordan las causas de la pobreza y se examinan los principales factores del empobrecimiento. En la segunda sección se aborda el debate sobre la desigualdad y la justicia a través de la Teoría de la Justicia de John Rawls y las aportaciones de Amartya K. Sen y de Celso Furtado. Esta sección también incluye el examen de la extrema desigualdad del ingreso y la riqueza en México. Por último, en la tercera sección se aborda la evolución de la pobreza en México durante la etapa neoliberal.

1. Causas de la pobreza y del empobrecimiento[1]

En el contexto del devenir histórico, la pobreza, de acuerdo con Salama y Valier (1994: 10-11), tiene orígenes profundos que se pueden situar dentro del fondo cultural de un país, así como en su historia y en su inserción dentro de la economía mundial. El fondo cultural y la historia son una manera de invocar los referentes de una sociedad y su evolución. En materia de pobreza, la colonización de América Latina tuvo resultados diferentes en Mesoamérica que en Sudamérica; en Argentina, por ejemplo, el nivel de pobreza ha sido menor que en México, debido a que en el territorio mexicano había una extensa población indígena sujeta a explotación por parte de los conquistadores. Desde otro ángulo, los países latinoamericanos conquistados por España heredaron el patrimonialismo peninsular, práctica establecida por los funcionarios públicos, que dio lugar a desigualdades económi-

[1] Esta sección en parte está basada en Soria (2000: 130-145).

cas y sociales que incidieron en la pobreza de grandes capas de la población (Paz, 1978). Por otra parte, los modos de inserción en la economía mundial constituyen un factor estructural explicativo de la pobreza (Salama y Valier, 1994: 14). Después de que los países latinoamericanos se independizaron de España, se extendieron las relaciones mercantiles con el exterior a través de la exportación de materias primas producidas, ya fuera mediante trabajadores asalariados, esclavos, servidumbre o pequeños propietarios. La fracción dominante copió el modo de vida occidental, a la vez que estableció modalidades de explotación sobre la base de vestigios del pasado, como el control de los hombres y de la tierra. Las condiciones en las que se estableció la monetarización y la expansión del mundo mercantil fueron constitutivas de la aparición de la pobreza en América Latina, la cual ha tomado formas estructurales (Salama y Valier, 1994).

Para otros autores, como John Kenneth Galbraith (1982), no existe una explicación científica de la pobreza de masas; a menudo las diferentes explicaciones de la pobreza confunden la causa con la consecuencia y "en las explicaciones comunes, por regla general las excepciones superan la regla". Galbraith parte de que la pobreza de masas constituye un hecho histórico que afecta a numerosos países y llega a la conclusión de que no tiene solución, puesto que está sujeta a un equilibrio, sobre todo la pobreza rural: "el equilibrio de la pobreza y la más poderosa adaptación resultante, explican las características y obstinada persistencia de la pobreza en las partes más desprovistas de una región" (Galbraith, 1982: 78). Galbraith, sin embargo, concede estar "de acuerdo con el énfasis de Prebisch sobre las condiciones del comercio internacional" (los términos de intercambio desfavorables para los países pobres, en cuanto a los salarios y costos más bajos en estos versus salarios y costos más altos en los países ricos) que pueden incidir en el empobrecimiento. También le da cierta validez a la influencia del colonialismo en el retraso económico de los pueblos y en la creación de hábitos de dependencia, aunque se pregunta si todavía en América Latina ¿acaso el legado del colonialismo aun constituye una fuerza? (Galbraith, 1979: 26). Una de las pocas soluciones contra la pobreza según Galbraith ha sido la emigración: "elige a los que más desean la ayuda. Es benéfica para el país al que se dirigen [los migrantes]; ayuda a romper el equilibrio de la pobreza en el país de donde provienen" (Galbraith, 1979: 114). Da ejemplos de la emigración europea a Estados Unidos y de la emigración más reciente entre los mismos países europeos. No obstante, estimo que en el caso de la emigración mexicana a Estados Unidos, ésta ha sido benéfica únicamente para Estados Unidos, pero nada benéfica para México, donde la pobreza de masas ha aumentado durante la etapa neoliberal, a pesar de la significativa entrada de remesas enviadas desde el vecino país por los trabajadores "indocumentados" mexicanos.

En relación a la pobreza campesina y la persistencia de la producción campesina en el capitalismo actual, Julio Boltvinik (2014: 26)[2] ha desarrollado una certera

[2] "Economía Moral. Teorías sobre pobreza y persistencia del campesinado III", *La Jornada*, 31-10-2014, p. 26.

teoría explicativa. La pobreza campesina está determinada "porque en el capitalismo los precios solo reflejan (como costos) los salarios de los días en efecto trabajados y pagados, ya que los capitalistas no se hacen cargo de la reproducción del asalariado agrícola durante todo el año (…) Es decir, el *costo social de la estacionalidad es absorbido por los campesinos*, que se ven forzados a vivir en *pobreza permanente* como proletarios estacionales errantes buscando ingresos adicionales (…) sin la oferta estacional de la fuerza de trabajo campesina la agricultura capitalista sería imposible (…) Tal simbiosis tiene que ser con campesinos pobres, *preparados para (y urgidos de) vender su fuerza de trabajo una parte del año*."

1.1. *Principales factores del empobrecimiento*

De acuerdo con Salama y Valier (1994: 25) habría que distinguir la pobreza del empobrecimiento: "el primer término consigna las condiciones sociales de reproducción de los individuos y, el segundo, las condiciones de vida de éstos. Aunque estas pueden sufrirse con la misma intensidad por la población, es conveniente distinguirlas con el fin de medirlas". En otras palabras, la pobreza generalmente se estima como un *stock* en un punto de tiempo, mientras que el empobrecimiento se constituye como un flujo alimentado por diversos factores económicos, sociales y políticos, como la crisis económica, la inflación, las políticas económicas y sociales restrictivas, e igualmente por la agudización del conflicto distributivo entre las clases sociales, y por diversos factores. Entre los fenómenos económicos y sociales vinculados al empobrecimiento de la población se encuentran los siguientes (Soria, 2000: 130-145):

1. Los conectados a la crisis económica, como el *desempleo* que corta de tajo el ingreso familiar así como la *inflación* que merma el poder adquisitivo de los salarios.
2. Las políticas y mecanismos vinculados al control social de la fuerza de trabajo. Los mecanismos políticos de control de los trabajadores en México han sido los derivados del *corporativismo* y el *clientelismo*.
3. Insuficiencias de la política gubernamental y de variables económicas que frenan el crecimiento o la recuperación económica postcrisis, entre los que resaltan la *insuficiencia de inversión productiva, la ausencia de políticas agropecuarias e industriales eficaces, la falta de infraestructura de apoyo y el estancamiento científico y tecnológico*.
4. Las políticas económicas y problemas que agravan el *conflicto distributivo* entre el trabajo, el capital y el gobierno, tales como las elevadas *tasas de interés* que han expropiado a las clases medias; los bajos *salarios reales*, el *tipo de cambio ficticio* que propicia devaluaciones, y las políticas de *gasto público y de impuestos* que restringen el ingreso y frenan la actividad económica.

5. El grado de empobrecimiento también está ligado a la política de gasto en desarrollo social que siguen tanto el gobierno como las empresas, e igualmente a la capacidad y calidad de las instituciones educativas y de protección social. En el caso de México, el *desplome del gasto social* durante las crisis de 1982-1987, 1994-1995 y 2009, *la desestructuración de las instituciones de seguridad social y la agudización del asistencialismo del sector de atención a la salud*, han llevado al aumento de la privatización de la medicina social, a la carencia de medicinas, a la caída en el nivel de calidad de los servicios de salud, los cuales han desembocado en la desnutrición y el aumento de la morbimortalidad.
6. Fenómenos internacionales relacionados con el sector externo, que influyen, a nivel macroeconómico, en el empobrecimiento indirecto de la población, tales como el *elevado servicio de la deuda externa* que merma el fondo de recursos invertibles; las *remesas de la inversión extranjera directa al exterior de beneficios e intereses*; la *transferencia de precios* y *los términos de intercambio desfavorables* entre exportaciones e importaciones.
7. La apertura económica neoliberal, que ha promovido tanto la *apertura comercial* como la *liberalización financiera*. En México, el inicio de la apertura de fronteras ocasionó el cierre de miles de pequeñas y medianas empresas y, posteriormente, el TLCAN ha contribuido no sólo al empobrecimiento del campo y la vulnerabilidad del sector externo, sino también a la dependencia económica y política con Estados Unidos. La apertura financiera ha promovido la especulación financiera de corto plazo, la cual se convirtió en el detonante de la crisis de 1994-1995 al retirarse masivamente del país los capitales especulativos. La inversión extranjera de cartera continúa siendo una espada de Damocles que pone en riesgo la estabilidad financiera y económica de México.

2. Desigualdad y justicia

La desigualdad mantiene una relación de doble vía con la pobreza, ya que ambos fenómenos se retroalimentan uno a otro. Dentro del debate teórico acerca de la desigualdad y la justicia, destaca John Rawls con su obra *Teoría de la Justicia*, publicada en 1971 por Harvard University Press. En ésta se postula la justicia como imparcialidad, que debe ponerse en acción por medio de la redistribución social a través de la aplicación de dos principios de justicia para la asignación a la sociedad de un conjunto de bienes primarios.[3] La enunciación de los dos principios es la siguiente (Rawls, 1997: 235 y 280):

[3] "Todos los bienes sociales primarios —libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo-, han de

Primero: cada persona ha de tener un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertades para todos.

Segundo: las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para *a)* mayores beneficios de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y *b)* unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades.

El autor postula dos normas de prioridad en las que los principios han de ser clasificados en un orden lexicográfico, la primera: *la prioridad de la Libertad sobre los otros principios;* la segunda: *la prioridad de la Justicia sobre la Eficiencia y el Bienestar* (Rawls, 1997: 280). Estas prioridades, sin embargo, pueden dar lugar a problemas en la elección de las funciones de bienestar social justas e imparciales (Salcedo, 1994: 230). La prioridad absoluta que da Rawls al bien primario de las libertades básicas sobre todos los otros, así como al bien de la igualdad de oportunidades para ocupar cargos y posiciones sociales, el cual es prioritario frente a la renta (el ingreso), la riqueza y las bases sociales del propio respeto, implica que las personas no puedan perseguir concepciones que limiten la libertad de otras o la igualdad de oportunidades. De esta manera, la distribución desigual sólo se consiente para los bienes menos prioritarios (el ingreso y la riqueza), siempre y cuando favorezcan a los menos aventajados. En realidad, cuando el ordenamiento institucional de la sociedad satisface los principios de la justicia, los juicios sociales sólo se refieren a la distribución del ingreso, la riqueza y las bases sociales del autorespeto. Así, el modelo de Rawls lleva a una situación paradójica: el juicio depende de una estructura informativa pluralista de todos los bienes primarios, pero el juicio sobre la desigualdad depende de una estructura informativa monista. La noción de bienestar ha desaparecido y el modelo rawlsiano se ha quedado con unidades monetarias para juzgar la desigualdad económica (Salcedo, 1994). Para conservar el espíritu de Rawls habría que cambiar las prioridades —por ejemplo, la prioridad lexicográfica no sería para la libertades, sino para las bases sociales del propio respeto— y la concepción de los sectores sociales sería de forma que puedan utilizarse como criterio las *necesidades básicas* y no los *bienes primarios* (Salcedo, 1994: 232).

La Teoría de la Justicia de Rawls hace hincapié en la justificación de una distribución radical, a través de una postura de filosofía moral, a favor de un modelo de Estado de Bienestar descargado del riesgo de burocratización inherente a sus justificaciones utilitaristas (Rodríguez, 2003: 11). No obstante, aunque Rawls se aleje del utilitarismo, la estructura informativa de la sociedad —sobre la base de bienes primarios dentro de un orden de prioridades difíciles de cumplir—, dificulta arribar a medidas de política social eficaces dentro de una justicia como imparcialidad.

En el debate sobre la desigualdad y la pobreza, no se pueden dejar fuera las contribuciones de Amartya K. Sen. La pobreza no se debe entender principalmen-

ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados" (Rawls, 1997: 281).

te como una carencia de recursos o la baja producción de satisfactores, sino más bien como la falta de cumplimiento de los derechos sociales que limitan la capacidad de las personas para obtener los bienes necesarios para su modus vivendi (Sen, 1999). Entre las contribuciones más significativas de Sen, se encuentra la interpretación del bienestar como una valoración de las realizaciones personales, lo que a su vez permite la consideración de las necesidades humanas como capacidades básicas. Esto lleva a dar un sentido definido para el criterio sustantivo de justicia, la cual requiere distribuciones igualitarias de bienestar y esa igualdad es de capacidades básicas (Salcedo, 1994: 244). El índice de las capacidades básicas puede utilizarse de varias formas con ventaja sobre los índices de utilidad. Por ejemplo, dentro de una función de bienestar social, leximin[4] es una manera sensible de conceptualizar la idea de igualdad en el bienestar, como lo requiere la justicia y que otras interpretaciones no pueden aportar con suficiencia (Salcedo, 1994: 245).

La desigualdad económica y social en América Latina continúa siendo un problema central, alimentada por el viejo fenómeno de la concentración del ingreso. Sin embargo, los procesos de globalización, regionalización y liberalización económica han introducido importantes cambios en las relaciones Centro-Periferia, que junto con los cambios de la estructura social interna han desembocado en una mayor desigualdad económica y una preocupante desintegración social. Las sucesivas crisis internacionales que desde los años ochenta golpean a las economías periféricas, han propiciado la transferencia de una parte significativa del excedente económico hacia las economías centrales, y estas últimas más las políticas neoliberales de austeridad y contención salarial han exacerbado el conflicto distributivo entre el capital y el trabajo en América Latina

En las condiciones actuales de agudización del conflicto distributivo y el aumento de la pobreza, el análisis de Celso Furtado (1982: 221-227, citado por Soria, 2001: 96) adquiere una gran importancia por su estudio de los procesos sociales, que definen el nivel del excedente y su distribución final. Furtado distingue dos tipos de antagonismo social: los vinculados principalmente al costo de reproducción de la población,[5] y aquellos relacionados mayormente con el destino final del excedente. El estudio de este segundo tipo de enfrentamiento permite analizar las estructuras internas de dominación, así como las relaciones externas de dependen-

[4] El término "leximin" es la abreviatura con la que se conoce al principio maximin lexicográfico. Aunque el origen del principio viene de John Rawls, hay que distinguir que el principio de diferencia de Rawls y el principio maximin demandan una estructura informativa distinta. Mientras el principio de Rawls opera con bienes primarios, el principio maximin opera con utilidades. Este se puede considerar como un principio welfarista, pero a diferencia del utilitarismo no es un principio aditivista de suma de utilidades personales (Salcedo 1994: 220). Un ordenamiento leximin es aquel que considera una alternativa superior a otra cuando el individuo peor situado en una está mejor que en la otra y también tiene el máximo bienestar agregado. El principio leximin tiene una tendencia a la igualdad e incorpora la no linealidad de la función social con respecto a las funciones individuales (Salcedo 1994: 221).

[5] El costo de reproducción de una sociedad está compuesto por el consumo de trabajadores y capitalistas, así como por los beneficios prestados por las instituciones de protección social a través de las cuales el Estado ha jugado un papel importante en la determinación de dicho costo. En los países subdesarrollados una buena parte de los trabajadores está excluida de las prestaciones sociales, aunque son también solventadas por impuestos pagados por éstos.

cia. Con el advenimiento de la industrialización aumentan las disparidades en el nivel y diversificación del consumo entre la minoría modernizada y la masa de población. Estas disparidades se entronizan en la estructura del sistema productivo, por lo que el avance de la industrialización dependerá del aumento de la tasa de explotación, lo que implica una creciente concentración del ingreso. Las estructuras institucionales de poder, que explican la distribución desigual del excedente económico y del consumo, perpetúan el subdesarrollo, y la dependencia económica y cultural.

La CEPAL ha contribuido a la lucha contra la desigualdad a través de su propuesta de *crecimiento económico con equidad* (1998: 861-881), la cual habrá de lograrse por medio del progreso tecnológico y no por la depreciación de los salarios reales, en el contexto de una mayor competitividad internacional. La transformación productiva con equidad no podrá ser simplemente el resultado de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, sino que precisa de cambios institucionales con orientación estratégica de largo plazo para promover la redistribución del ingreso. Además de la elevación de los salarios reales se requieren medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización; así como programas masivos de capacitación para microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; la reorientación de la política fiscal a la redistribución del ingreso (CEPAL, 1998: 862-863).

Recientemente, la CEPAL ha reafirmado su posición contra la desigualdad y la pobreza, a través de la publicación de tres importantes documentos,[6] el último de los cuales es: *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (Santiago de Chile, 2014), a la vista de los límites tanto externos como endógenos a los que se enfrenta América Latina, límites que se han agudizado a partir de la crisis de 2008. La propuesta que hace la CEPAL "considera la igualdad como el horizonte, el cambio estructural como el camino y la política económica y social como el instrumento". Las luces de alerta se refieren a que en el ámbito productivo hay síntomas de la enfermedad holandesa, dada la insuficiente inversión destinada a la diversificación de la producción transable de carácter primario y un patrón de consumo intensivo en bienes elaborados de importación. También hay luces de alerta por el lado de brechas sociales en cuanto a ingresos, condiciones de vida, salud, segregación social, relaciones laborales que fomentan la desigualdad, así como el impacto negativo sobre el medio ambiente. Los pactos que plantea el documento recogen las principales propuestas de política económica y social: un pacto fiscal que permita dotar de los recursos necesarios al Estado para impulsar la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural; un pacto en el mundo del trabajo para lograr una relación virtuosa entre institucionalidad y estructuras productivas en pro de mayor

[6] Los otros documentos son: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile, 2010); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (Santiago de Chile, 2012).

igualdad; un pacto por un mayor bienestar social y mejores servicios públicos (transporte, educación, salud, servicios ambientales, etc.); un pacto por la gobernanza de los recursos naturales para regular concesiones, apropiaciones de rentas, y promover la inversión en innovación y desarrollo y fondos para la creación de capacidades y el mejoramiento del acceso a servicios diversos. Finalmente, se plantean las bases de un pacto mundial por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015, tal como hoy se discute en la comunidad internacional.[7]

2.1. *La extrema desigualdad del ingreso y la riqueza en México*

Fernando Cortés (2013) ha identificado tres fases en la evolución de la desigualdad en México: en la primera hubo una reducción de la desigualdad del ingreso de los hogares (el coeficiente de Gini disminuyó de 0.523 en 1963 a 0.456 en 1984); la segunda fase fue precedida por fuertes convulsiones económicas y por la disputa entre los sectores público y privado en cuanto al peso que se debería dar al mercado y al Estado. En esta fase se dio un aumento significativo de la desigualdad (el coeficiente de gini pasó de 0.456 en 1984 a 0.493 en el año 2000). En la tercera fase, la caída que experimentó la desigualdad (el coeficiente de Gini disminuyó de 0.493 en 2000 a 0.446 en 2010, aumentó a 0.453 en 2012 y bajó a 0.450 en 2014), no se puede asociar a nuevos cambios estructurales al nivel macro económico como lo fueron las reformas de los ochenta y noventa, sino por el aumento del gasto en desarrollo social y el aumento de las remesas de dólares de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

A pesar de la mejoría en la distribución del ingreso en la tercera fase, en la medida en que las Encuestas de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) no capturen el ingreso de las personas en la parte más alta de la distribución, las cifras no reflejarán de manera certera el verdadero estado de la distribución total del ingreso en México (Esquivel, 2015). Así, el estancamiento del índice de pobreza en el país, sólo se explica si el crecimiento del ingreso se concentra en la parte superior de la distribución. De acuerdo con una estimación realizada por Campos, Esquivel y Chávez (2014), el porcentaje del ingreso que corresponde al X decil entre 1992 y 2012 es alrededor de 60%, mientras que las ENIGH arrojan cerca de 45%. En cuan-

[7] Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, en una conferencia en la Facultad de Economía de la UNAM (29-09-2014), al presentar el último documento de la institución (de acuerdo al recuento de Julio Boltvinik, 2014) expresó, entre otras cosas, que el mercado ha fracasado y es tiempo de una mayor intervención del Estado. Afirmó que es necesario eliminar la vulnerabilidad externa que genera la exportación de bienes primarios —minerales, petróleo y productos agrícolas—, mediante una industrialización insertada en las cadenas de valor internacional. Estima que la disminución de la pobreza en América Latina llegó a una meseta, por lo que se requiere una nueva política social basada en el *empleo con derechos*, para promover la dignidad, la autonomía y el sentido de pertenencia de los ciudadanos. Vaticinó, finalmente, que los pagos de renta crecientes de la inversión extranjera acumulada en América Latina se volverán impagables. En referencia a México, afirmó que el "Pacto por México" no fue un pacto por la igualdad, contraponiéndolo al tercer documento de la CEPAL.

to al 1% más rico le corresponde un 21% del ingreso total, mientras que en otros países este porcentaje fluctúa en un promedio cercano al 10%.

La extrema desigualdad del ingreso en México resalta cuando se compara con otros países. De acuerdo con el estudio de la Standardized World Income Inequality Database con datos de 2008 a 2012, México obtuvo un coeficiente de Gini de 0.441, mientras que el promedio de la muestra es de sólo 0.373 (Esquivel, 2015).

La desigualdad económica y social que aqueja a México queda de manifiesto si se toma en cuenta que el número de millonarios y supermillonarios ha crecido significativamente en las últimas dos décadas. Un reporte de WealthInsight (2013, citado por Esquivel, 2015) revela que en 2012 había en México 145 000 individuos con una riqueza neta superior a un millón de dólares, que en conjunto concentraban en ese año el 43% de la riqueza total del país, mientras que el promedio que corresponde a los millonarios de otros países, apenas concentraban el 29% de la riqueza de sus respectivos países. Con base en datos de Forbes (citado por Esquivel, 2015), 15 supermillonarios mexicanos poseían en 1996, en conjunto, 25 600 millones de dólares, y en 2014 se había agregado uno más, pero la fortuna conjunta de los 16 había aumentado a 142 900 millones de dólares, mostrando un vertiginoso aumento sobre todo a partir de 2003.

3. Evolución de la pobreza en México durante la etapa neoliberal

En el cuadro IX.1 se presenta la evolución de la pobreza en México de acuerdo a tres versiones: la de la CEPAL, la del Comité Técnico del Coneval (CTC), y la del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) desarrollado por Luis Beccaria, Alberto Minujin y Rubén Kaztman, difundido por el PNUD (Boltvinik,1999: 51-53), y mejorado posteriormente por el propio Boltvinik (1999: 58-80). Tanto la CEPAL como el CTC han utilizado el método de Línea de Pobreza (LP), cuyo procedimiento consiste en la construcción de una canasta normativa alimentaria (CNA), calcular su costo y dividir este entre el coeficiente de Engel[8] (proporción del gasto en alimentos); el resultado se convierte en la línea de pobreza debajo de la cual se consideran las personas como pobres (Boltvinik, 1999: 46). Una canasta normativa más amplia es la de satisfactores esenciales (CNSE) desarrollada por Boltvinik en el trabajo pionero de Coplamar, método que llega a una estimación más real del nivel de pobreza que el del CNA. En general los estudios de LP distinguen dos grupos de pobres: los extremos o indigentes y los no extremos o moderados. Con el fin de establecer una política eficaz de lucha contra la pobreza, es conveniente distinguir entre los pobres absolutos (los que no pueden sobrevivir en condiciones dignas sin ayuda externa), y los pobres relativos (cuyas carencias no ponen en riesgo su sobre-

[8] Hay tres variantes del método de LP-CNA: la primera elige el coeficiente de Engel observado entre los grupos más pobres; la segunda elige el del promedio de los hogares, y la tercera el de un estrato de referencia que satisfaga los requerimientos nutricionales.

CUADRO IX.1. México. Evolución de la Pobreza 1984-2014. Versiones de la CEPAL, del Comité Técnico-CONEVAL y del MMIP

Porcentajes de la Población Total

Año	CEPAL	Comité técnico	MMIP	MMIP	MMIP
	Pobreza total	Pobreza total	Pobreza total	Pobreza extrema	NBI
1984	42.5	Nd	74.8	40.3	Nd
1989	47.8	Nd	78.8	47.3	Nd
1992	44.1	53.1	85.6	50.7	83.2
1994	45.1	52.4	85.2	Nd	82.4
1996	52.9	69.0	90.3	Nd	88.6
1998	46.9	63.7	87.7	Nd	85.9
2000	41.1	53.6	83.4	54.2	80.0
2002	39.4	50.0	82.9	Nd	80.2
2004	37.0	47.2	83.8	Nd	78.8
2006	35.5	42.9	79.0	49.04	76.6
2008	34.8	47.8	80.5	Nd	78.0
2010	36.3	51.1	82.8	Nd	78.1
2012	37.1	52.3	83.1	54.5	76.8
2014	nd	Nd	84.3	56.48	76.0

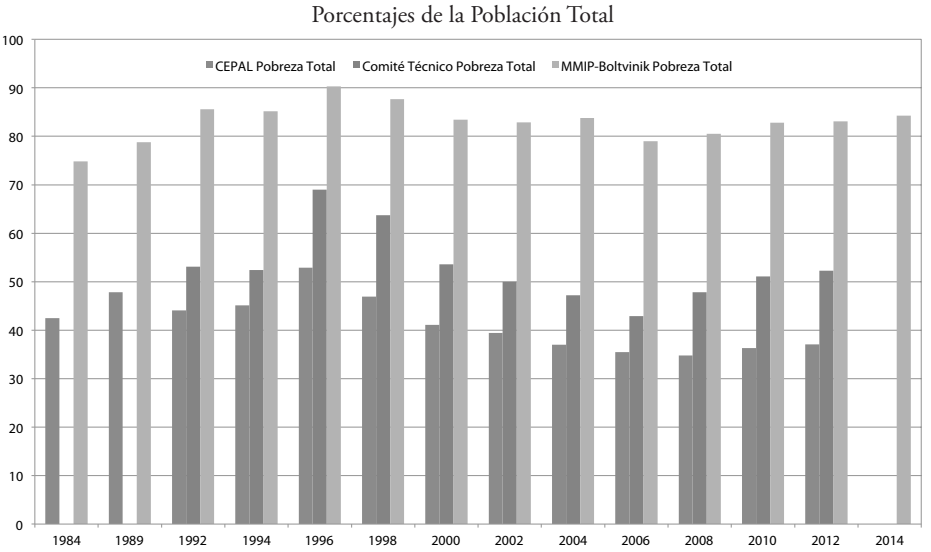
FUENTE. PARA 1984-1989-1992: Julio Boltvinik y E. Hernández Laos (1999: 91); Julio Boltvinik, *La pobreza ignorada: evolución y características*; Araceli Damián, "Evolución reciente de la pobreza y pobreza extrema", Memorias del Foro *La pobreza ignorada*, México 2002, pp. 33-38; para 1992-2014: Araceli Damián y Julio Boltvinik con la colaboración de Alejandro Marín, "Evolución de la pobreza y la estratificación social en México 2012-2014", El Colegio de México, 20 de julio de 2015.

vivencia) (Boltvinik, 1999: 49). El MMIP consiste, en general, en una integración de los métodos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de LP. Para lograr la complementariedad plena de ambos métodos se requiere precisar cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles por el de LP[9] (Boltvinik, 1999: 58).

Las limitaciones del método de LP es que únicamente toma como fuente de bienestar el ingreso y deja fuera los bienes y servicios públicos gratuitos o subsidiados, la propiedad y derechos de uso que proporcionan servicios de consumo, el nivel educativo, las habilidades y capacidades, así como el tiempo disponible para educación y recreación. Por su parte el NBI deja fuera el ingreso corriente y las dos últimas fuentes antes citadas (Boltvinik, 1999: 56). El método de LP identifica po-

[9] El NBI debería incluir la satisfacción de las siguientes necesidades: servicios de agua y drenaje; nivel educativo de adultos y asistencia escolar de menores; electricidad, vivienda, mobiliario y equipamiento del hogar y tiempo libre para recreación. No todas estas necesidades se incluyen en los estudios de NBI por no estar disponibles en censos y encuestas. En cuanto a la satisfacción de necesidades por LP se incluyen: la alimentación, vestido, calzado, cuidados personal, higiene personal y del hogar, transporte y comunicaciones básicas, así como el costo privado de atención a la salud; la mayoría de las necesidades identificadas por NBI requieren gastos corrientes del hogar que requieren su inclusión para fijar el nivel de LP (Boltvinik 1999: 58-59).

Gráfica IX.1. México. Evolución de la Pobreza 1984-2014. Versiones de la CEPAL, del Comité Técnico-CONEVAL y del MMIP/Boltvinik.



Fuente: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos (1999: 91); Julio Boltvinik 2002); Araceli Damían (2002); Araceli Damían y Julio Boltvinik con la colaboración de Alejandro Marín (2015).

blaciones con ingreso insuficiente que requiere de políticas públicas salariales, de empleo y de generación de ingresos, mientras que el método de NBI identifica poblaciones que requieren de una política social (Boltvinik, 1999: 58). Por las razones citadas, ambos métodos subestiman el nivel de pobreza, mientras que el MMIP logra una estimación más completa de la incidencia de la pobreza.

El nivel de pobreza disminuyó de 76.4% de la población total en 1960 a 58% en 1977, a la vista del crecimiento económico cuya tasa se mantuvo en poco más de 6% anual. Todavía entre 1977 y 1981, el nivel de pobreza continuó a la baja, hasta alcanzar el 48.5% en ese último año (V. M. Soria, 2000: 126). A partir de 1982, con la gran crisis, la situación cambió dramáticamente, se desplomó la tasa de crecimiento del PIB, ya que el nivel de pobreza se disparó en 10 puntos porcentuales entre 1981 y 1984, hasta alcanzar un nivel 58.5% de acuerdo con la estimación de Hernández Laos (1992: 108-109) con el método de LP-CNA. En cambio, la CEPAL reportó un nivel de pobreza total del 42.5% en 1984 y 47.8% en 1989, lo que monstró un elevado nivel de subestimación, considerando que por el método MMIP en esos años la incidencia de la pobreza extrema era casi igual a los porcentajes de pobreza total de la CEPAL. La estimación más realista de la pobreza total, de acuerdo con el método de MMIP, realizada por Boltvinik ascendió a 74.8% en 1984 y 78.8% en 1989. Véase el cuadro IX.1. La tendencia hacia el crecimiento del nivel

de pobreza es manifiesta entre 1989 y 1996, la cual se hace más notoria entre 1994 y 1996 a la vista de la crisis de estos años; tanto con las mediciones de la CEPAL, del CTC como del MMIP, se llega a un pico en 1996, de 52.9%, 69.0% y 90.3% en el nivel de pobreza total, respectivamente. En la siguiente década, 1996-2006, las tres fuentes muestran una disminución importante de la incidencia de la pobreza de 7.4%, 26.1% y 11.3%, respectivamente. Véase el cuadro IX.1. En los años 2006-2012 se retoma la tendencia al empeoramiento del nivel de pobreza, éste sube a 1.6%, 9.4% y 4.1% en el periodo, de acuerdo con la CEPAL, el CTC y el MMIP, respectivamente. Véase el cuadro. IX.9 y la gráfica IX.1.

La curva de crecimiento del número de pobres (pobreza en términos absolutos), sin embargo, muestra un aumento acelerado de la cantidad de pobres, salvo pequeñas fluctuaciones a la baja y al alza en el periodo 1998-2005. Entre 1992 y 1998 hubo un aumento de cerca de 9 millones de pobres (de 74.9 a 84.0 millones); se mantiene, con ciertas fluctuaciones, el nivel entre 1998 y 2005, pero en este último año alcanza 84.3 millones; en 2006 bajó a 82.9 millones y de ahí a 2014 se dio un aumento continuo que alcanzó el nivel de 100.7 millones en este último año (17.8 millones más) (Con datos de Damían, Boltbinik y Marin, 2015: 6). En síntesis, mientras la población total de México entre 1992 y 2014 creció 34.9 millones de habitantes (mh) (de 85,3 mh a 120.2 mh de acuerdo al INEGI), la población pobre creció 25.8 millones (de 74.9 mh a 100.7 mh de acuerdo con los autores citados) en ese mismo periodo, o sea que el aumento de éstos últimos representó un 73.9% del aumento dentro de la población total.

X. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La corrupción en México tiene antecedentes desde la etapa colonial y el periodo independiente, no obstante en el periodo posrevolucionario —en el que se afianza la institución del presidencialismo omnímodo y autoritario que tomó una ruta "cortesana"— floreció la corrupción entre el sector público y el privado, la cual en el periodo neoliberal se ha convertido en un cáncer difícil de erradicar. La privatización de empresas públicas y la reprivatización de la banca nacionalizada favoreció a los allegados a la presidencia de la república y dio lugar a un nuevo bloque en el poder. Este nuevo bloque ha sido una fuente de corrupción en los altos niveles público y privados a través del salvamento público de las quiebras bancarias y carreteras concesionadas al sector privado. Además, el contratismo amañado de obra pública a precio alzado y cobro de comisiones por favorecer a determinado empresario se ha vuelto una práctica común. El prohibicionismo estadounidense contra las drogas, y la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, han promovido el incremento de la violencia y la corrupción. El tráfico de drogas se ha convertido en un negocio transnacional alimentado por la corrupción tanto en Estados Unidos como en México. La corrupción de la policía y las autoridades municipales y estatales ha permitido el florecimiento del "cobro de piso", la extorsión, el secuestro y otros delitos. El sistema judicial, además de ineficaz se ha corrompido, como lo muestra la puesta en libertad de connotados criminales, falsificadores y financieros fraudulentos.

El análisis de este capítulo se efectúa en tres secciones: en la primera se abordan algunos aspectos conceptuales acerca del fenómeno de la corrupción; en la segunda sección se examina la corrupción en México y la percepción que la población tiene sobre ésta. La tercera sección examina las medidas gubernamentales contra la corrupción en el país y, posteriormente se vierten las conclusiones correspondientes. Se presenta finalmente el Anexo 1, acerca de un caso estudio sobre la corrupción referido a "La quiebra del sistema bancario mexicano" en el año 1990.

1. Conceptos básicos sobre la corrupción

Aun cuando el análisis de las causas y determinantes de la corrupción es relativamente reciente, éste se ha hecho desde diferentes ángulos, ya sea como una mani-

festación cultural, una transgresión del orden jurídico, una relación sociológica, desde el análisis antropológico o aún, desde la economía política. Conceptual y prácticamente la corrupción es un fenómeno que trasciende el ámbito público, ya que también se observa en el ámbito privado, y a menudo concierne a la participación de agentes de los dos ámbitos. A pesar de que cuando se habla de corrupción se entiende que consiste en la transgresión de normas de conducta socialmente aceptadas, la corrupción como concepto no tiene una definición unívoca. Es más fácil entenderla como fenómeno sociológico y muy complicado aventurar una definición legal (Marvan, *et al.*, 2015: 177). Se entiende en términos generales como un conjunto de acciones que rompen con normas de conducta, transgreden principios éticos, y también pueden o no violar la ley (Marvan, *et al.*, 2015).

Para Gibbon (1990, citado por Lomnitz, 2000) "la corrupción es ante todo una categoría cultural que forma parte del discurso político común e incluso del sentido común". Para Escalante (2000, citado por Lomnitz, 2000), "es posible derivar las diferentes condiciones materiales de una explicación sintética del sentido de la corrupción como mediación para salvar la brecha entre el orden jurídico y el orden práctico, vigente socialmente. Algunas de las mediaciones vinculadas a la corrupción surgen principalmente de los conflictos en el sistema de representación política, mientras otras apuntan a la relación entre las instituciones del Estado y la dinámica de producción y de formación de clases sociales". En el caso de Reisman (1981, citado por Castaingts, 1994: 142), "el estudio de la corrupción se basa en la diferencia y las relaciones de correlación y tensión entre lo que el denomina sistema mítico y el código práctico".

El sistema mítico está constituido por el conjunto de imágenes y valores sociales a los cuales una persona debe adaptarse para ser socialmente aceptada; en otras palabras, es la referencia que guía la conducta de las personas que viven bajo un sistema mítico. Este sistema implica normas de comportamiento de las personas y es un instrumento clave de la cohesión social, define las normas de las lealtades de unas personas a otras, y es patrón de referencia para juzgar lo bueno y lo malo, así como la bondad y el éxito moral de una persona. Cuando la elite dominante rompe el sistema mítico suele justificarse invocando algún tipo de código práctico. Los códigos prácticos conducen a la corrupción y al soborno. Este último se puede ver como una relación entre poder y riqueza. La riqueza paga los servicios del poder no sólo en dinero sino en aceptación social. El soborno es el instrumento para superar los mecanismos desagradables o ineficientes del sistema mítico y de la ley. Cuando el soborno y la corrupción aumentan significativamente el sistema mítico tiende a desarticularse, proceso que Durkheim (citado por Castaingts, 1994) denomina como de anomia social. La sociedad mexicana, de acuerdo con Castaingts (1994: 147) ha alcanzado en las últimas décadas un estado de anomia social: "el soborno es ya parte del sistema de valores y se encuentra institucionalizado; este hecho abar-

ca tanto a la élite política como a la económica, teniendo consecuencias negativas sobre distintos aspectos de la vida política, social y económica".

La corrupción ocurre, según Rose-Ackerman (2009: 26), donde se cruzan la riqueza privada y el poder, y representa el uso ilícito de la voluntad-de-pagar traducida en criterio de toma de decisiones que afectan el interés público. Con la tendencia hacia la creciente privatización de las entidades públicas, la importancia de este tipo de corrupción ha ido en aumento. De hecho hay una gran variedad de actos de corrupción, pero las más preocupantes son las patologías asociadas a la relación principal-agente, ya que nutren el nodo de las transacciones asociadas a la corrupción (Rose-Ackermam, 2009). Para esta autora, la corrupción puede ser de bajo nivel, la cual generalmente es practicada por la baja burocracia pública, así como de gran escala, la cual comparte algunos rasgos con los sobornos de bajo nivel, pero puede llegar a ser más destructiva para el funcionamiento del Estado, sobre todo cuando algunas ramas del sector público se convierten en fábricas de sobornos. Por ejemplo, cuando altos oficiales de la policía se involucran con el crimen organizado, o cuando funcionarios de alto nivel de agencias reguladoras, o de tesorerías de cobro de impuestos, administran y comparten las ganancias de sus subordinados (Rose-Ackerman, 2009: 28).

De acuerdo con Hodgson y Jiang (2008), una de las definiciones más comunes de corrupción "como abuso de cargos públicos para beneficios privados" refleja una "corrupción conceptual", promovida por las bases utilitaristas de la economía dominante y los prejuicios ideológicos de muchos economistas convencionales contra la actividad del Estado. El concepto de corrupción debe verse en términos más amplios, ya que esta afecta tanto a organizaciones públicas como privadas y que, en casos excepcionales, puede tener motivaciones distintas del beneficio privado. La estrategia contra la corrupción que defienden los economistas de la corriente dominante se refieren a dos tipos de reformas: *a)* reformas de la administración pública para minimizar los incentivos a la corrupción, y *b)* minimizar el papel del Estado y aumentar el papel del mercado, dejando de lado la corrupción en el sector privado (Hodgson y Jiang, 2008). En cambio, la perspectiva institucionalista ofrece una visión alternativa, la cual insiste en que las instituciones son la materia de la vida social, la cual está sujeta a un sistema de reglas establecidas e incorporadas que estructuran las interacciones sociales (Hodgson, 2006). El énfasis en las instituciones refleja el interés en las formas de corrupción que corroen el tejido institucional y social. Las organizaciones son un tipo particular de instituciones que involucran reglas concernientes a la pertenencia y la soberanía, cuyos ejemplos incluyen tanto al Estado como a las empresas privadas.

Con el advenimiento del neoliberalismo, se han dado otros tipos de corrupción política. Uno es el que atañe a los programas de ajuste económico a raíz de las crisis de la deuda pública, sobre todo la externa, que afectaron a varios de los países de América Latina en los años 1980, en términos de coaliciones privadas, que se

coaligaron con las autoridades públicas encargadas del manejo macroeconómico para aprovechar el ajuste, bajar el costo del trabajo y proteger la renta financiera. Generalmente, los ajustes disminuyen drásticamente el gasto público, aumentan impuestos al consumo, establecen sobre todo topes salariales, altas tasas de interés, y promueven la obtención de saldos fiscales positivos para el pago del servicio de la deuda. Los perdedores son, entre otros, los trabajadores y los pequeños empresarios.

Otro tipo de corrupción, más grave, es el que se ha dado con las reformas económicas, las cuales siguieron al ajuste económico que abrió las puertas al neoliberalismo. Los interesados en promover las reformas se organizan alrededor de consideraciones de corto plazo y, frecuentemente se coluden con los reformadores para que sus preferencias se traduzcan en políticas públicas específicas (Schamis, 2009: 50). Además, las combinaciones particulares de las políticas de mercado a menudo favorecen la concentración de los beneficios en pequeñas coaliciones y dispersan los costos entre un mayor número de grupos, esto produce resultados negativos y situaciones más favorables a la asignación de las rentas (51). Las principales reformas neoliberales han sido las comerciales y las financieras, las cuales han tenido efectos distributivos a favor de la concentración del ingreso y la riqueza. La desregulación financiera ha dado oportunidad para que los agentes tengan acceso a los instrumentos de adaptación financiera, como la fuga de capital, la sustitución de la moneda y la dolarización para reducir su base de impuestos y protegerse de la inflación (Ibid.). Los programas de privatización de empresas y organismos públicos no han contado con marcos regulatorios sólidos, lo cual ha creado incentivos para el traspaso de servicios públicos como monopolios integrados verticalmente (52).

1.1. *La corrupción en México*

En México la corrupción constituye un elemento interconstruido en el sistema político mexicano y no un factor ocasional o residual del mismo. Las características del sistema que origina la corrupción son la institución del presidencialismo, los efectos que tiene éste en la generación de un marco jurídico y judicial sumamente deficiente, y en la desorganización administrativa (Valdés, 2000: 216). De acuerdo con esto, Valdés argumenta que la corrupción ha sido un factor importante en la conformación de la burguesía nacional y que las razones por la que esto ocurre son de tipo institucional. La discrecionalidad con la que actúan los funcionarios públicos en su ejercicio, en el manejo del presupuesto y los recursos gubernamentales, constituye uno de los mecanismos más utilizados. La presidencia de la república —con sus facultades meta-constitucionales— y su gabinete también han tenido un papel privilegiado en la conformación de las normas formales que llevan a prácticas de corrupción "controladas", las cuales se han convertido en un *habitus* oficial.

Pero el problema también se extiende hacia los niveles inferiores de la administración pública (217).

Por otra parte, las campañas político electorales han establecido rituales políticos íntimamente ligados a la corrupción,[1] pues a menudo el financiamiento de los rituales refleja de hecho, o al menos idealmente, la manera en que líderes y comunidades locales se apropian de partes del aparato estatal (Lomnitz, 2000: 271). Uno de los rituales políticos en la era del PRI ha sido el financiamiento de sus campañas políticas, ritual que también han adoptado en la etapa neoliberal los otros partidos políticos: PAN, PRD, PVEM, Nueva Alianza y otros. No basta un presupuesto central para que la campaña funcione, sino que sus costos se difunden entre los diversos apoyos del gobierno, quienes dan estos apoyos esperan beneficiarse del Estado. En las campañas presidenciales, los líderes locales y estatales movilizan sus recursos para apoyar cierta campaña y los gobernadores y presidentes municipales utilizan sus presupuestos para mostrar su apoyo personal al candidato a la presidencia (Lomnitz, 2000). Las fiestas, ya sea locales o nacionales, también cumplen funciones rituales, ya que sirven para establecer alianzas o para apropiar beneficios por parte de sus organizadores y participantes. Además de los rituales propiamente dichos, existen también manifestaciones políticas de opiniones públicas que se forman tras bambalinas, que se comunican a través del rumor, y que se transforman en movimientos políticos que pueden ser analizados como rituales, cuyo sentido es interpretado por otro público que le da cierto lugar y sentido dentro de la esfera nacional (268).

Las prácticas corruptas han incidido en las relaciones público-privadas de la economía y han conformado una cleptocracia que ha tenido un acceso privilegiado a los fondos públicos para apropiárselos privadamente. En la etapa de crecimiento económico sostenido 1940-1970, la corrupción fue uno de los elementos que permitieron la formación de inversiones que alentaron el crecimiento económico. A partir de la crisis de 1982, este fenómeno se vuelve un motivo de inestabilidad institucional que deteriora al sistema político e impide el crecimiento económico.

De acuerdo con Juan Castaingts (1994: 136-139) la corrupción tuvo una vinculación importante con la acumulación de capital industrial en México entre 1940 y 1970, tanto la corrupción que implica acumulación originaria como la capitalista. Muchos capitales privados nacieron de la apropiación corrupta de las tierras agrícolas sujetas a riego, y en las ciudades se especuló con la urbanización de terrenos ejidales, lo que permitió amasar grandes fortunas. A esto se agrega el pago

[1] De acuerdo con Lomnitz (2000: 268-269), los rituales son importantes porque la segmentación social y las relaciones de poder minan y limitan los mecanismos de negociación y diálogo entre miembros de una misma comunidad nacional. También son usados para crear alianzas entre diversas colectividades, el Estado y la Iglesia. Además, los rituales son utilizados para la formación de una esfera pública nacional dentro de un Estado autoritario, porque son el signo principal que leen los intérpretes que ordenan dicha esfera pública. Además, el ritual puede servir como una manera de crear una integración política regional cuando existe un substrato mínimo de cultura compartida y, sobre todo cuando no existen espacios institucionales para una integración a través de la discusión.

de salarios inferiores al mínimo, la eliminación de prestaciones legales y la exclusión de la seguridad social a través del sistema corporativista corrupto que mantuvo el control político de la clase obrera. La evasión fiscal proporcionó también un empuje a la acumulación originaria, por medio del poder corporativista que favoreció a los empresarios a cambio de su apoyo político al Estado.

La acumulación propiamente capitalista vinculada a la corrupción se ha dado a través de la violación de las normas jurídicas y las leyes del mercado, para establecer beneficios a empresas y a particulares. El sistema de contratos con el gobierno ha sido uno de los principales vehículos de la corrupción para favorecer al sector privado, a cambio de un porcentaje que exigen los funcionarios, el cual aumenta el costo de producción y venta, pero que a su vez induce la inversión en las industrias manufactureras y de la construcción (Castaingts, 1994). La corrupción fue un factor que influyó en la construcción de una red de comunicaciones, en la selección de tecnologías utilizadas por la agricultura, la industria y los servicios que impulsaron la acumulación capitalista.

La corrupción capitalista en su modalidad de eficiente, según Juan Castaingts (1994: 139-141), está ligada a la acumulación de capital durante la etapa de sustitución de importaciones, que se desenvolvió entre mediados de los años 1930 y finales de los 1970, en la cual la economía mexicana creció a una tasa promedio cercana al 6% anual. En el capítulo 3 hemos visto que el crecimiento económico en México se explica principalmente por la inversión pública y privada, apoyada en una estructura política corporativista; la protección externa que facilitó el crecimiento del mercado interno; una política de aumento del empleo, de los salarios y el establecimiento de una norma de consumo durante el desarrollo estabilizador, apoyada por el sistema de protección social. Todos estos factores explican el incremento de la demanda interna. Sin embargo, la centralización del poder político a través de un bloque dominante en el poder, un presidencialismo cortesano-autoritario y un partido oficial vinculado a la estructura corporativa del control político y económico, fueron corrompiendo, junto con el sector privado empresarial, a las instituciones económicas y políticas de la sociedad mexicana. En 1976 irrumpe en México la crisis estructural, en medio de cambios significativos de la economía mundial, lo cual lleva, según Castaingts, a la corrupción de viejo cuño a convertirse en un obstáculo al crecimiento económico. Sin embargo, la nueva corrupción alimentada por los fraudes financieros privados, el *crack* de la Bolsa de Valores, así como por la corrupción neoliberal y el aumento del narcotráfico, continúa con el bloqueo al crecimiento económico y a la democracia.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (2004, citada por *Parametría*, 2014): "La corrupción perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, lo que socava la capacidad del Gobierno para proporcionar servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia, y desalienta la ayuda exterior y las inversiones. La corrupción es un elemento clave que

explica el bajo rendimiento económico, y un obstáculo importante en la lucha contra la pobreza y para el desarrollo".

La corrupción pública es un problema de organización administrativa del Estado, pero lo importante para comprenderla, es que también es un problema de la cultura política de toda una sociedad, sobre todo de la cultura política corporativa. Sin embargo, esta no se da en todos los niveles de una sociedad corporativa, ni en todas las formas de interacción social, aun cuando sean informales (Ramírez 2000: 162). La corrupción aflora en el momento que se cruza con el manejo y administración de los bienes públicos, en el momento en que se vinculan funcionarios y empresarios. En los países más desarrollados en los que la cultura corporativa no se ha implantado en la burocracia, la corrupción parece ser más bien un problema de élites —a nivel de las grandes corporaciones multinacionales, la banca y los hombres de Estado. Aun cuando la convivencia social cotidiana sea más justa y la burocracia más racional, las élites afectan la economía y la política. Es entre las élites en donde las relaciones sociales se vuelven más informales y la interacción se da con más fuerza a través del parentesco, el clientelismo y las conductas corporativas (Ramírez 2000: 163).

En la etapa neoliberal el Estado mexicano se ha visto debilitado por una política de privatización y austeridad, su función de promotor del crecimiento económico pasa a la de ser un regulador y fiscalizador, y su actuación se enfrenta cada vez más a la crítica de los ciudadanos que no están dispuestos a que los fondos públicos sean usados patrimonialmente por coaliciones público-privadas (Valdés 2000: 217). No obstante, a pesar de los procesos de privatización y reforma del Estado, la economía mexicana no puede considerarse propiamente como una economía estrictamente de mercado, ya que sigue teniendo un elevado componente estatal, inclusive en el ámbito de los negocios privados. Por otro lado, no hay banco, industria o comercio que se rijan sólo por el mercado —en los que no intervengan los apoyos financieros del Estado, las relaciones corporativas o los favores cortesanos de la presidencia a favor de políticos, empresarios, amigos y familiares.

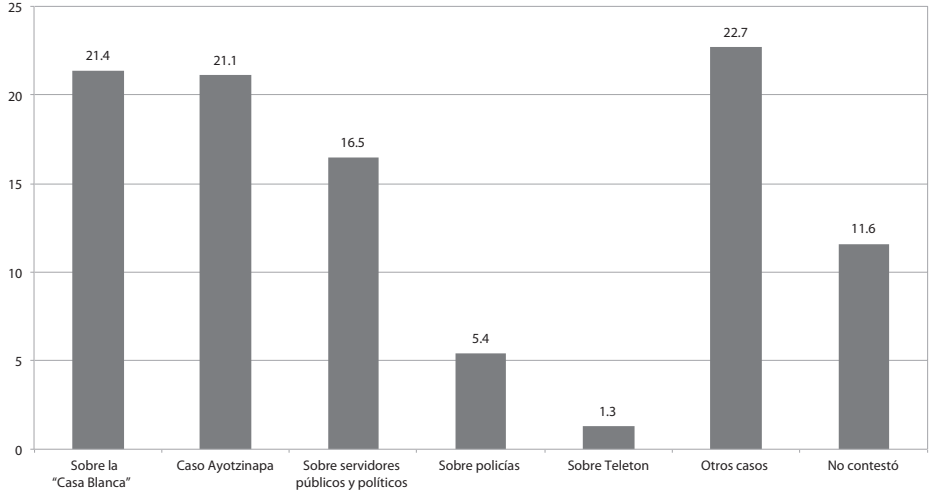
1.2. *La percepción de la ciudadanía sobre la corrupción en México*

La preocupación de los ciudadanos por el elevado nivel de corrupción se manifiesta en diversas encuestas. El Barómetro de Empresas, elaborado por Deloitte (Edición 27, marzo de 2015), manifiesta que el 83.7% de los empresarios encuestados califica el desempeño del gobierno como malo en materia de combate a la corrupción para que prevalezca la legalidad, un 13.6% lo califica como regular, y sólo el 2.1% considera que es bueno. Además, el 23.2% de los empresarios encuestados considera que la corrupción constituye uno de los factores que amenazan la economía de México.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad (ENCCL), realizada por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en noviembre de 2014 (María Marvan, *et al.*, 2015: 67), "decir que la corrupción es un problema en México parece una obviedad. Lo que no es tanto es ¿qué tipo de problema representa?, asunto esencial para poder atenderlo". En la ENCCL, 92% de los encuestados consideró que hay corrupción en México, un 5.8% consideró que no la hay, 1.1% no sabe y 1.1% no contestó. De los encuestados en general, el 80.9% dijeron que el problema más importante es la inseguridad, seguido por la corrupción 70% y luego por el narcotráfico 56.9%. Sin embargo, los encuestados con mayor escolaridad (universidad o posgrado) respondieron que la corrupción constituye el problema más importante del país. A la pregunta de si podían recordar los temas de noticias que leyeron o escucharon en la última semana, el 21.4% mencionó la casa blanca, seguido por el caso Ayotzinapa con el 21.1%; en tercer lugar, 16.5% dijo que la noticia se refería a servidores públicos o políticos, a Policías 5.4%, al Teletón 1.3%, a otros casos 22.7%, y 11.6% no contestó.

Otra percepción interesante es que los encuestados consideran que la corrupción va en aumento y que no tiene solución, lo cual muestra un pesimismo generalizado. El 64.7% respondió que será mayor dentro de cinco años, 6.7% opinó que será menor, 21.2% consideró que será igual, 5.2% que no sabía y 2.2% no contes-

Gráfica x.1. Noticias sobre corrupción que Ud. ha escuchado o leído en la última semana. Porcentaje de encuestados



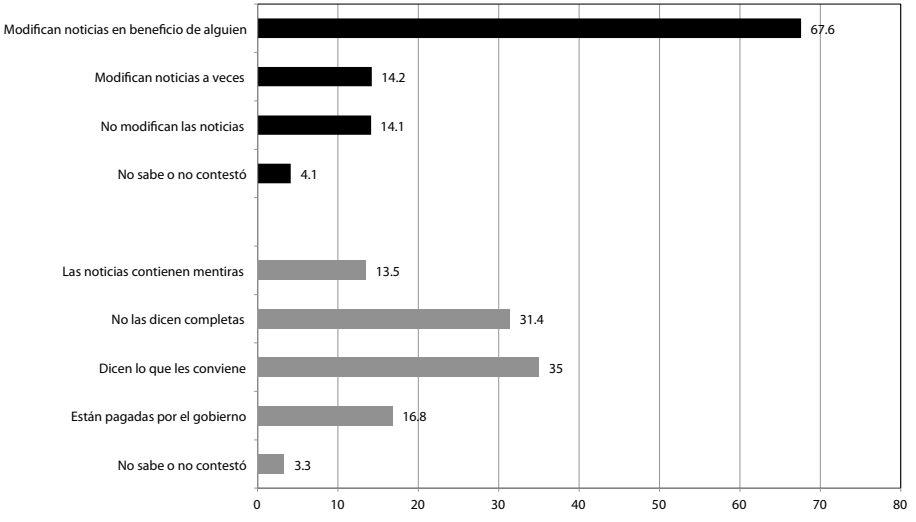
Fuente: María Marván L. y otros (2015), La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, UNAM, Mexico.

tó la pregunta. Los encuestados que tienen mayor escolaridad (universidad o doctorado) alcanzaron 69.3%, por lo que muestran un mayor pesimismo sobre la futura situación de la corrupción en el país. En cuanto a las regiones, la del Centro considera que la corrupción dentro de cinco años será mayor (71.9%), mientras que en la del Norte y la del Sur un 62.3% consideran que será mayor.

En cuanto a la influencia de los medios en la opinión pública, la ENCCL encontró que un 67.6% de los encuestados consideran que los medios de comunicación modifican las noticias para beneficiar a algo o alguien; un 14.2% que lo hacen a veces, 14.1% que no lo hacen, 2.6% no saben, y 1.5% no contestó. Esto resulta interesante puesto que, por una parte las personas respondieron que se informan mayormente a través de la televisión (83.4%) y los periódicos (32.1%), pero por otra parte, casi siete de cada 10 creen que sí modifican las noticias a favor de alguien. A la pregunta más directa de ¿creen o no en las noticias que dan los medios de comunicación (Tv, Radio)?, un 45.7% contestó que no, 28.1% que a veces, 24.6% que si cree, 0.4% no sabe y 1.2% no contestó. Las personas con mayor escolaridad (universidad o doctorado) respondieron en un 61.4% que no creen en las noticias. Para conocer los motivos de quienes no creen en las noticias de los medios de comunicación, se les preguntó el porqué: 13.5% respondió que son mentiras, 31.4% que no las dicen completas, 35% porque dicen lo que les conviene, 16.8% que están pagadas por el gobierno, 1.8% no sabe y un 1.5% no contes-

Gráfica x.2. Influencia y comportamiento de los medios de comunicación.

Porcentaje de encuestados.



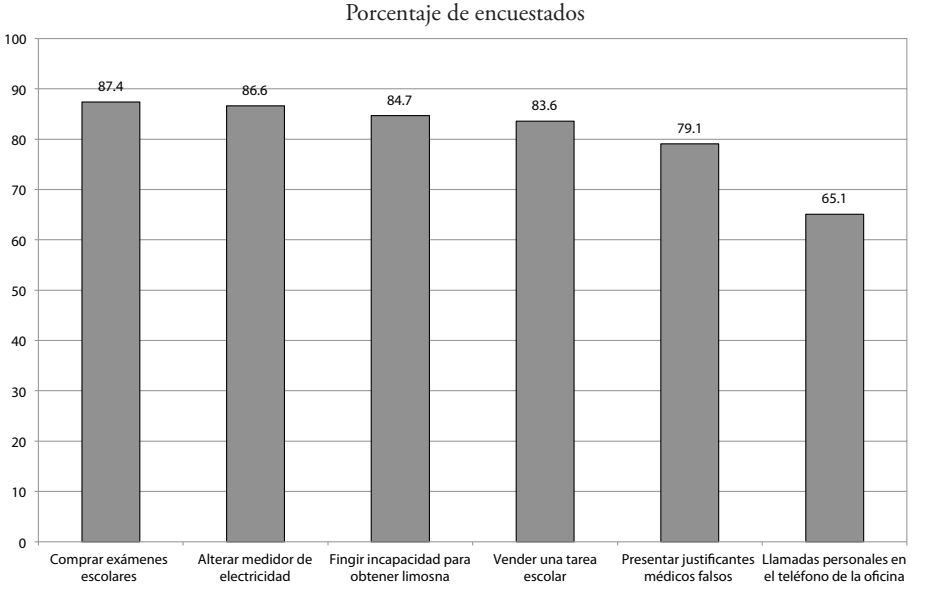
Fuente: María Marván L. y otros (2015), La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, UNAM, Mexico.

tó. Véase la gráfica X.2. Las respuestas anteriores muestran que la desconfianza está muy extendida y que domina las relaciones sociales de la mayoría de los mexicanos.

Entre los hallazgos más importantes de la ENCCL, se encontró que las personas encuestadas también asocian la corrupción con actitudes o conductas del ámbito privado, sin intervención de agentes del gobierno o alguna forma del poder público. Los encuestados consideran actos de corrupción tales como: comprar exámenes (87.4%); alterar el medidor de electricidad (86.6%); fingir una discapacidad para obtener una limosna (84.7%); vender una tarea (83.6%); presentar justificantes médicos falsos (79.1%); llamadas personales de larga distancia del teléfono de la oficina (65.1%), entre otras. Véase la gráfica X.3. En cuanto al sector público, los encuestados mostraron un amplio consenso de que en este sector hay más corrupción (73.8%) que en el sector privado (10.1%), y que la corrupción es menor en las organizaciones de la sociedad civil (8.5%); 4.6% contestó que no sabía, y un 1.8% no contestó. Dentro del gobierno las personas consideran que hay más corrupción en los niveles altos (47.5%), que en los niveles medios (20.7%) y que en los niveles bajos (21.1%); otras respuestas (2.5%), no sabe (4.5%) y no contestó (3.7%).

Otro hallazgo importante de la ENCCL es la percepción generalizada de que la corrupción se considera como un problema ajeno, ya sea del gobierno, o de los

GRÁFICA X.3. Algunos ejemplos de actos de corrupción en el ámbito privado.



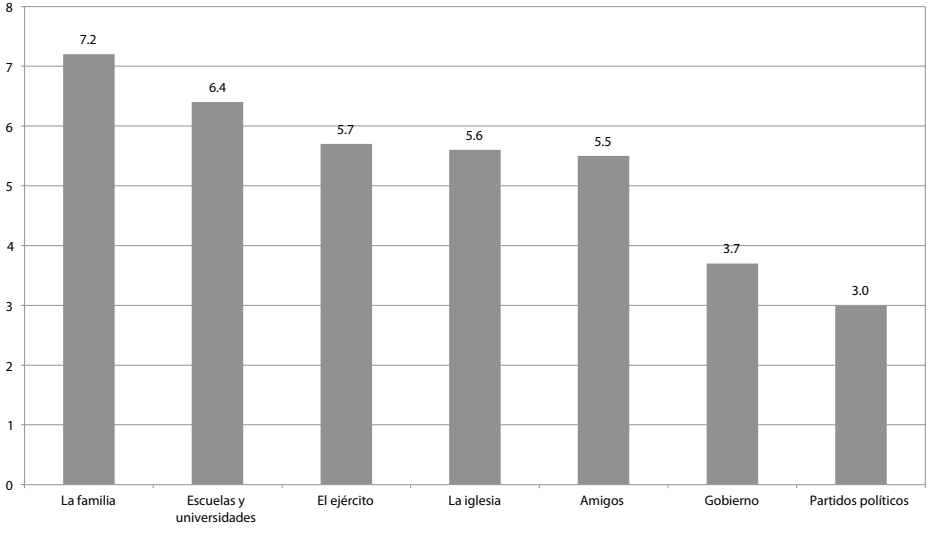
FUENTE: María Marván L. y otros (2015), La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, UNAM, Mexico.

otros, por lo que la mayoría de los encuestados no se considera parte de la solución, sino que ésta les corresponde a los otros. Cuando se preguntó a las personas de quién era responsabilidad de acabar con la corrupción, la respuesta mayoritaria fue (86.9%) que del gobierno. ¿Qué instituciones ayudan más a combatir la corrupción? En una escala de 0 (no ayuda nada) a 10 (ayuda mucho), las respuestas fueron, en promedio: la familia es la que más ayuda, por lo que obtuvo una calificación de 7.2; la escuela y las universidades 6.4, el ejército 5.7, la iglesia 5.6, amigos 5.5; el gobierno y los partidos políticos obtuvieron las calificaciones más bajas, 3.7 y 3 respectivamente. Véase la gráfica x.4. Respecto a la utilidad de las campañas como instrumento para disminuir la corrupción, 49.3% considera que las campañas anticorrupción realizadas en los medios de comunicación no son útiles, frente a 34.7% que considera que sí lo son. A la pregunta ¿alguna vez ha llevado a la práctica las recomendaciones de las campañas anticorrupción realizadas por los medios de comunicación?, 79.1% de las personas respondió que no, y sólo 16.5% respondió que sí. Casi la mitad de los encuestados (49.3%) piensa que dichas campañas no son útiles, mientras que el 75.1% dijo que no conocía alguna de las campañas anticorrupción.

En cuanto a la honestidad personal, la encuesta de la UNAM pidió a los encuestados calificarse en una escala de 0 (nada honesto) a 10 (muy honesto), el prome-

Gráfica x.4. Calificación de 0 a 10 de las instituciones que ayudan a combatir la corrupción.

Promedio de calificación



Fuente: María Marván L. y otros (2015), La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, UNAM, Mexico.

dio se calificó con 7.9. En el Norte del país 38.9% de las personas se calificaron con 8, mientras que en el Sur sólo el 24.9%. Con 9 se evaluó el 25% en el Norte frente a 14.1% en el Sur; en el Norte se calificaron con 10 el 16.5% y en el Sur 12.1%. Estos resultados reflejan la paradoja de que a pesar de que la mayoría de los encuestados reconoce que la corrupción es un problema mayúsculo, cuando se califican a sí mismos se consideran honestos, o sea que no se sienten responsables del problema ni de su solución.

De acuerdo con Irma Sandoval (Boletín UNAM-DGCS-757, 8-12-2012), con datos de Transparencia mexicana, en 2007 para acceder a los 35 trámites más importantes que se realizan en el país las familias mexicanas gastaron 27 mil millones de pesos en mordidas y sobornos; en promedio, ocho por ciento de sus ingresos. En el caso de las familias más pobres, este gasto fue equivalente a un 18 por ciento. En 2011, la cifra aumentó a 32 mil millones de pesos, lo que representó más de una tercera parte (el 33 por ciento) de los ingresos de quienes subsisten con menos de un salario mínimo, y el 14 por ciento de los núcleos familiares que reciben más de dos percepciones mínimas. Los ciudadanos no tienen más alternativ que pagar, o se quedan sin luz, sin salud, educación, patrimonio, justicia, o sin inscribir a sus hijos en la escuela.

Las comparaciones internacionales en materia del nivel de corrupción confirman la grave situación por la que atraviesa México. En el reporte de Transparencia Internacional de 2014 (citado por Casar, 2015: 12), México ocupa el lugar 103 de 127 países, con una puntuación de 35 de 100 puntos. El Índice de Percepción de la Corrupción de los países miembros de la OCDE muestra que en 2014 México obtuvo el último lugar dentro de los miembros de esa organización como el país con mayor nivel de corrupción. Dentro de los miembros del Grupo de los 20, México también ocupa uno de los últimos lugares (con 35 puntos), sólo arriba de Argentina e Indonesia (con 34 puntos cada una) y de Rusia, último lugar (con 27 puntos) (Casar, 2015). En el largo plazo, México ha retrocedido en su posición internacional, de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), que recoge la opinión de empresarios, analistas y expertos consultados por Transparencia Internacional: entre 1998 y 2013, pasó de una calificación de 3.3 puntos a otra de 3.4 puntos (en una escala de 0 [altamente corrupto] a 10 [altamente limpio]), mientras que ha retrocedido significativamente del lugar 55 al lugar 115 entre 127 países.

1.3. *Medidas gubernamentales contra la corrupción en México*

En las últimas tres décadas el gobierno en turno ha promovido legislaciones contra la corrupción en el sector público y ha creado algunas instituciones para prevenir este fenómeno, sin embargo, los resultados han sido muy limitados. El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) instituyó una campaña de renovación moral y

tomó la decisión de establecer la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) (Marván, Navarro, 2015: 156); además instituyó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, uno de sus objetivos era la renovación política, económica y social. Bajo el mandato de Ernesto Zedillo (1994-2000) la SCGF se convirtió en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA). En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) cambió nuevamente de nombre para llamarse Secretaría de la Función Pública (SFP). Posteriormente, tanto Felipe Calderón como Enrique Peña se mostraron dispuestos a desaparecer la SFP pero después cambiaron de parecer. Calderón adujo motivos de austeridad para hacer frente a la crisis de 2008-2009, y Peña quería convertirla en la Fiscalía anticorrupción (Marván y Navarro, 2015: 156). En 1999 el gobierno de Ernesto Zedillo creo la Auditoría Superior de la Federación (ASF), institución dependiente de la Cámara de Diputados, la cual realiza un informe anual donde consigna las desviaciones y faltas en la aplicación del presupuesto por parte de las dependencias federales, pero carece de facultades para aplicar sanciones, además, la Cámara de Diputados ha mostrado poco interés en apoyar las recomendaciones de la ASF (Marván y Navarro, 2015: 158). En el sexenio de Zedillo se creó el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, Compranet, con el propósito de agilizar las licitaciones, dar seguimiento y transparencia a todos los actos de contratación (Marván y Navarro, 2015: 158).

Vicente Fox estableció el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Fox también utilizó el PND 2001-2006 para promover la transparencia y la profesionalización de los servidores públicos. En ese sexenio se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (2002). También se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002). Además, se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003) y finalmente se aprobó en 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Marván y Navarro, 2015: 159).

Durante la administración de Felipe Calderón se estableció una estrategia dentro del PND 2007-2012 para lograr un Estado de derecho y seguridad, mediante la mejora de los procesos de impartición de justicia y el establecimiento gradual de juicios orales. En 2007 se reformó el artículo sexto constitucional para dar bases legales a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y homologar las bases de las leyes respectivas de las entidades federativas y el Distrito Federal (Marván y Navarro, 2015: 161). En este sexenio se trató de combatir la llamada "corrupción de ventanilla" para eliminar los sobornos que se exigen o se ofrecen a empleados públicos para agilizar trámites y servicios. Al final de 2008 se creó el Registro de Servidores Públicos Sancionados, mediante el cual la SFP y otras autoridades actualizan y publican los datos de servidores públicos que se encuentran in-

habilitados para desempeñar cargos públicos. No obstante, hay muy poca comunicación entre los diversos niveles de gobierno para evitar que servidores públicos inhabilitados accedan a puestos en el sector público. En 2007 y 2008 se aprobaron reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización en el marco de la llamada reforma hacendaria, para ampliar la fiscalización por medio de auditorías a entidades federativas y al Distrito Federal, y se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental. En 2009 se publicó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y en 2012 la Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas (Marván y Navarro, 2015: 163).

Al inicio de su mandato presidencial, Enrique Peña suscribió el Pacto por México junto con los tres principales partidos políticos de México, PRI, PAN y PRD, el cual cubre cerca de una centena de acuerdos, dentro de los cuales se propone una reforma constitucional que establezca una Comisión Nacional Anticorrupción y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación y sanción administrativa ante autoridades competentes por actos de corrupción (compromiso 85). Así mismo, se propone la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública, con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil, para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción (compromiso 86) (Marván y Navarro, 2015: 164). En febrero de 2014 se realizó otra reforma constitucional al artículo sexto para convertir al IFAI en un órgano autónomo, independiente de los poderes del Estado. En 2014 se dieron al IFAI atribuciones sobre la resolución de órganos garantes de los estados o del Distrito Federal para, finalmente, expedir una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en mayo de 2015, que transformó al IFAI en una organización nacional, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (Marván y Navarro, 2015: 165).

A pesar de la legislación anticorrupción aprobada y los programas contra la corrupción derivados del PND 2013-2018, en el segundo año de la administración de Enrique Peña tuvieron lugar actos de corrupción que implican la participación de servidores públicos, incluyendo la del presidente. El pasado 30 de junio de 2014 en Tlatlaya, Estado de México, se dio un supuesto enfrentamiento entre militares y criminales, sin embargo, se presume el asesinato de presuntos delincuentes que ya se habían rendido. Según una testigo de los hechos, quien dio su versión a la revista *Esquire*, los militares habrían ejecutado a 21 de las 22 personas después de que éstas habían depuesto las armas (Jorge Carrasco, *Proceso*, núm. 1978, 28-09-2014, pp. 6-9). Posteriormente, el 26 y 27 de septiembre de 2014 se realizó un acto de barbarie que desembocó en la desaparición forzada de 43 jóvenes normalistas en Iguala, Guerrero, cometido por el crimen organizado, presuntamente coludido con la policía local y el presidente municipal. La investigación atraída por la Procuraduría General de la República (PGR) ha estado llena de irregularidades y con un intento de darle "carpetazo" (cierre definitivo) por parte del Procurador Murillo

Karam el 27 de enero de 2015, mediante la presentación de un vídeo, *La desaparición de estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa*. Según el procurador, la "verdad histórica" es que los normalistas fueron secuestrados, asesinados, incinerados en el basurero de Cocula y luego arrojadas sus cenizas al río San Juan (Patricia Dávila, *Proceso*, núm. 1996, 01-02-2015, pp. 12-14). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó posteriormente un primer reporte en el que se desmienten los resultados presentados por la PGR y la necesidad de una investigación a fondo para conocer lo que realmente sucedió con los 43 normalistas desaparecidos.

A principios de noviembre de 2014, una investigación periodística del portal *Aristegui Noticias* —publicado simultáneamente en el número 1984 de *Proceso* (9-11-2014, pp. 7-10)—, titulada "La casa del Presidente. Para cuando dejen los Pinos…", reveló que la residencia ubicada en Sierra Gorda 150, en las Lomas de Chapultepec, construida para la pareja presidencial por el empresario Armando Hinojosa Cantú, accionista mayoritario del Grupo Higa, representaba, cuando menos, un conflicto de interés para el presidente de la República. El corporativo Higa en menos de dos años de gobierno de Peña Nieto recibió contratos de obra por más de 22 mil millones de pesos (mdp), además, durante el periodo de éste como gobernador del Estado de México, la empresa obtuvo contratos por más de 35 mil mdp (*Proceso*, núm. 1985). Los datos expuestos por la esposa del presidente, Angélica Rivera, a pedido de éste, corroboran que Hinojosa Cantú construyó la residencia (valuada en 7 millones de dólares) a su gusto y con financiamiento total. Posteriormente, Rivera anunció el martes 18 de noviembre de 2014 que vendería los derechos de esa propiedad, sin embargo, el jurista Jaime Cárdenas considera que los elementos constitutivos del conflicto de interés no se solventan con esa operación (*Proceso*, núm. 1986, p.7). En la sesión del 20 de noviembre en la Cámara de Diputados, las fracciones del PRD, PT y MC propusieron la creación de un grupo especial para investigar el caso de la Casa Blanca, pero las fracciones del PRI-PVEM reventaron la discusión al abandonar la reunión, y en posteriores ocasiones han continuado encubriendo a la pareja presidencial (*Proceso*, núm. 1986). Recientemente, la Secretaría de la Función Pública, cuyo Secretario fue nombrado por Peña Nieto ex profeso para investigar el caso, exculpó al presidente de la república de la acusación de conflicto de interés. Todavía más, declaró que las casas del Secretario de Gobernación y del Secretario de Hacienda, cuya construcción fue realizada por empresas del corporativo Higa, también estaban fuera de conflictos de interés.

El evento de la Casa Blanca de Peña Nieto, no es el único caso de corrupción en el que se ha visto envuelto un presidente. Por mencionar algunos, los casos de las campañas electorales de Vicente Fox a través del financiamiento ilícito de "los amigos de Fox"; de Felipe Calderón por medio del apoyo descarado del gobierno de Fox; en el caso de Enrique Peña Nieto (EPN) se documentó la participación de financiamiento ilícito de su campaña presidencial en 2012. Esta última campaña

rebasó los gastos autorizados, mediante acuerdos millonarios otorgados por gobernadores priistas al Grupo Soriana para repartir miles de tarjetas con el fin de comprar millones de votos, la aportación de dinero de particulares y un paquete de 37 facturas y tres listados del Grupo Financiero Monex por un monto de 240 mdp, con el registro de "recompensas corporativo carga de saldos prepago" (*Proceso*, num. 1862, pp. 7-13). De acuerdo con el senador Ricardo Monreal, "sólo en el Estado de México hemos calculado la entrega de 1 millón 800 mil tarjetas prepagadas de Soriana, cuyo monto rebasa los 500 mdp". El profesor de la Universidad Iberoamericana, Miguel Eraña, expresó en una entrevista de la revista *Proceso*, que el Instituto Federal Electoral (IFE) no cumplió con su función de supervisión de los gastos de campaña, ni ordenó congelar las tarjetas bancarias de Monex y las de supemercado Soriana, ni tampoco expidió medidas precautorias a fin de generar condiciones de equidad y transparencia (*Proceso*, num. 1862, pp. 20-23).

Con el advenimiento del neoliberalismo en México la corrupción tomó nuevas formas, derivadas del ajuste radical de la economía y las reformas estructurales, para estar conforme a las normas del Consenso de Washington —este último no sólo han traído consigo mayor pobreza, sino también una corrupción de las normas distributivas, que han dado lugar a una nueva élite de supermillonarios. Sobre todo los procesos de privatización de empresas y organismos públicos, así como la desregulación económico-financiera han sido vehículos del crecimiento de la corrupción público-privada. En el Anexo 1 se analiza la quiebra del sistema bancario mexicano a mediados de los años noventa, la cual se incuba con el proceso de reprivatización de la banca nacionalizada y la desregulación financiera. Estos desembocaron en el mayor de los asaltos a las finanzas públicas que se haya perpetrado en la historia del capitalismo mexicano, al incorporar a la deuda pública, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, los fraudes financieros cometidos por los nuevos banqueros y corporativos del país.

Conclusiones

Es casi imposible dar una definición del concepto de corrupción que sea válida para todos los actos corruptos, dada su amplísima variedad, la de los agentes que toman parte en estos, así como los diferentes contextos en que se dan. La corrupción es tanto un fenómeno de carácter cultural como un fenómeno sociológico, político y económico. En términos generales, se puede entender como el conjunto de acciones que transgreden las normas institucionales de la conducta social, rompen con los principios éticos y el orden jurídico en beneficio de los agentes que participan y en contra del interés público.

A menudo se comenta que como las burocracias estatales son las mayores fábricas de corrupción, el Estado es el culpable y por lo tanto es el único responsable

para acabar con ésta. Se deja fuera el hecho de que los grandes corporativos empresariales, sobre todo los de carácter transnacional, tienen grandes burocracias privadas, que frecuentemente actúan como corruptores de los funcionarios públicos. En la era de la globalización neoliberal, se ha exigido a ultranza el adelgazamiento del Estado como una manera de disminuir drásticamente la corrupción a través de reformas estructurales para establecer la austeridad y la estabilización económica, pero estas reformas sólo han enfatizado la desregulación financiera y la privatización de empresas y organismos públicos. Esto ha propiciado un desempleo masivo, la disminución de los salarios reales, un bajo crecimiento económico, y han generado la mayor corrupción de carácter sistémico, al producir una masa de pobres y una reducida élite de supermillonarios. Por otra parte, existen a la vez ciertos rasgos culturales en la sociedad que favorecen prácticas corruptas en la vida cotidiana de la población, como han revelado las encuestas de percepción de la corrupción. Así, la responsabilidad de eliminar, o cuando menos disminuir drásticamente la corrupción, recae no sólo en el Estado sino también en las empresas e instituciones privadas y públicas, y en la sociedad misma.

En México la corrupción constituye un fenómeno interconstruido tanto en la cultura mexicana como en el sistema político y económico del país. Desde tiempos de la colonia los servidores públicos han adoptado el patrimonialismo como una manera de acumular riqueza, y desde mediados del siglo XIX la institución presidencial ha ido acumulando facultades constitucionales y meta-constitucionales, que han facilitado el autoritarismo y la ausencia de una real rendición de cuentas. Además, desde muy temprano la presidencia adoptó un comportamiento "cortesano" (Octavio Paz, *dixit*) que la ha llevado a favorecer a sus parientes y amigos, convirtiéndose en el máximo vector del enriquecimiento ilícito y de la corrupción en México. La corrupción que ha emanado del presidencialismo y del corporativismo ha sido un factor en la conformación de la burguesía nacional.

Entre muchos economistas mexicanos existe cierto consenso de que la corrupción tuvo un efecto positivo en el crecimiento económico de México entre los años 1930 y 1970, en vista de que facilitó no sólo los trámites públicos sino que también tuvo que ver con el aumento de la inversión y empleo. El corporativismo de control ejercido por los sindicatos oficialistas corruptos adheridos al PRI fue un mecanismo eficaz para mantener en paz a la clase trabajadora, sobre todo en la etapa de despegue económico, cuando los salarios reales estuvieron deprimidos, los cuales posteriormente se recuperaron y subieron sobre todo en la etapa del "desarrollo estabilizador". Posteriormente, el autoritarismo del régimen político y el aumento de la corrupción ya no aceitaron los engranajes económicos, ya que la crisis estructural (con explosiones en 1976, 1982 y 1995), en medio de agudos cambios internacionales, facilitó la entrada de una política neoliberal que ha llevado a la escases de inversión productiva, a la especulación financiera y al estancamiento económico. Por otra parte, el narcotráfico y el crimen organizado han pe-

netrado la estructura estatal mediante actos de corrupción y amenazas, además han penetrado el sistema bancario a través del lavado de dinero ilícito. Éste también ha inhibido la inversión productiva y en varios Estados del país ha establecido el cobro de impuestos forzados y sobornos que han impactado negativamente el nivel de producción de la economía.

La percepción de la población mexicana acerca de la corrupción refleja su gran extensión, la cual tiende a aumentar y que será muy difícil erradicarla. Una de las encuestas más serias y exhaustivas levantada en México es la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad (ENCCL), realizada por la UNAM en noviembre de 2014 (Marván, *et al.*, 2015), la cual muestra que el 92% de los encuestados considera que hay corrupción en el país y que esta constituye el problema más importante después de la inseguridad. Casi dos terceras partes consideran que se incrementará en el futuro y se muestran pesimistas acerca de su solución. Una proporción similar de los encuestados expresaron que los medios de comunicación modifican las noticias a favor de algo o alguien, y que no tienen confianza en ellos porque a menudo dicen mentiras, no las dicen completas o están pagados por el gobierno. Casi tres cuartas partes consideran que hay más corrupción en el sector público que en el privado y que hay más corrupción en los puestos públicos más altos que en los medianos y bajos. Sin embargo, más del 80% condenan las conductas privadas de las personas que compran exámenes, alteran el medidor de la luz, falsean documentos, o que se apropian de suministros en la oficina o trabajo, entre otras conductas antisociales.

La desconfianza y el pesimismo acerca de los impactos negativos de la corrupción es más elevada entre la población con una escolaridad más elevada (universidad o doctorado), y por regiones, las personas del Centro del país se muestran más pesimistas que las del Sur y las del Norte. Uno de los hallazgos de la encuesta de la UNAM es que se piensa que la corrupción es algo que atañe a los otros, en especial al gobierno, ya que la gran mayoría de los encuestados se consideran honestos; en promedio se calificaron con 7.9 en una escala de 0 (deshonesto) a 10 (honesto). La paradoja es que más del 90% consideran que hay corrupción en México, pero casi 8 de cada 10 considera que están fuera de la corrupción. Esto lleva a la conclusión en dicha encuesta de que las campañas genéricas de sensibilización sobre el problema de la corrupción resultan poco efectivas. Un sistema anticorrupción efectivo debería tener protocolos y procedimientos claros sobre lo permitido y lo prohibido en las relaciones público-privadas y en las estrictamente privadas.

Para los gobiernos mexicanos de las últimas tres décadas no ha pasado desapercibido el nivel creciente de la corrupción, por lo que han promovido legislaciones y programas anticorrupción, la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoria Superior de la Federación (ASF), así como órganos constitucionales autónomos como el INAI (antes llamado IFAI), entre otros organismos. Sin embargo, poco han logrado en la contención de la corrupción entre el sector público y el

sector privado. Es difícil que el sistema anticorrupción pueda funcionar de una manera eficaz, cuando la misma presidencia de la República que constituye la institución *sine qua non* para el desempeño honesto del sector público continua con una cultura "cortesana" y comete los actos de corrupción más reprobables. Miguel de la Madrid (1982-1988) no sólo fue acusado se depositar millones de dólares en el extranjero, sino también de las reformas económicas más atroces que disminuyeron de manera radical el nivel salarial, y que aumentaron el nivel de desempleo y de pobreza. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que obtuvo la presidencia de manera fraudulenta, con la desregulación financiera propició el desempeño ilegal de la banca reprivatizada y la quiebra de la misma. Ernesto Zedillo (1994-2000) fue responsable de la compra de las deudas incobrables de la banca comercial quebrada y luego su incorporación como deuda pública. Todavía en la actualidad el erario público sigue pagando intereses millonarios a los bancos por dicha compra. Vicente Fox (2000-2006) no sólo hizo trampa en los gastos de su campaña electoral por medio de "los amigos de Fox", sino que también regaló a las televisoras el tiempo oficial para que estas se enriquecieran y relajó los controles anticorrupción de los servidores públicos. Felipe Calderón (2006-2012) obtuvo la presidencia mediante un recuento manipulado de la votación por parte del IFE e inició la guerra contra el narcotráfico sin ninguna planeación previa, causando miles de muertos y desplazados, y la expansión de la violencia y la inseguridad. Finalmente, Enrique Peña (2012-2018) también hizo trampa en los gastos de campaña, empujó una serie de reformas políticas y económicas, que han llevado a un mayor autoritarismo y a la privatización de los recursos energéticos de la nación, e incurrió en actos de corrupción con el grupo Higa quien construyó y financió la llamada Casa Blanca.

Anexo 1. La corrupción neoliberal. La quiebra del sistema bancario mexicano

La crisis de 1982, agudizada por la fuga de capitales, llevó al gobierno de José López Portillo a nacionalizar la banca, la cual canalizó el escaso ahorro al sector público para financiar el déficit fiscal y dejó una proporción más pequeña para el financiamiento del sector privado (Gutiérrez, 1998: 130). Esto promovió una falta de interés para mejorar la gerencia del crédito, lo que debilitó todavía más la cultura crediticia (Gavito, 1999: 22). Además, con la nacionalización de los bancos, estos perdieron una significativa cantidad de personal capacitado que se colocó mayormente en el sector privado.

A finales de 1982, en plena crisis, tomó posesión el gobierno de Miguel de la Madrid, el que implementó un drástico cambio estructural que incluyó al sector financiero. El gobierno indemnizó a una parte de los banqueros expropiados por la nacionalización y creó una banca paralela a través de las Casas de Bolsa, a las que

asignó la función de colocar los bonos gubernamentales, en detrimento de la banca nacionalizada.

En 1989 la banca nacionalizada vivió sus últimos días, puese fue reprivatizada por el gobierno de Carlos Salinas, cuya política monetaria llevó a la desregulación financiera, eliminó las reservas legales, liberó las tasas de interés y desapareció los mecanismos de supervisión que apoyaban el control del nivel de crédito. Aunque la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) trató de implantar la llamada regulación prudencial, que exige nuevas técnicas e indicadores regulatorios así como un alto grado de responsabilidad de los bancos, no encontró eco ni en las autoridades ni en los bancos.

A raíz de la desregulación financiera, el sistema bancario implementó una agresiva oferta de crédito, la cual se financiaba con recursos de corto plazo provenientes del mercado de dinero, situación que incrementó el riesgo bancario. La rápida expansión del crédito en el contexto de una cultura crediticia en declive, dejó a los bancos con un débil nivel de capacidad para cumplir con la función crediticia (Gutiérrez, 1998: 131).

La desregulación financiera y la reprivatización de los bancos

La desregulación financiera comenzó en México en 1988 al inicio de la administración de Carlos Salinas, enmarcada en los postulados neoliberales y justificada por el diagnóstico de que la "represión financiera" estaba causando distorsiones en la eficiente asignación del crédito, bloqueando los ahorros del país con un elevado precio de los servicios, así como una baja contribución al crecimiento económico (Calva, 2000: 226). Los empresarios y los burócratas gubernamentales argumentaban que el viejo sistema de regulación financiera estaba montado sobre una gran dosis de control administrativo de las operaciones bancarias, por lo que no sólo era obsoleto sino que además limitaba la competencia entre los bancos y bloqueaba la asignación eficiente de recursos.

Las primeras medidas fueron la liberación de las tasas de interés ofrecidas por los bancos a los ahorradores, la eliminación de los cajones de crédito para los sectores prioritarios, así como la eliminación del encaje legal de los bancos, el cual fue sustituido por un coeficiente de liquidez. Las dos últimas medidas llevaron a la desaparición de artefactos administrativos así como una miríada de cartas, memoranda, consultas telefónicas e informes de los bancos; muchas rutinas fueron eliminadas. Con estas acciones se desmanteló lo que Foucault (1980, citado por Clegg, 1994: 158) denomina "un régimen *sinaptico* de poder, un régimen con ejercicio dentro del cuerpo social", dejando a la voluntad de los banqueros el establecimiento de un comportamiento prudencial, el cual nunca se observó en sus transacciones financieras.

La liberación del crédito fue todavía más allá, mediante la eliminación del coeficiente de liquidez en 1991. La liberación de las tasas de interés en lugar de bajar los márgenes de intermediación financiera, terminó promoviendo el cobro de tasas usurarias, mientras que la eliminación de los niveles mínimos de crédito a los sectores prioritarios generó una acelerado otorgamiento de crédito que no cumplía con las reglas prudenciales. Parte de este crédito se hizo a favor de los accionistas de los bancos o a empresas que pertenecían al grupo financiero de los bancos. La supresión del encaje legal que protegía los ahorros de los mexicanos llevó a una insuficiencia en las reservas legales de los bancos depositadas en el Banco de México, y a la transgresión de la prudencia y la calidad del crédito (Calva, 2000: 226-227).

La reprivatización de los 18 bancos comerciales se hizo en 13 meses entre 1991 y 1992, cuyo precio de venta se estimaba era alto: para los grandes bancos era de 2.5 a 3 veces su valor contable, mientras que para los pequeños y medianos era entre 3 y 4 veces dicho valor. El total recibido por el gobierno fue cercano a los 12 000 millones de dólares, cantidad que se asignaría a la reducción de la deuda pública. Cinco de los 18 bancos fueron comprados por grupos comerciales e industriales, mientras que el resto fue adquirido por accionistas de las Casas de Bolsa las cuales eran parte de importantes *holdings* corporativos (Solís, 2000: 39-40).

La mayoría de los nuevos banqueros no tenían experiencia profesional ni la calidad ética para operar los bancos reprivatizados dentro de un ambiente de desregulación financiera, tal como varios estudiosos de la crisis bancaria y aun las autoridades financieras más tarde reconocieron. Para recuperar su inversión, los banqueros aplicaron una política de grandes márgenes de intermediación que elevaron el costo del crédito, en vista de los altos diferenciales entre las tasas de interés pasivas y activas.[2] La política bancaria de maximización de beneficios no sólo fue en detrimento de los deudores, sino también de los bancos mismos, en vista de que el coeficiente de cartera vencida creció tan rápido que llevó a la quiebra a los bancos.[3]

El programa de rescate bancario y su elevado costo

Al final del año 2000, cuando el gobierno de Vicente Fox tomó posesión, heredó de la previa administración una deuda pública cercana a 860 billones de pesos, proveniente del rescate de los bancos comerciales quebrados, que representó un 17% del Producto Interno Bruto (PIB). Además, el Gobierno de Zedillo pagó 168

[2] Michael Mackey, auditor de los bancos nombrado por los legisladores, reporta en su nota cinco que "durante diciembre de 1994 el peso fue devaluado lo cual llevó las tasas de interés a más de 100% (…), de repente dichas tasas se incrementaron más de cinco veces, de la segunda semana de diciembre de 1994 a la tercera semana de marzo de 1995 (de 20% a cerca de 110%). Esta alza redujo inmediatamente la capacidad de los deudores para pagar a los bancos, incrementándose su deuda atrasada (…), llevando a los bancos a una baja en su capitalización y, en muchos casos, a la insolvencia técnica" (1999, citado por Solis, 2000: 159).

[3] Antes de la privatización de los bancos, el coeficiente de cartera vencida era 2%, mientras que para 1992 había subido a 5.3% y al final de 1994 a 9.1%, según la información del Banco de México.

billones (hasta junio de 1999) como parte del rescate de los bancos y deudores. Un tercer componente del costo fiscal está representado por los impuestos diferidos a favor de los bancos, en vista de las reservas que crearon para cubrir el riesgo crediticio (Solis, 2000: 7). Se entendía que este privilegio terminaría con el fin del programa de rescate bancario, pero posteriormente siguió gozando del subsidio, a pesar de las cuantiosas ganancias que están obteniendo.[4]

La bancarrota de los bancos mexicanos originada por el extraordinario aumento del crédito otorgado sin bases prudenciales, redundó en un aumento de la cartera incobrable que desembocó en la quiebra técnica de las instituciones. Ésta se intentó resolver por el gobierno de Ernesto Zedillo a través de la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), mediante la compra a los bancos de su cartera vencida. Formalmente, como indica Sandoval (2009: 129), el Fobaproa no podía adquirir créditos ilegales o con reservas insuficientes, créditos relacionados o entre socios de un mismo banco, descontados o con la banca de fomento, redescontados o previamente financiados por la banca de desarrollo, créditos de empresas en quiebra o suspensión de pagos, ni créditos otorgados a personas físicas sin actividad empresarial. No obstante, las autoridades permitieron a los banqueros incluir en el Fobaproa la mayor parte de los créditos irrecuperables, sin exigirles que mantuvieran un nivel de reservas mínimas. Posteriormente, en 1999, el gobierno de Zedillo sin obtener autorización de la Cámara de Diputados, convirtió las obligaciones del Fobaproa en deuda pública. Éste es un claro ejemplo del profundo nivel de corrupción público-privado.

El costo fiscal incurrido por el gobierno mexicano para salvar a los bancos reprivatizados, primero por el Fobaproa y posteriormente por su sucesor, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), sobrepasa el millón de millones de pesos. Este costo es independiente de las pérdidas que han registrado los bancos públicos de desarrollo durante los años de crisis (Sandoval, 2009). El interés anual que el gobierno debe pagar por la cartera vencida que les compró a los bancos asciende a cerca de 150 billones de pesos, lo que representa una sexta parte del ingreso anual del gobierno (Sandoval, 2009). Estos gastos extraordinarios demeritan tanto el gasto en desarrollo social como la inversión pública.

Las solución escogida por el gobierno de Ernesto Zedillo a la quiebra bancaria fue no sólo ineficiente, sino plagada de una serie de medidas corruptas de parte de las autoridades financieras, a favor de los banqueros y las grandes corporaciones deudoras, medidas que, de manera increíble, persistieron por cinco años después de la crisis bancaria de 1995, y todavía alcanzaron, aunque en menor medida, a la administración de Vicente Fox. Las autoridades financieras mexicanas desecharon

[4] De acuerdo con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre 2001 y 2003 el gobierno subsidió a los bancos (ahora la mayoría en poder de extranjeros) con 126 345 millones de pesos, los cuales han sido incluidos en sus activos diferidos, lo que les permite no aumentar los requerimientos de reservas mínimas de capital. En los pasados cuatro años y medio, los bancos han obtenido ganancias netas por 78 682 millones de pesos, aunque no han cubierto al fisco los impuestos diferidos (*La Jornada*, 22-8-2004, p. 20).

las lecciones provenientes de las crisis de Argentina (1981), Chile (1981-1982), Colombia (1982-1983), Uruguay (1982), Noruega (1987), Suiza (1991), Finlandia (1991-1992) y Japón (1992), las cuales mostraron que "hay un fuerte vínculo entre los *booms* crediticios y las crisis financieras" (Gavin y Hausmann, 1997: 56).

Las autoridades financieras mexicanas no siguieron los tres principios básicos derivados de la experiencia bancaria internacional para conducir una reestructuración del sistema bancario: 1) los accionistas bancarios deben ser los primeros en la línea para cubrir pérdidas con su capital y los deudores con cuentas vencidas no deben recibir trato favorable con cargo a la población; 2) las autoridades deben parar inmediatamente los préstamos de alto riesgo en los bancos con problemas de crédito. Los bancos insolventes deben ser intervenidos temporalmente por las autoridades regulatorias, mientras los venden o cierran; 3) una reestructuración bancaria exitosa necesita determinación política de la sociedad para darle prioridad y transparencia, sobre todo cuando hay fondos públicos de por medio (Rojas yWeisbrod, 1997: 137-138).

El primer principio no fue observado en vista de que muchos de los banqueros no perdieron su capital, ni fueron investigados los préstamos fraudulentos a favor de grandes empresas y de los banqueros mismos. El segundo principio no fue observado en vista de que los préstamos riesgosos no fueron frenados y las intervenciones de los bancos por las autoridades fueron tardías.[5] Se permitió la capitalización de intereses vencidos y la reestructuración de préstamos vencidos, para aparentar buena salud financiera (Auping, 2000: 247). Tampoco se observó el tercer principio, ya que la gestión de la reestructuración bancaria fue ineficiente y no transparente.

Ahora se pasará a examinar algunos de los obstáculos para auditar la cartera vencida de los bancos. En marzo de 1998 el presidente Zedillo envió al Congreso una propuesta de ley para convertir los gastos del rescate bancario en deuda pública, sin embargo, los diputados de oposición rechazaron la propuesta y aprobaron la creación de un Comité de Auditoria del Congreso para revisar la cartera vencida de los bancos, para lo cual se escogió al auditor canadiense Michael Mackey, entre 12 firmas de auditoría. Tanto la Secretaría de Hacienda como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), junto con los bancos, bloquearon de varias maneras el proceso de auditoría aduciendo su derecho al secreto bancario. Además, al audi-

[5] Un ejemplo extremo de la falta de cumplimiento del segundo principio fue el de Banca Serfin, reprivatizada mediante la venta realizada en enero de 1992 al Grupo Financiero OBSA. Al final del primer año de operación, la razón de cartera vencida a capital neto alcanzó 112.5%, mostrando que la institución estaba quebrada. Sin embargo, en lugar de capitalizar al banco con capital fresco, los dueños consiguieron financiamiento interbancario y de instituciones financieras públicas, que entre 1992 y 1994 alcanzó la cantidad de 40 395 millones de pesos (Boletines de la CNBV, 1992-2000). Es increíble que la CNBV haya permitido a Banca Serfin continuar haciendo préstamos a sus clientes con fondos obtenidos de otros bancos y de instituciones oficiales. Desde 1995, el Fobaproa comenzó a comprar cartera vencida a Banca Serfin, la cual alcanzó 3 400 millones de pesos. La deuda neta de esta institución con otros bancos y con instituciones financieras del gobierno alcanzó más de 95 billones de pesos al final de 1999. Finalmente, el IPAB (el sucesor del Fobaproa) intervino Banca Serfin, tomó a su cargo 119 billones de pesos como pasivos de ésta (a ser pagados por el IPAB en 4 años) y vendió el banco al Grupo Español Santander en el año 2000 en 14 650 millones de pesos.

tar a cada banco, Mackey tuvo que enfrentar a la firma de auditoría Barent's contratada por el presidente de la CNBV.[6]

El Informe de Mackey incluyó tanto un Balance General de activos y pasivos provenientes del Fobaproa (que muestra las tasas de recuperación de la cartera vencida y el porcentaje de participación en las pérdidas), como una lista de 2407 transacciones reportables, ordenadas por tamaño de crédito, por cada banco y tipo de irregularidad. Esta lista de créditos irregulares alcanzó la cantidad de 73 775 millones de pesos (Auping, 2000: 154-161).

Si el gobierno hubiera decidido tan sólo intervenir a los bancos, de acuerdo con los reglamentos vigentes en ese tiempo, no hubiera tenido que pagarles ninguna cantidad. La intervención hubiera sido temporal sólo hasta que los accionistas hubiesen recapitalizado sus respectivos bancos y que las actividades se hubiesen normalizado. Legalmente el sistema de pagos es una responsabilidad del Banco de México y no de los bancos comerciales. En vista de que el Fobaproa incluyó una significativa cantidad de débitos ilegales, el rescate no sólo fue ineficiente, sino completamente corrupto.

Todavía más, el ejecutivo federal interpuso controversias constitucionales derivadas de diversos actos de fiscalización de la Auditoría Fiscal de la Federación (ASF) (Sandoval, 2009: 132). Los fallos realizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) imposibilitaron la recuperación de 20 735 millones de pesos observados e identificados como créditos anómalos por la ASF. Además, las decisiones de la SCJN obligaron a la ASF a ceñirse al principio de anualidad, lo que le impidió fiscalizar algunos procesos de intervención bancaria, de saneamiento financiero y operaciones de venta de bienes de ejercicios anteriores (Sandoval, 2009). Esto muestra como la voluntad del ejecutivo federal para proteger a los banqueros lo llevó a utilizar la ley con fines opuestos a la transparencia. Hasta la fecha, ni el gobierno ni el Congreso han sido capaces de ordenar una auditoria de las operaciones del Fobaproa, lo cual es un mandato expreso de la ley que transformó el Fobaproa en el IPAB. Además, ninguna de las partes responsables de los actos de corrupción han sido castigadas.

[6] El informe de Mackey subraya (203-204): "Con respecto a los bancos de hecho intervenidos, el acceso completo a los registros financieros requeridos ha sido restringido. Además, en muchos casos, se nos negó acceso a los análisis financieros preparados por los bancos, en relación a los costos que anticipan se incurrirán en cuanto al programa de rescate de bancos y deudores (…) este acceso limitado nos ha impedido poder verificar y confirmar alguna de la información que ordinariamente tendría que ser revisada para cumplir con nuestro mandato".

XI. VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN MÉXICO DURANTE LA ETAPA NEOLIBERAL

En este capítulo se analiza uno de los resultados más nocivos de las políticas públicas del neoliberalismo en México, las cuales se han consolidado por medio del empuje del *nuevo bloque en el poder* de carácter financiero rentista:[1] un sistema político comandado por la partidocracia, el neocorporativismo, el clientelismo y la corrupción, así como un sector privado dominado por los oligopolios y beneficiado por las prácticas cortesanas de la presidencia y los gobernadores a través de la privatización y el contratismo. La violencia económica derivada de la aplicación del credo neoliberal ha llevado a México a convertirse en un país maquilador (dependiente de Estados Unidos), en el que ha surgido un puñado de supermillonarios y una multitud de pobres e indigentes. La violencia criminal en México ha tenido como centro el crecimiento del narcotráfico, el cual ha respondido a la creciente demanda de estupefacientes por parte del mercado de Estados Unidos, y ha florecido gracias a la protección y encubrimiento del Estado mexicano. La explosión de la violencia criminal en los años noventa y dos mil, se explica en buena parte por la política prohibicionista y represiva impulsada por Estados Unidos, la cual ha culminado con la Iniciativa Mérida y la incorporación de las fuerzas armadas de México al combate al narcotráfico. La represión del narcotráfico ha desembocado en la diversificación delictiva de los cárteles hacia el secuestro, la extorsión, la trata de personas y el contrabando. A pesar de que los resultados muestran que el modelo prohibicionista represivo ha fracasado en varios países, el gobierno mexicano continúa postulándolo como la solución.

Este capítulo se divide en cinco secciones. En la primera se examina la violencia destructiva, la cual es consustancial al sistema capitalista, sobre todo en su fase neoliberal, y que se ha convertido en una triple violencia: la económica, la política y la moral. La segunda sección se adentra en la evolución del narcotráfico en México y la influencia del prohibicionismo estadounidense como promotor de la violencia criminal. En la tercera sección se examinan críticamente las razones de Felipe Calderón Hinojosa (FCH) para declarar la guerra al narcotráfico y crimen organizado, cuyas consecuencias han sido funestas para la sociedad mexicana. En esta sección también se examina la política de seguridad pública y de seguridad

[1] Formado a través de las privatizaciones de empresas y bancos públicos durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), Carlos Salinas de Gortari (CSG) y Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL), mayormente en el del segundo.

nacional del gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN), la que si bien ha incorporado algunos cambios en la estrategia de seguridad, sigue uncida al modelo prohibicionista-represivo. La cuarta sección está dirigida al examen de los cuantiosos recursos financieros y humanos utilizados en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, así como a los hechos delictivos registrados en el Fuero Común y en el Fuero Federal. En la última sección se efectúan algunas consideraciones finales a manera de conclusión.

1. La violencia destructiva

La violencia sistémica tiene varias caras: la política que es la más vieja; la económica aparece después, y la rebelión contra las formas de subjetividad impuesta que es la más reciente (Foucault, citado por Bartra, 2013: 12). La violencia en la modernidad se ha convertido en barbarie, y no es que ésta se entrevere con la modernidad, sino que la modernidad capitalista realmente existente es intrínsecamente bárbara. La violencia económica actual viene del gran descalabro civilizatorio que nos aqueja: se ha desarrollado una escasez de tierra fértil, de agua dulce, de combustibles fósiles, de climas propicios, de minerales, de espacios geoestratégicos. Esto ha dado lugar al desarrollo de un capitalismo extractivista, de carácter rentista, expropiatorio y antiecológico que atenta no sólo contra las comunidades campesinas e indígenas, sino también contra la sustentabilidad planetaria (Bartra, 2013). Por otra parte, la violencia política ha llevado a un permanente estado de excepción. Este último constituye una paradoja, ya que bajo su imperio se impone como ley una fuerza sin ley. Así, la vida política institucional regulada por el derecho se mezcla con las prácticas extralegales, las cuales no son ocasionales o transitorias, sino permanentes y se han transmutado en estructurales (Bartra, 2013: 26). La violencia moral es la que se ha instalado en nuestro fuero interno y como personas; es una violencia que va más allá del mercado y del Estado, y que se encarga de disciplinar, de domar los cuerpos y las mentes de las personas. Como expresa Bartra (2013: 30), "no hay violencia más desquiciante que la que el sistema ejerce sobre todos los aspectos de la vida: sobre lo público y lo privado, sobre el alma y sobre el cuerpo, sobre la vigilia y sobre el sueño (…) una violencia con la que el círculo se cierra y a la barbarie económica y a la barbarie política se suma la barbarie moral".

En las últimas tres décadas, la violencia del narcotráfico y del crimen organizado[2] han desarrollado una espiral destructora que no sólo ha segado miles de vidas, sino que también ha desplazado a comunidades enteras y ha sumido en el dolor y

[2] El crimen organizado se puede entender como una asociación de tipo empresarial que ha buscado diversificarse, ya que no se reduce sólo al narcotráfico, sino que involucra otras actividades delictivas perseguidas por el gobierno, como son el robo de vehículos, la extorsión y el secuestro, entre otros, así como delitos de impacto internacional que requieren acuerdos entre varios países para combatirlos de manera coordinada (Williams, 2010, citado por Montero, 2012).

la desesperanza a las familias de las víctimas de esta barbarie aniquiladora. No hay duda que en el desarrollo del narcotráfico han intervenido las fuerzas del mercado, ya que el país capitalista por excelencia (USA) ha ofrecido una creciente demanda de estupefacientes que han tratado de colmar los productores tanto colombianos como mexicanos. La responsabilidad es tanto de los demandantes como de los oferentes. No obstante, el mercado por sí solo no explica el crecimiento del fenómeno y de la violencia, si no se toma en cuenta el prohibicionismo permanente contra las drogas que ha ejercido Estados Unidos, aunque en la última década varios de sus Estados han despenalizado el uso de la marihuana. También hay que traer a escena, que el creciente vigor del narcotráfico y del crimen organizado en México coinciden con la etapa de florecimiento y consolidación del neoliberalismo, cuyos dogmas han promovido entre otras políticas, el debilitamiento del Estado así como la liberalización y la desregulación comercial y financiera, mismas que han facilitado el movimiento y el lavado de dinero ilícito.[3] En este contexto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha ejercido una violencia económica, no sólo a través de la política del Consenso de Washington, sino también por medio de la maquilización de la economía mexicana. Además el libre comercio facilitó el crecimiento del narcotráfico, el cual se ha consolidado como negocio transnacional.

La violencia política ha sido consustancial a los gobiernos del PRI, la cual al principio fue selectiva, pero con el despertar de la sociedad civil en los años sesenta y la lucha del Estado autoritario contra los movimientos sociales, se convirtió en sistémica. Ahí están los asesinatos de estudiantes en el 68, la guerra sucia, los asesinatos de Aguas Blancas, y más recientemente las ejecuciones de Tlatlaya y la desparición forzada de 43 jóvenes de la Escuela Normal de Ayotzinapa. Los dos sexenios de alternancia política (2001-2012) con el PAN en el mando del país marcan una continuidad en la violencia política estatal, la cual llegó a su climax con la incorporación de las fuerzas armadas a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, sin preparación previa ni una estrategia eficaz. El Estado de excepción se ha vuelto casi general: los innumerables retenes en las carreteras del país, la invasión de la fuerzas armadas en los focos de inseguridad, la generalización del crimen organizado en las ciudades que vuelve riesgoso el viaje al trabajo, a los lugares de recreación y hasta la asistencia de niños y jóvenes a la escuela. La violencia moral también se ha generalizado no sólo a nivel de los lugares de trabajo que imponen una serie de restricciones y a menudo la discriminación de género y de clase, sino también en instituciones públicas y privadas que imponen un determinado comportamiento a los usuarios y clientes. El duopolio televisivo en México ha devenido un poder fáctico que impone no sólo modas y conductas degenerativas a través

[3] Arturo Guillén (2015) expresa que "el neoliberalismo en vez de crear un sistema productivo más homogéneo e integrado, acentuó la heterogeneidad estructural; destruyó cadenas productivas, provocó desindustrialización y aniquiló la agricultura tradicional. El modelo neoliberal es un modelo concentrador del ingreso y excluyente que rompe el tejido social. La exclusión social es el caldo de cultivo de las actividades delincuenciales y la base de reclutamiento del crimen organizado".

de sus programas recreativos, sino también campañas de desprestigio político y fabricación de imágenes públicas a favor de partidos y candidatos para inclinar la balanza electoral en beneficio de los grupos de poder. Como indica Armando Bartra (2013), "se ha cerrado el círculo de la triple violencia".

En los años setenta y ochenta, a pesar de la creciente presión estadounidense contra el narcotráfico, el Estado mexicano aplicó una política de dejar hacer y dejar pasar a los carteles de la droga, los cuales crecieron y se organizaron en una especie de federación que parceló el territorio nacional en zonas de influencia para cada cartel o grupo de carteles. En los años 90 se rompió la paz inestable entre los carteles, lo que dio comienzo una competencia por la captura de plazas ya ocupadas, esto incrementó el nivel de violencia criminal. Con la alternancia política y la salida del PRI de la presidencia se alteró la relación entre las organizaciones criminales y el Estado. El narcotráfico obtuvo el dominio en algunas regiones y extendoó su actividad criminal en las áreas de secuestro, extorsión, contrabando y tráfico de personas. En diciembre de 2006, el Estado mexicano declaró la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, esto trajo como consecuencia el incremento extraordinario del nivel de violencia, ahora no sólo por parte de las organizaciones criminales, sino también por parte de las fuerzas armadas y la policía federal.

2. La evolución del narcotráfico en México

2.1. *El prohibicionismo y la criminalización del uso de las drogas en Estados Unidos y su imposición en México*

Como trasfondo del prohibicionismo y la criminalización de las drogas se encuentra el acendrado puritanismo de la sociedad estadounidense que se manifestó primero contra el consumo de alcohol y posteriormente contra el consumo de estupefacientes. El activismo contra las drogas por parte de Estados Unidos comienza desde 1906 en la Convención contra el opio, y en 1909 en la Conferencia Internacional de Shanghai para enfrentar el combate contra las drogas (Contreras-Velasco, 2010: 6). En 1914 el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Harrison y otras posteriores que prohibían los opiáceos, la cocaína y la marihuana. En 1930 se estableció el Federal Bureau of Narcotics, para el control del consumo de drogas. México comenzó sus esfuerzos para combatir las drogas desde la Conferencia de Shanghai de 1909 y la Convención Internacional sobre el Opio de la Haya en 1911 y 1912. (Contreras-Velasco, 2010: 7).[4] En 1923 el gobierno de Álvaro Obregón pro-

[4] Desde principios del siglo veinte ya había hecho esfuerzos por combatir la producción de drogas. En 1948 se llevó a cabo en México la primera campaña de erradicación de cultivos opiáceos, el ejército recorrió cerca de 11 000 kilómetros y destruyó casi 700 sembradíos a nivel nacional, extendiéndose a otros estados más allá de Chihuahua, Durango y Sinaloa (el triángulo dorado) (Toro 1995, citado por Contreras-Velasco,, 2010: 10).

hibió la importación de cualquier narcótico, y en 1927 el presidente Calles firmó un decreto prohibiendo la exportación de heroína y mariguana (Velasco, 2010). Posteriormente, el gobierno de Lázaro Cárdenas propuso el establecimiento de una regulación estatal de la distribución de drogas así como el tratamiento médico de las adicciones, sin embargo, Estados Unidos no aceptó la propuesta, he impuso la criminalización de las drogas (Enciso, 2009: 256).

Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos relajó su política prohibicionista y México se convirtió en proveedor de diversos opiáceos para los soldados de ese país. Después de la guerra, con la desarticulación de las rutas de la heroína provenientes de Europa y Asia y el aumento del consumo en el vecino país, México aumentó la producción de heroína y mariguana. No obstante, la heroína mexicana se exportó de manera importante a Estados Unidos hasta finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, en vista de que la mafia italiana de ese país recuperó el control del mercado importándola de Italia y Turquía. Aunque desde la Segunda Guerra Mundial México ya era el principal proveedor de mariguana en el mercado estadounidense (Velasco, 2010: 10). Durante la posguerra Estados Unidos volvió a la aplicación de su política prohibicionista. En 1961, en la Organización de Naciones Unidas (ONU), se firmó la Convención Única sobre Estupefacientes que suscribieron más de 70 países, la cual sustituyó a todos los anteriores tratados internacionales, y que mantiene la prohibición y fiscalización de sustancias peligrosas, limita el uso de estupefacientes únicamente para fines médicos y científicos y norma las atribuciones para los organismos internacionales involucrados en este tema (Hernández Ramírez, 2001: 4). En 1969 el gobierno de Richard Nixon preocupado por el aumento del consumo de drogas dentro de su país, dada la insuficiencia del gobierno mexicano para controlar la producción y exportación de drogas, puso en movimiento la Operación Intercepción que consistió en inspeccionar minuciosamente todos los vehículos provenientes de México. Esto genero una gran presión internacional hacia México, que se vio obligado a establecer la Operación Cóndor para erradicar los cultivos de amapola y mariguana en territorio mexicano, en la que miles de hectáreas de dichos cultivos fueron quemadas. En esta operación intervinieron 5 000 soldados mexicanos y 350 miembros de la Policía Judicial Federal, con un gasto de 35 millones de dólares por parte del gobierno mexicano (el gobierno de Estados Unidos gastó un millón de pesos por cada cuatro del gobierno de México). Esta operación logró reducir la participación de México en el mercado estadounidense del 70 al 10 por ciento (Toro 1995, citada por Contreras-Velasco, 2010: 12). Desafortunadamente, la campaña fue exitosa sólo por algunos meses, ya que los cultivos se trasladaron a lugares inaccesibles, en las sierras mexicanas, así apareció la "cartelización" del mercado, en la que los grupos más fuertes y organizados utilizan una mayor violencia y generan un aumento de la corrupción. Años después, hacia mediados de los ochenta, los sembradíos de

mariguana eran mayores que antes de la Operación Cóndor (Contreras-Velasco, 2010).

Las últimas tres décadas del PRI en la presidencia de la república mexicana, se caracterizaron por ciclos de ampliación y reducción de los espacios de impunidad frente al prohibicionismo, condicionados por el apoyo de Estados Unidos al régimen priista en el ámbito internacional y por negociaciones locales y pactos entre la elite de poder con organizaciones criminales (Contreras-Velasco, 2010). Con la llegada de la alternancia y el pluralismo político en el año 2000 se desestabilizó el entramado institucional en su conjunto al pulverizarse los pactos y negociaciones de los espacios de impunidad, con la declaración de guerra al narcotráfico por parte de Felipe Calderón en 2006 (Contreras-Velasco, 2010).

2.2. *La evolución del narcotráfico en México*

De acuerdo con Guillermo Valdés (2013), la evolución del narcotráfico en México ha pasado por cinco etapas. En los primeros años del narcotráfico, 1926-1940, se comienza con un desarrollo incipiente de plantíos de adormidera y marihuana en Sinaloa y otros estados vecinos, manejados por pequeños productores y traficantes. Éstos empezaron a utilizar la violencia como mecanismo de control y la corrupción como medio de relación con las autoridades, las que muestran una debilidad, sobre todo a nivel local. Ya en esta etapa comienza la presión de Estados Unidos para contener la oferta (Valdés, 2013).

En una segunda etapa, 1940-1980, de auge y consolidación monopólica, la cual tuvo como motor el aumento de la demanda de opio y marihuana en los Estados Unidos, los productores mexicanos se desarrollan y se organizan en cárteles —construyen una logística para la producción, recolección, empaquetado y traslado de la droga a la frontera (Valdés, 2013). En 1969 el gobierno de Richard Nixon impulsa una mayor presión sobre México para contener la oferta de estupefacientes. Así, México impulsa la Operación Cóndor, la cual tuvo éxito por un corto periodo durante el que disminuyó de manera importante el contrabando de drogas a Estados Unidos, pero cuyo efecto fue la expansión de la siembra a zonas inaccesibles, en medio de la tolerancia por parte de las autoridades. La creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) estableció cierto control del tráfico de estupefacientes, pero desembocó en el aumento de la participación de las autoridades en las ganancias, por medio de la protección a los cárteles de la droga (Valdés, 2013).

Entre las décadas de los setenta y ochenta surgieron auténticos cacicazgos regionales que hicieron florecer el negocio del narcotráfico, entre los que aparecen Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo ("Don Neto"), Pablo Acosta Villarreal, Alberto Sicilia Falcón, Juan N. Guerra, Miguel Ángel Félix Gallardo, entre

otros personajes (Ravelo, 2005: 18). La mayoría de estos cacicazgos desarrolló una organización piramidal que tan sólo les permitieron controlar una región. En cambio, Miguel Ángel Félix Gallardo (MAFG) sobresalió como artífice de los modernos esquemas corporativos de amplio alcance territorial de cuya iniciativa surgieron los cárteles de Tijuana y Sinaloa (cártel del Pacífico). La Operación Cóndor obligó a MAFG y otros capos a emigrar de Sinaloa a Guadalajara, ciudad que se convirtió en centro de operaciones de los grandes traficantes de drogas (Ravelo, 2005: 93). Cabeza de lo que podría llamarse una *holding* criminal, MAFG creó a su alrededor pequeños corporativos y liderazgos regionales que controlaban el tráfico y tenían protección institucional. Este fue el inicio de un diseño empresarial que basaba el negocio del narcotráfico en consejos con estructuras horizontales y que empezó a romper con la vieja tradición del capo o cacique regional (Ravelo, 2005: 88). Con el tiempo la competencia comenzó a debilitar la organización de MAFG y en abril de 1989 fue encarcelado, puesto que se le retiró la protección de las autoridades, pero esto no mermó su poder de convocatoria, ya que desde prisión dio la orden de que se reunieran los capos en Acapulco para repartirse el país, decisión que por primera vez llevó al narcotráfico a operar con territorios acotados[5] (Ravelo, 2005: 95).

La tercera etapa, 1980-1990, fue de fragmentación y ruptura, con la caída de MAFG y el reparto de plazas entre los capos, lo cual da inicio al fin del monopolio de Sinaloa (Valdés, 2013). En esta etapa entran al mercado de cocaína los capos de Colombia, pero con la presión de Estados Unidos se cierra la ruta del Caribe y se abre la ruta de Centro América y México, precursora del dominio mexicano del mercado estadounidense de la droga. El asesinato de Enrique Camarena, agente de la CIA, por parte del cártel de Rafael Caro Quintero, acarrea intensas represalias por parte de Estados Unidos y México en 1984-1985. El gobierno mexicano desaparece la DFS, así termina el modelo de administración de la delincuencia por parte del Estado. En 1989 el gobierno mexicano crea el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) (Valdés, 2013).

La cuarta etapa, 1990-2006, se caracteriza por el inicio de las guerras entre los cárteles del narcotráfico y la captura parcial del Estado (Valdés, 2013). El clan Arellano Félix y el Cártel de Sinaloa comenzaron una guerra que incluyó una masacre en una discoteca de Puerto Vallarta y la muerte del Cardenal Posada, a quien supuestamente se había confundido con el "Chapo" Guzmán. Este último fue detenido poco después en 1993, por lo que floreció la operación de los Arellano Félix (Blog del Narco, 2015). El cártel de Ciudad Juárez, liderado por Amado Carrillo Fuentes, estableció una federación criminal que congeló las luchas entre la mayoría

[5] El reparto se dio más o menos así, según la PGR: Joaquín Guzmán Loera, el "Chapo", recibió Mexicali y San Luis Rio Colorado; Rafael Aguilar Guajardo, Ciudad Juárez, Chihuahua y Nuevo Laredo; Héctor Luis Palma Salazar, el "Güero", Nogales y Hermosillo; Jesús Labra, el "Chuy", tío e impulsor de los hermanos Arellano Félix, Tijuana; Ismael Zambada García, el "Mayo", Sinaloa. Otros tramos del país fueron entregados, previas negociaciones, a Rafael Chao, ex agente de la DFS y a Baltazar Díaz Vega, el "Balta" (Ravelo, 2005: 96).

de las facciones, pero su muerte en julio de 1997 abrió el camino a la independización de varios de sus asociados, incluyendo el clan Beltrán Leyva, Ismael el "Mayo" Zambada y Juan José Esparragoza el "Azul". Después de independizaciín sobrevino un baño de sangre que ha continuado por la competencia para capturar las plazas fronterizas (Blog del Narco, 2015). El escape del "Chapo" Guzmán del penal de alta seguridad de Puente Grande, Jalisco en enero de 2001, preparó el escenario para otra federación criminal, que incluyó al clan de los Beltrán Leyva, Zambada, Esparragoza y lo que quedaba del clan de los Carrillo Fuentes en Ciudad Juárez. La competencia por la plaza de Tijuana provocó otra contienda entre la gente del "Chapo" y los Arellano Félix. Al mismo tiempo, la federación trató de ganar control de los corredores del Cártel del Golfo en el oriente, lo que provocó una batalla por el paso fronterizo más preciado, Nuevo Laredo, lo que sumió a esa zona en una espiral de violencia entre 2003 y 2004 (Blog del Narco, 2015). Por su parte, el nuevo líder del Cártel del Golfo, Osiel Cárdenas Guillén, el "Mata Amigos", atrajo a los 31 miembros de las fuerzas especiales federales, los llamados Zetas, como sicarios del Cártel, los que posteriormente se independizaron y entrenaron a un grupo de traficantes en Michoacán, la Familia Michoacana, la cual sembró el terror en ese estado. De la Familia emergieron otros traficantes autollamados Los Caballeros Templarios. El Cártel de Sinaloa estableció una lucha a muerte contra los Zetas sobreviniendo una etapa de caos e ingobernabilidad en Michoacán. Tanto la Familia Michoacana como los Zetas diversificaron sus negocios ilícitos al secuestro, la extorsión y la piratería. La desintegración de la federación en 2004 a raíz de un atentado ordenado por el "Chapo" contra Rodolfo Carrillo Fuentes, el "Niño de Oro", redundó en la extensión de la lucha a Ciudad Juárez, que fue considerada una de las ciudades más peligrosas del mundo (Blog del Narco, 2015).

El recrudecimiento de la lucha entre los Cárteles y la consiguiente cauda de muertes llevó al gobierno, primero al de Vicente Fox y después al de Felipe Calderón, a incorporar a las fuerzas armadas mexicanas a la lucha contra el narcotráfico, así como al desarrollo de equipos de inteligencia, capacitación y nueva legislación, que fortalecieran al sistema judicial para combatir a los criminales (Blog del Narco, 2015). En seguida se realiza un breve recuento de la guerra de Felipe Calderón contra el crimen organizado.

3. La guerra de Felipe Calderón Hinojosa (FCH) contra el narco tráfico y el crimen organizado

Jorge Castañeda y Rubén Aguilar, en su libro *El narco: la guerra fallida* publicado en 2009, no concuerdan con las razones que dio el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa (FCH) para lanzar la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado. Una de las primeras (Castañeda y Aguilar, 2009: 13) fue "para que la

droga no llegue a sus hijos", la cual no se sostiene, ya que la demanda de drogas no ha aumentado de manera significativa de acuerdo con las cifras del propio gobierno de Calderón. La segunda justificación de FCH "radica en una extraña combinación de violencia, razón de estado y corrupción —penetración del narco en esferas políticas" (Castañeda y Aguilar, 2009: 33). Se culpó a la administración de Vicente Fox (en sus últimos meses en el poder), así como al descuido, la omisión o la desidia de los sexenios precedentes, lo cual ha provocado la expropiación de partes significativas del territorio nacional por parte del narco y el crimen organizado. A esto se agrega la complicidad de las autoridades estatales y municipales con el negocio de los estupefacientes. En cuanto a la violencia, la cifra de homicidios disminuyó de 33 942 en 1998 a 25 129 en 2007, por lo que la tendencia de la violencia homicida fue claramente decreciente. También se redujo el número de homicidios dolosos y secuestros en ese periodo. Con el inicio de la guerra de Calderón las cifras delictivas comenzaron a aumentar de manera significativa, sobre todo a partir de 2008 (Castañeda y Aguilar, 2009: 45). En cuanto al contubernio con el crimen organizado, la extraterritorialidad y la corrupción de las esferas públicas, (127) concluyen que "estas situaciones no son nuevas, permanentes, ni son más graves que antes, sin que ello justifique los hechos actuales o implique una postura de brazos caídos". La conclusión más importante de estos autores, en relación a la guerra de Calderón contra el narcotráfico y el crimen organizado, es que "fue por motivos políticos, producto directo de la supuesta necesidad de legitimarse, al término de un proceso electoral cuestionado por los perdedores" (128). De cualquier manera, la guerra de Calderón es una "guerra fallida", tanto porque la violencia y sus costos humanos han sido considerables, como porque la captura de capos y el decomiso de drogas no son indicadores de éxito, ya que el abasto a la demanda de estupefacientes por parte de Estados Unidos se mantiene como el motivo esencial de los narcos mexicanos.

En cuanto al aumento de la violencia debido al incremento de armas provenientes de Estados Unidos, Castañeda y Aguilar (2009: 127), opinan que "se trata de medias verdades", ya que "la importación de armas a México desde el norte no es una explicación ni muchos menos una causa de la violencia en nuestro país. Las armas provienen de todas partes, y países sin frontera con Estados Unidos padecen niveles de violencia muy superiores a los que rigen en México, niveles que en los últimos dos decenios han descendido notablemente, de acuerdo con las cifras del propio gobierno". Sin embargo, la Operación Rápido y Furioso implementada por la CIA para determinar el destino de más de dos mil armas dio por resultado que muchas de ellas acabaron en manos del crimen organizado mexicano, inclusive, con una de éstas se asesinó a uno de los guardias de la patrulla fronteriza de Estados Unidos en diciembre de 2010.[6] Recientemente, un estudio del Congreso de

[6] El polémico programa Rápido y Furioso, que permitió la entrada de armas a México para supuestamente detener a grandes traficantes, fue el cuarto programa desde 2006 que aplicó una estrategia similar, revela un informe del congresista Elijah Cummings,

Estados Unidos dio a conocer que este país aumentó en 2014 la venta de armas en un 35% (*La Jornada*, 27-12-2015, p. 24).

El combate al crimen organizado se convirtió en la prioridad principal de la política pública de FCH, mediante acciones internas, como en el ámbito de política exterior por medio de la cooperación internacional, esta última derivó en la Iniciativa Mérida, concebida como el ejercicio de cooperación en seguridad entre Estados Unidos y México (Velázquez y Prado, 2009: 14). El 27 de octubre de 2007, la Embajada de Estados Unidos en México difundió el documento Iniciativa Mérida. El gobierno mexicano lo considera un nuevo paradigma de cooperación, porque logró que Estados Unidos reconociera abiertamente su corresponsabilidad en el problema del narcotráfico, además consiguió que Washington aportara recursos económicos para su combate (Velázquez, Prado, 2009). Sin embargo, sus objetivos son de carácter restrictivo respecto a la seguridad, y sustentan sus operaciones en un esquema verticalista de ayuda externa, donde el donante establece unilateralmente las condiciones para mantener los apoyos suministrados a México, Centroamérica, Santo Domingo y Haití. Además, el monto estipulado de 1 400 millones de dólares durante tres años, es insuficiente para contender con la magnitud del narcotráfico (Velázquez, Prado, 2009: 15).

La normatividad y las estrategias que rigen la guerra contra el crimen organizado están planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012, el Programa Nacional de Seguridad Pública, los Programas Sectoriales, así como en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. El PND se encarga de la estrategia y en su eje uno se expresa que el respeto al Estado de Derecho es un elemento necesario para el desarrollo económico y su objetivo es lograr la vigencia de los derechos de las personas y el establecimiento de un clima de paz, mediante la aplicabilidad de la ley (Montero, 2012: 5). El objetivo general es "recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado". Las estrategias son: "aplicar la fuerza del Estado para recobrar los espacios ocupados por los criminales, organizar operativos junto con los diferentes ordenes de gobierno para abatir el narcomenudeo, fortalecer las medidas contra el lavado de dinero, y destruir las organizaciones criminales" (Montero, 2012). En vista de la debilidad de las policías y sus vínculos con el crimen organizado, Calderón incorporó al Ejército y la Armada para el combate frontal contra la criminalidad. El resultado del choque frontal contra el crimen organizado ha sido el incremento de la violencia, la cual se refleja en el aumento de asesinatos y en un elevado número de desplazados. A pesar de los operativos realizados, la aprehensión de criminales y los decomisos de drogas, los objetivos de recuperación de los espacios públicos en poder de los criminales y el establecimiento de un clima de paz no se han logrado.

demócrata de mayor rango en la Comisión de Supervisión y Reforma del Gobierno de la Cámara de Representantes (La Jornada, 1-02-2012, p. 20).

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) reafirma el objetivo expresado en el PND: "Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho", mediante la participación de los tres ordenes de gobierno y la participación ciudadana. La Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia incluye el apoyo a las entidades federativas para disminuir la incidencia de los secuestros, los homicidios dolosos, los robos con violencia, así como el fortalecimiento de la cultura ciudadana de la denuncia de los hechos delictivos (Montero (2012: 6) critica tanto al PND como al PNSP, ya que las estrategias no toman en cuenta las posibles causas del fortalecimiento del crimen organizado, y también que la política de seguridad pública ataca los productos del crimen organizado, en particular la violencia, pero no su estructura organizacional.

El Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ) pone énfasis en la coordinación y cooperación a nivel nacional e internacional, particularmente de la Procuraduría General de la República (PGR) con las fuerzas armadas y con la Secretaría de Seguridad Pública, de acuerdo con las políticas del SNSP, así como la coordinación de la PGR con organismos policiales y de procuración de justicia de otros países (Montero, 2012).

El Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP) tiene entre sus objetivos alinear las capacidades del Estado en el combate al crimen organizado, mediante la homologación y certificación de la actuación de las policías y sus procedimientos en las 32 entidades federativas según los criterios internacionales; llevar a cabo operativos conjuntos para establecer la seguridad y paz pública en las regiones con mayor criminalidad, en coordinación con las fuerzas armadas y los gobiernos de los estados; establecer el despliegue de la policía federal en todo el país. Otros objetivos son el combate de la impunidad, recuperar el sentido original de los centros de reclusión, incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policía, profesionalizar a las corporaciones policiales, así como fomentar la confianza de la sociedad en las instituciones de seguridad pública. De acuerdo con Montero (2012: 7), este programa ignora la relación de las organizaciones criminales con otros grupos (e.g., pandillas, delincuentes del fuero común) y carece de una coordinación para impedir el lavado de dinero. En suma, fortalece la capacidad policial con el fin de que el Estado esté mejor preparado para reaccionar y no para prevenir y reducir las acciones criminales.

El objetivo del gobierno federal, de acuerdo con Montero (2012) "no es combatir el crimen organizado sino la violencia que este genera, y que para ello ha implementado una política basada principalmente en el uso de la fuerza pública, factor que no facilita la colaboración inter e intragubernamental por los conflictos que surgen cuando se articulan las políticas de seguridad pública con las de seguridad nacional".

3.1. *La política de seguridad de Enrique Peña Nieto*

A los pocos días de su toma de posesión, el 17 de diciembre de 2012, el presidente de la república Enrique Peña Nieto (EPN) se reunió con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, acompañado de los 31 gobernadores del país, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y los titulares de la Secretaría de Gobernación y de la PGR, para lanzar una nueva estrategia de seguridad.[7] Esta nueva estrategia está basada en seis líneas de acción con el objeto de disminuir la violencia y la criminalidad en el país (*Aristegui Noticias*, 17-12-2012). EPN expresó que la totalidad de las acciones de seguridad se acordaron en el marco del Pacto por México. Las líneas de acción son las siguientes:

1. Los objetivos prioritarios son la reducción de la violencia y la recuperación de la paz social, los cuales deben reflejarse en la disminución de los indicadores de homicidios y secuestros. Se planeará cuidadosamente la política de seguridad y se realizarán los cambios institucionales de mediano y largo plazo que se juzguen necesarios. La política de seguridad no será reactiva.
2. Prevención. Se enfocarán los esfuerzos en atender las causas del fenómeno delictivo mediante un programa transversal de prevención. De aprobarse este programa, contará con 115 600 millones de pesos en el presupuesto de 2013.
3. Protección y respeto a los derechos humanos. Se pondrá en marcha un Programa Nacional de Derechos Humanos. Se impulsará la legislación en materia de atención a las víctimas, reparación de los daños y uso legítimo de la fuerza pública. Se retirarán las reservas hechas a los tratados internacionales, se realizará la depuración y reestructuración del Instituto Nacional de Migración, y se instrumentará una política pública para atender el caso de las personas desaparecidas. Para iniciar estos programas, EPN instruyó al titular de Gobernación a instalar la Comisión Intersecretarial de Prevención del Delito.
4. Coordinación. Será conducida por la Secretaría de Gobernación (Segob) y se hará énfasis en el trabajo conjunto con los gobiernos estatales y el del Distrito Federal. El territorio nacional se dividirá en cinco zonas. Se creará un Centro Nacional de Inteligencia (CNI) en la ciudad de México, el cual será asesorado por la CIA y el Pentágono (*Proceso*, 17-01-2013).

[7] En parte, la nueva estrategia se afinó antes de que EPN tomara posesión, con las experiencias intercambiadas con los presidentes en la Cumbre de mandatarios de Centroamérica, celebrada en Guatemala (17 de septiembre), y realizó enseguida encuentros con los presidentes de Colombia, Argentina, Chile y Perú. La agenda multilateral estableció tres ejes temáticos centrales: inmigración, seguridad y desarrollo económico (Retana, 2013). El 27 de noviembre de 2012, EPN se entrevistó con Barack Obama, pero no hubo una redefinición del paradigma de seguridad con el agregado de que Peña Nieto expresó a Obama su rechazo a la legalización de las drogas. La prensa estadounidense destacó la indispensable superación de la agenda monotemática en la relación bilateral, es decir, abrir la agenda a otros temas (Retana, 2013).

5. Transformación institucional. La Segob se encargará de la política de seguridad interior, por lo que desaparece la Secretaría de Seguridad Pública. La Policía Federal será reorganizada para fortalecer el control interno. Se creará la Gendarmería Nacional, la cual se integrará con 10 000 elementos. Se deberá generar un consenso para consolidar el mando único en las policías estatales. Se crearán unidades de la Policía Federal para combatir el secuestro y la extorsión. El entrenamiento y capacitación policial será apoyado por las agencias de seguridad de Estados Unidos, como el FBI y otros organismo policiales y de inteligencia.
6. Evaluación y retroalimentación. La política de seguridad será evaluada en cada una de las acciones con indicadores claros, medibles y transparentes. La evaluación será útil para retroalimentar, y en su caso, ajustar esta política de Estado.

Llaman la atención tres cuestiones: la nueva agencia de inteligencia del Estado, la creación de la Gendarmería Nacional y el Centro de Control y Comando (Retana, 2013). El nuevo Centro Nacional de Inteligencia estará controlado por mexicanos, pero adiestrado por Estados Unidos y enlazado a una agencia dependiente del Pentágono, que fusionará la información de inteligencia de la PGR, la Sedena y la Semar, la cual estará centralizada en la Secretaría de Gobernación. El mayor problema es la falta de cuadros nacionales especializados, directivos y operativos, así como la centralización estratégica en la Segob la cual puede presentar problemas de autonomía operativa (Retana, 2013). En cuanto a la creación de la Gendarmería Nacional hay que reiterar que el tema de las mafias criminales rebasa con mucho el asunto policial-militar, por lo que es necesario acompañar esta medida con otras como el desarrollo regional, el blindaje anticorrupción y los controles constitucionales sobre las actividades policiales y la rendición de cuentas. Se reafirma así, la tesis policial-militar represiva como eje de la política anticrimen y, en el fondo considerándose un tema de seguridad pública y no de seguridad nacional (Retana, 2013). La creación del Centro de Comando y Control indica un mayor despliegue del ciclo de inteligencia contra la criminalidad, pero concentrado y centralizado al máximo, además está ligado a la estrategia general de Estados Unidos, lo que implica una falta de autonomía de diseño y de operación. Aunque se observa una mayor organización, mejores recursos y un cambio cualitativo, se insiste en un enfoque reconocido como fracasado por sus propios hacedores (ver documento del Senado de Estados Unidos), que da poca importancia a lo social y a lo cultural (Retana, 2013). El camino es el cambio de paradigma y el diseño de una política propia ajustada a las condiciones de México, como país esencialmente de tránsito, ya que aun cuando el consumo interno de drogas ha crecido no es el problema fundamental, como sí lo es en Estados Unidos (Retana, 2013).

Los programas de prevención de los delitos constituyen uno de los puntos débiles de la estrategia de seguridad pública de EPN, a pesar de que el presupuesto de desarrollo social dentro del gasto público programable total es el de mayor magnitud,[8] el nivel de pobreza y marginalidad sigue aumentando. De acuerdo con el Comité Técnico del Coneval, de 2006 a 2012 la pobreza aumentó de 42.9% de la población total a 52.3% (durante el gobierno de FCH), y de 2013 a 2014 de 52.3% a 53.2% (en el gobierno de EPN). Sin embargo, las mediciones más apegadas a la realidad realizadas por Damían, Boltvinik y Marín (2015: 6) de acuerdo con el método MMIP, muestran que los niveles de pobreza subieron de 79% a 83.1% de la población total entre 2006 y 2012, y de 83.1% a 84.3% en 2013 y 2014. Algunas de las razones de la ineficacia del gasto en desarrollo social son la filtración y retención del gasto a medida que este baja a través de los diferentes niveles burocráticos, así como el uso de dicho gasto con fines electorales. Los programas de creación de empleo continúan siendo ineficaces y el empleo informal con salarios e ingresos precarios ha alcanzado a 60% de la población económicamente activa. Por otra parte, el sistema penitenciario ha sido penetrado por el crimen organizado, por lo que muchos de los centros penales son dominados por los delincuentes, desde cuyo interior siguen operando narcotraficantes y extorsionadores.

En cuanto al Programa Nacional de Derechos Humanos, si bien ha habido un esfuerzo del gobierno federal para preservar los derechos de los ciudadanos, estos siguen conculcándose, sobre todo en los territorios dominados por el crimen organizado, como en los estados de Guerrero, Michoacán, Veracruz y Tamaulipas. Como ejemplos sobresalientes se tienen las ejecuciones realizadas en Tlatlaya, la desaparición forzada de 43 normalistas en Ayotzinapa en septiembre de 2014, la desaparición de cinco jóvenes detenidos por la policía en Tierra Blanca, Veracruz, en este mes de enero de 2016, así como el continuo desplazamiento forzado de familias de los territorios con mayor violencia hacia las zonas urbanas y hacia los Estados Unidos. Recientemente, la ONU dio a conocer, con base en datos del Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación, que entre 2006 y 2014 en México han desaparecido más de 23 mil personas, 30% de las cuales son menores de 18 años (*La Jornada*, 21-01-2016, p.7). Al corte más reciente, correspondiente al 31 de octubre de 2015, las procuradurías y fiscalías reportaron en conjunto 26 670 casos de personas no localizadas, 3 399 más que en octubre de 2014. La PGR reporta una lista de 1 111 casos de personas desaparecidas, de las cuales 77 se adjudican al ejército, 25 a la policía federal, 36 a la estatal y 24 a la municipal, las que de probarse se considerarían como desapariciones forzadas cometidas por servidores públicos. A la fecha, las autoridades federales y estata-

[8] No obstante, su porcentaje se redujo del 60.7% en el año 2000 a 58.6% en el año 2015. Dentro del gasto en desarrollo social, el programa de Prospera para la inclusión social, también disminuyó de 66 567 millones de pesos (mp) en 2012, último año de gobierno de FCH, a 65 873 mp en 2015 (en términos reales) durante los primeros tres años de gobierno de EPN.

les tienen pendiente de resolución 27 638 expedientes de personas desaparecidas (*La Jornada*, 22-01-2016, p. 3).

Si bien la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal ha mejorado, todavía se observa falta cordinación entre las fuerzas armadas y la policía federal, en términos de la competencia por una mayor jerarquía y de quien debe llevar el mando en los operativos contra los criminales. Dentro de las mismas fuerzas armadas se observa cierta rivalidad entre la Sedena y la Semar. En la actualidad, a la Semar se le ha encomendado labores de inteligencia para la captura de los grandes capos, situación también favorecida por la CIA por desconfianza a la Sedena en relación a sus vínculos con el crimen organizado.

La transformación institucional en el gobierno de EPN se ha focalizado en la centralización del poder en la Secretaría de Gobernación, por lo que la Secretaría de Seguridad Pública desapareció. Ésta última había llegado a grandes niveles de corrupción en el gobierno de FCH, sobre todo permitida y operada por el ex Secretario Genaro García Luna quien fabricaba culpables (e.g., caso Florence Cassés) y se aliaba a las televisoras para filmar operativos simulados de captura de secuestradores como golpes mediáticos.

3.2. *La criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)*

La ZMCM muestra en sus actividades una compleja interacción de actos legales e ilegales a través del tiempo. El acceso al espacio urbano ha sido una combinación de la compra legal e ilegal, así como de la invasión de la propiedad social, estatal o privada (Alvarado, 2012: 65). Un aspecto crucial de la vida en la metrópoli es la lucha por el agua, sobre todo en las colonias en las que el abastecimiento legal es limitado, por lo que sus habitantes entran en procesos de adquisición informal e irregular del agua en pozos, tomas clandestinas, o movilizaciones cotidianas para exigir a las autoridades el abasto en camiones cisterna (66). La gran mayoría de la población tiene acceso al servicio de energía eléctrica, pero una buena parte la obtuvo por medios ilegales, sin contrato, o colgándose de las líneas de energía. Otros bienes públicos básicos como el drenaje, la pavimentación, la electrificación del espacio público, los servicios de mercados (sujetos a extorsión gubernamental), escuelas (en donde impera la extorsión y compra de lugares, la venta de plazas y de títulos), han acompañado la lucha de la población por tener una vida urbana digna (Alvarado, 2012). El transporte en la ciudad con servicios proveídos mayormente por el gobierno, está entrelazado con las economías legal e ilegal. El Metro de la Ciudad es un extenso sistema de puntos de venta de todo tipo de mercadería irregular e ilegal, en el que los *vagoneros* (vendedores a bordo) están sometidos a la extorsión de las autoridades. Buena parte del transporte privado opera fuera de reglas mínimas de seguridad y de tránsito, sin papeles o con documentos clonados (67).

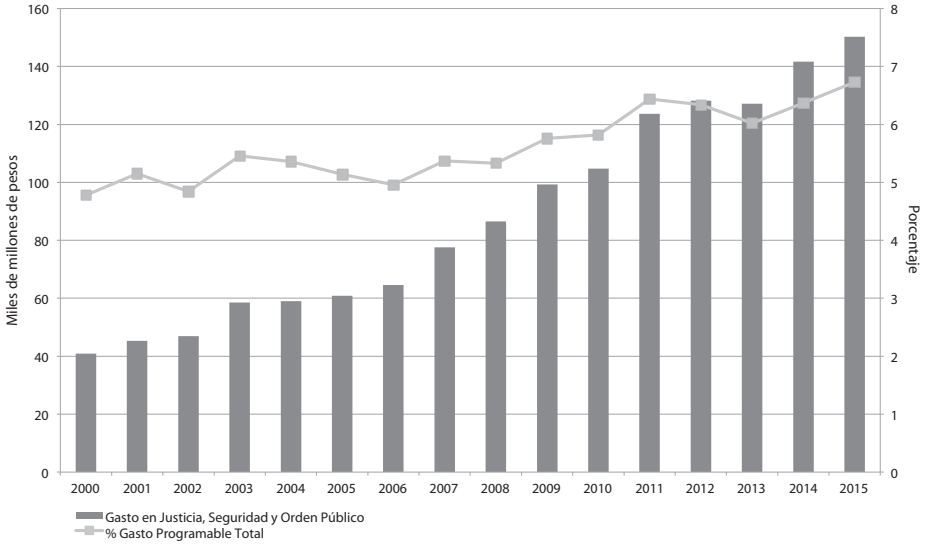
Como expresa Alvarado (2012: 68), "esto ha producido una ciudad con una legalidad ambigua, contradictoria, cambiante, segmentada, construida política y socialmente con medios de intercambio clientelar y patronazgo, que limita y determina trayectorias de inserción desigual y discriminatoria al espacio urbano. La criminalidad contemporánea en la ciudad es una combinación de prácticas ilegales e informales con otras formalmente legales. Casi todos los mercados legales tienen su contraparte con mercados ilegales. Allí están articuladas redes sociales locales con otras internacionales y empresas locales con transnacionales".

Comparando la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en la ZMCM con la tasa a nivel del país: en el año 2000, la ZMCM tuvo una tasa de 31.1, mientras que el país alcanzó una tasa de 31.7; en el año 2008 la ZMCM alcanzó un tasa de 17.0, mientras que el país tuvo una de 24.9. Así, en el año 2000 las tasas de homicidios son casi iguales en la ZMCM que en el país, sin embargo, en el año 2008, la ZMCM bajó sustancialmente la tasa de homicidios en 7.9 puntos comparada con la del país. En cuanto a la tasa de lesiones por cada 100 mil habitantes, la ZMCM en el año 2000 alcanzó una tasa de 324.4 y en el año 2008 una tasa de 332.1, mientras que el país tuvo tasas de 254.1 y 225.1 en dichos años, lo cual indica que el nivel de violencia por lesiones es mucho más alto en la ZMCM. Este mayor nivel de violencia de la ZMCM se explica por las tasas más elevadas de lesiones en los 35 municipios conurbados que conforman, junto con el Distrito Federal, la zona metropolitana. Las tasas de la ZMCM fueron recopiladas por Alvarado (2012: 106-107 y 117-118, con base en el INEGI).

4. Recursos utilizados contra la delincuencia organizada y los hechos delictivos

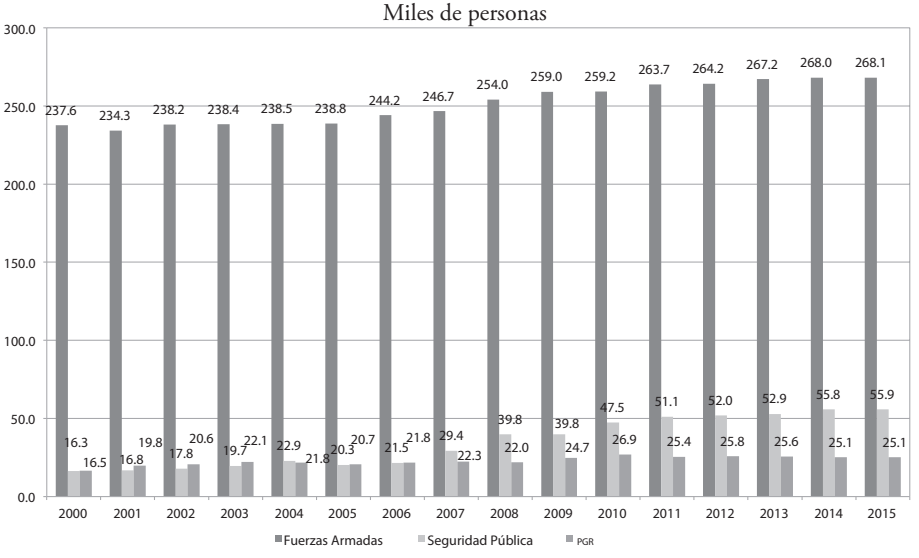
Los recursos financieros y humanos para el combate del crimen organizado han tenido un incremento continuo, sin embargo no han logrado ponerlo bajo control. El Gasto Programable en funciones de Justicia, Seguridad nacional, Seguridad interior y Orden público pasó de 40 891 millones de pesos (mp) en el año 2000 a 150 321 mp en 2015 (a precios constantes del año 2000), o sea un aumento de 368% en términos reales. En cuanto al gasto programable total, las funciones de justicia, seguridad y orden público, participaron con un 4.78% en el año 2000, y aumentaron a 6.73% en el año 2015. Véase la gráfica XI.1. Los recursos humanos utilizados en el combate a la delincuencia pasaron de 270 338 efectivos en el año 2000 a 348 126 en 2015, es decir, un aumento de 29%. Sobresale el número de elementos de las Fuerzas Armadas, los cuales sumaron 237 552 en el año 2000, aumentaron a 268 111 en 2015 (un aumento de 13%); le siguen los elementos a cargo de la Seguridad Pública, los que en el año 2000 sumaban 16 305, y en 2015 aumentaron su número a 54 940 (un aumento de 237%); finalmente los elemen-

Gráfica XI.1. Gasto Programable en funciones de Justicia, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Orden Público 2000-2015. (2000 = 100)



Fuente: Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, pp. 45 y 411, sobre la base de las Cuentas de la Hacienda Pública y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Gráfica XI.2 Recursos Humanos de las Fuerzas Armadas (SEDENA y SEMAR), de la Seguridad Pública y de la Procuraduría General de la República (PGR) 2000-2015.



Fuente: Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, pp. 44 , 48 y 52, sobre la base de información de la SEDENA, la SEMAR y la Secretaría de Gobernación.

tos de la Procuraduría General de la República (PGR) pasaron de 16 481 en el año 2000 a 25 075 en 2015 (un incremento de 52%). Véase la gráfica XI.2.

En cuanto a los hechos delictivos denunciados en el Fuero Federal, estos han fluctuado, primero con una disminución en los años de 2000 a 2002, para luego comenzar un ciclo de aumento a partir de 2003 (81 230 denuncias) hasta 2007 (137 289 denuncias), para luego iniciar un ciclo de descenso a partir de 2008 (136 091 denuncias) a 2012 (125 328 denuncias), último año de gobierno de FCH; y seguir bajando en los primeros dos años de la administración de EPN (98 189 denuncias en 2013 y 98 059 en 2014). Todas estas son cifras tomadas del tercer informe de EPN. Dentro del Fuero Federal, los delitos contra la salud (vinculados al narcotráfico) son los más numerosos, seguidos de los delitos con armas de fuego y explosivos. Ambos delitos participaron, en promedio anual, con cerca del 53% de los hechos delictivos del Fuero Federal de 2000 a 2004, dieron un salto significativo entre 2005 y 2009, subieron a un promedio anual de 63.9%; comenzaron a bajar su participación a partir de 2010, y alcanzaron un promedio anual de 36.2% entre ese año y 2014.

Los hechos delictivos denunciados en el Fuero Común presentaron cuatro ciclos: 1) aumento entre 2000 y 2002 (de 1 367 238 a 1 439 481 delitos); 2) disminución de 2003 a 2005 (de 1 436 669 a 1 415 681 delitos); 3) aumento entre 2006 y 2011 (de 1 471 101 a 1 729 934 delitos); 4) disminución de 2012 a 2014 (de 1 704 915 a 1 590 331 delitos). El delito más numeroso dentro del Fuero Común es el de robo, el cual participó con un promedio anual (2000-2014) de 39.2%, seguido del delito de lesiones con 15.2%, el delito de homicidio con 2% y los otros delitos con 43.6%. El delito de lesiones tuvo una tendencia a disminuir del año 2001 al 2005 (de 258 783 a 239 165 delitos); luego de aumento entre 2006 y 2007 (de 245 507 a 261 295 delitos); finalmente una tendencia a la disminución entre 2008 y 2014 (de 250 973 a 194 114 delitos). El delito de homicidio tuvo una tendencia a disminuir en el periodo de gobierno de Vicente Fox (de 31 982 a 25 771 homicidios) entre 2000 y 2005, para tender a un aumento significativo durante la guerra de Felipe Calderón (de 27 552 a 38 224 homicidios) entre 2006 y 2012. Se observa una disminución en 2013 y 2014, en el periodo de gobierno de EPN (de 34 903 a 32 631 homicidios). Si se desglosan los homicidios dolosos de los no dolosos, hubo un aumento de 8.6% de 2014 a 2015, de 15 653 a 17 013 homicidios dolosos (*La Jornada*, 22-01-2016, p. 6, con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública). Véase el cuadro XI.1.

Sin embargo, la pequeña disminución de hechos delictivos, tanto del Fuero Federal como del Fuero Común durante la primera mitad de gobierno del presidente EPN, no indica que haya disminuido la violencia global que arrasa al país. Además de los miles de lesionados y muertos, hay que agregar el desplazamiento interno forzado (DIF), el cual se plantea como un problema fundamental de las comunidades afectadas por la violencia de conflictos armados vinculados al crimen

Cuadro XI.3. Posibles Hechos Delictivos Denunciados en el Fuero Federal y en el Fuero Común 2000-2015.

	Número de Hechos delictivos							
Año	Total Fuero Federal	Contra la Salud	Uso de Armas y Explosivos	Otros Delitos	Total Fuero Común	Lesiones	Homicidios	Otros Delitos
2000	81 781	24 212	16 765	40 804	1 367 238	256 378	31 982	1 078 878
2001	74 113	23 232	16 331	34 550	1 438 335	258 783	31 185	1 148 367
2002	73 803	23 588	16 080	34 135	1 439 481	251 237	29 144	1 159 100
2003	81 230	28 645	15 123	37 462	1 436 669	247 906	28 330	1 160 433
2004	81 539	28 715	14 145	38 679	1 424 321	246 338	26 530	1 151 453
2005	89 530	38 903	13 719	36 908	1 415 681	239 165	25 771	1 150 745
2006	109 629	58 066	13 331	38 232	1 471 101	245 507	27 552	1 198 042
2007	137 289	81 491	13 739	42 059	1 587 030	261 295	25 133	1 300 602
2008	136 091	73 222	15 908	46 961	1 628 054	250 973	27 759	1 349 322
2009	131 582	63 404	16 721	51 457	1 665 792	244 616	31 546	1 389 630
2010	132 227	55 122	17 009	60 096	1 707 441	230 737	35 713	1 440 991
2011	133 045	42 747	19 215	71 083	1 729 934	216 214	37 952	1 475768
2012	125 328	27 870	19 015	78 443	1 704 915	207 347	38 224	1 459 344
2013	98 189	8 836	17 908	71 445	1 681 077	201 999	34 903	1 444 175
2014	98 059	7 757	17 453	72 849	1590 331	194 114	32 631	1 363 586
2015[a]	58 030	5 236	9 601	43 193	874 296	106 178	18 934	749 184

[a] Para 2015 cifras preliminares al mes de julio. Fuente: Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, pp. 48-50, sobre la base de información de la Secretaría de Gobernación.

organizado (Salazar y Castro 2014: 57). Actualmente no hay registro ni observaciones sistemáticas, ni reconocimiento de estos movimientos de población en riesgo. No obstante, existe una primera aproximación basada en la revisión cotidiana de diarios y revistas, la que bajo reserva de subregistro, ha permitido a los investigadores estimar aproximadamente 700 mil desplazados no documentados pero sí confirmados en distintas fuentes noticiosas (57-64). Sobresale un mayor volumen de desplazamiento en los estados de Chihuahua (254 934), Sinaloa (207 144) y Coahuila (185 000) donde opera el cártel de Sinaloa principalmente, aunque en el primero tiene presencia importante el cártel de Juárez; le siguen Tamaulipas (33 818) con mayor presencia del cártel del Golfo, y Michoacán (19 500) con presencia del cártel de la Familia Michoacana, donde éste libra una sangrienta contienda con el cártel de los Caballeros Templarios (65). Véase la gráfica XI.4. En la frontera sur, estados como Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, presentan desplaza-

mientos provocados por conflictos religiosos, étnicos y conflictos entre autoridades civiles y militares contra pobladores simpatizantes de los territorios zapatistas. Los sucesos zapatistas de 1994 originan un desplazamiento de más de 50 mil personas. La CNDH (2013, citada por Salazar, Castro 2014: 65) presenta para Chiapas una cifra acumulada entre 1990 y 2014 cercana a 150 mil desplazados.

A los costos de la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado es necesario añadir las viudas, huérfanos y dependientes de los narcoejecutados (47000 ejecutados según cifra oficial al final de 2011), así como a los criminales que resultan discapacitados. Se estima que entre 2007 y 2011 se había acumulado una cifra de 100 a 150 mil viudas y huérfanos (Piñeyro, 2012: 8), la que no incluye a los familiares de policías y soldados fallecidos en acciones antinarcotráfico.

5. Consideraciones finales

Para explicar la espiral de violencia que se ha enseñoreado en México, hay que ir más allá de la evolución del narcotráfico y del crimen organizado. El contexto más general lo da el propio sistema capitalista en su etapa actual de neoliberalismo salvaje, que ha desarrollado una violencia económica extraordinaria que a su vez sienta las bases de una violencia política la cual ha llevado, junto con la violencia criminal, a un estado de excepción permanente. Por una parte el uso desbocado de recursos naturales ha ido contra la sustentabilidad del planeta y ha sometido a la naturaleza a una escasez de tierra, agua, materias primas y recursos energéticos, lo cual ha originado una competencia feroz y la apropiación violenta y depredación de playas, territorios de reserva natural y de tierras ejidales, comunales e indígenas. Por otra parte, la política del Consenso de Washington de liberalización, desregulación y privatización económicas ha expropiado la productividad y el bienestar de la clase trabajadora, lo que ha llevado a una violencia económica y política en la que en algunos países, el 10% de los agentes poseen cerca de la mitad de la riqueza económica y una gran parte de la fuerza de trabajo ha sido sumida en la pobreza.[9]

En el caso de México, como expresa José Luis Solís (2013: 10), se ha desarrollado una *"relación simbiótica entre el Estado y el crimen organizado que ha alterado las relaciones sociales de producción en el seno del régimen de acumulación vigente, dando paso de hecho al surgimiento de una nueva forma de Estado: el Estado narco* el cual, en su expresión fenoménica como régimen político neoliberal tecnocrático, ha sido penetrado por el crimen organizado en todos sus gobiernos, particular-

[9] En el caso de México, el Global Wealth Report 2014 de Credit Suisse (2014), citado por Esquivel (2015) señala que el 10% más rico de México concentra el 64.4% del total de riqueza del país. Un reporte de Wealth Insight (2013, citado por Esquivel 2015), revela que en 2012 había en México 145 000 individuos con una riqueza neta superior a un millón de dólares, que en conjunto concentraban en ese año el 43% de la riqueza total del país, mientras que el promedio que corresponde a los millonarios de otros países, apenas concentraban el 29% de la riqueza de sus respectivos países.

mente desde el encabezado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)"[10] (las cursivas son mías). Esta relación simbiótica no sólo ayuda a explicar porqué el crimen organizado y el narcotráfico, como parte sobresaliente del primero, se han convertido en una industria nacional y transnacional, sino también como un motor del crecimiento de la violencia, a la cual también ha contribuido el paradigma prohibicionista-represivo impuesto a México por Estados Unidos.

La política prohibicionista contra las drogas de Estados Unidos desde principios del siglo pasado, junto con la debilidad institucional, el autoritarismo y la corrupción de las autoridades mexicanas, son factores importantes que favorecen el incremento de la violencia criminal. Después de la Segunda Guerra Mundial, con el crecimiento de la economía estadounidense aumentó considerablemente la demanda de estupefacientes, dando lugar al aumento de la presión sobre las autoridades mexicanas para combatir el narcotráfico. En los años ochenta Estados Unidos aumenta la presión contra México —por el asesinato del agente de la Dea Enrique Camarena a manos de un narcotraficante— y contra Colombia, cerrando la ruta del Caribe a la cocaína proveniente de este último país, lo cual favoreció la ruta de Centroamérica y México, y el dominio mexicano de la exportación de drogas al mercado estadounidense. En la década de los noventa sobreviene una guerra entre los carteles mexicanos que aviva la violencia, y se da un aumento de la presión de Estados Unidos para reprimir el narcotráfico. Con el arribo del pan a la presidencia de la república a finales del año 2000 se desestabilizó el entramado político e institucional, al desconocer los pactos y negociaciones con la criminalidad, y se observa un incremento de la intervención del ejército y la policía; a partir de 2006 el presidente Felipe Calderón (FCH) declara la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, por lo que incorpora de lleno a las fuerzas armadas en el combate. La confrontación directa de las fuerzas públicas contra la criminalidad dio fin al periodo de disminución de la cantidad de homicidios entre 2000 y 2005, al contrario, incrementó de manera importante durante el gobierno de FCH. Además, con el aumento de la represión de las fuerzas públicas contra el narcotráfico, las organizaciones delictivas ampliaron sus actividades al secuestro, la extorsión, la trata de personas, el robo y el contrabando, entre otras actividades. A la vista de la debilidad de las instituciones, la falta de coordinación entre las fuerzas públicas y el déficit de legitimidad del presidente, este optó por negociar a finales de 2007 la Iniciativa Mérida con Estados Unidos, con la consiguiente injerencia en la política de seguridad y la intervención de agentes estadounidenses en territorio mexicano.

La imposición a México del prohibicionismo contra las drogas por parte de Estados Unidos, es interpretado por Enciso (2009: 256), como "un chantaje", si-

[10] Este fenómeno, como apunta Solís (2013), consigna el hecho de que el Estado periférico mexicano, a diferencia de los Estados del capitalismo central, no refleja la universalidad de intereses que funda el carácter abstracto e impersonal del Estado capitalista en general, sino que aparece como el instrumento particular de grupos de poder fáctico que se disputan la hegemonía al interior de una oligarquía facciosa y voraz, de la cual forman parte desde luego los diferentes cárteles de la droga.

guiendo la propuesta teórica de Ethan Nadelmann sobre los regímenes globales de prohibición. La tesis principal de Nadelmann es que "las amenazas con que Estados Unidos impuso este régimen de prohibición en México han sido meros chantajes". Las amenazas han ido desde retirar el apoyo al régimen autoritario del PRI, condicionar apoyo económico durante crisis financieras, hasta imponer procesos de certificación a México. La prueba del chantaje es que la mayor parte de las ganancias por venta de drogas se obtiene en Estados Unidos y no en México. Estimaciones de la ONU y la Casa Blanca atribuyen a las organizaciones criminales mexicanas ganancias entre 10 y 30% del valor del mercado estadounidense (Enciso, 2009).

En la guerra de FCH contra el narcotráfico y el crimen organizado se ha cuestionado tanto el objetivo del combate a la delincuencia como la falta de articulación entre la seguridad pública y la seguridad nacional. La política de seguridad pública ha favorecido los operativos de la policía y el despliegue territorial de las fuerzas armadas, sin embargo, no atacó las causas de la violencia. De acuerdo con Montero (2012), el énfasis de la estrategia del gobierno por medio de las fuerzas públicas permite inferir que el objetivo de la política no fue derrotar al crimen organizado, sino la violencia que este produce. El interés del gobierno no ha sido la desarticulación de las organizaciones, sino ejercer la fuerza pública para restablecer la paz y el orden en el país (Montero, 2012). Por ejemplo, no se ha establecido una política decidida y los mecanismos operativos correspondientes contra el lavado de dinero. El crimen organizado constituye a todas luces un problema de seguridad nacional, que también requiere de la intervención de otras dependencias del gobierno federal y de los otros órdenes de gobierno, así como de políticas que estimulen el desarrollo económico y social para reactivar los espacios vacios una vez que sean reconquistados. La seguridad pública se ha vuelto un asunto de seguridad nacional, para lo cual se requiere que el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) establezca los objetivos de dicha política, lo cual no significa que desplace al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en la determinación de políticas de seguridad pública, sino que es una exigencia de colaboración y articulación para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) pueda impulsar las políticas adecuadas que cumplan con los objetivos delineados por el CSN (Montero, 2012).

La política de seguridad pública y seguridad nacional de EPN ha puesto énfasis en algunas de las debilidades de la política de seguridad aplicada por el gobierno de FCH, como son la prevención en términos de programas de desarrollo social para combatir la desigualdad, la pobreza y la marginación, que se consideran como caldo de cultivo de la delincuencia, pues ésta recluta miles de jóvenes para su causa. La protección y respeto a los derechos humanos se ha tratado de impulsar por medio de un Programa Nacional de Derechos Humanos, así como la atención a las víctimas del crimen organizado y la reparación de daños. También se ha dado importancia a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y las fuerzas públicas

para el combate al narcotráfico y al crimen organizado, función que se ha asignado a la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, los vacios que dejó la política de seguridad de FCH no se han comenzado a llenar. La política económica y de desarrollo social no ha sido eficaz para disminuir la desigualdad y la pobreza, las cuales han aumentado en los tres años de gobierno de EPN. Los derechos humanos no se han respetado de manera cabal por las fuerzas públicas; las desapariciones forzadas continúan, así como el desplazamiento interno forzado de la población.[11] Fuera del cambio hacia la centralización, el cambio institucional para desmembrar y debilitar a las organizaciones criminales no se ha efectuado de manera decidida, sobre todo en materia de lavado de dinero y confiscación de sus bienes, así como en la prevención de las adicciones y combate al narcomenudeo. La institución contra la corrupción a cargo de la Secretaría de la Función Pública tampoco funciona para acabar con el cobro de comisiones ("moches") en los contratos de obra pública, ni para investigar los hechos delictivos de los altos funcionarios del sector público.

A pesar del cambio en la estrategia de combate al crimen organizado, continua en operación el paradigma represivo a través de las fuerzas armadas, la policía federal y la nueva gendarmería militarizada. Este paradigma no ha dado los resultados esperados, ya que continua el elevado nivel de violencia e inseguridad de la población. La estrategia de centralizar la coordinación en la Secretaría de Gobernación le resta autonomía de operación a las fuerzas del orden. La insistencia en centralizar la operación policiaca a través de un mando único a nivel de los Estados y desaparecer a las policías municipales ha generado una oposición abierta en varias de las entidades federativas. Se alega que la atención de la policía estatal a los municipios está lejos de éstos, además de que es insuficiente es desconocedora de las características y necesidades de seguridad de los municipios. En junio de 2016, El Congreso de la Unión finalmente aprobó el mando mixto, lo que desechó la propuesta del presidente Peña Nieto acerca del mando único.

El combate a la delincuencia ha llevado al gobierno mexicano a pasar por alto los derechos humanos de los criminales para garantizar los de la sociedad, lo cual ha contribuido a olvidar los objetivos principales de la seguridad pública y que tales prácticas se conviertan en una constante. Esta modalidad del combate a la delincuencia ha generado serios limitantes al ejercicio de los derechos humanos y restricciones a la vida democrática de los mexicanos (Montero, 2012). La incapacidad del gobierno para enfrentar al narcotráfico y al crimen organizado le ha impedido establecer el Estado de derecho, lo cual ha permitido un elevado nivel de impunidad, y un profundo malestar de la sociedad que se expresa en un alto sentimiento de inseguridad por parte de los ciudadanos (Montero, 2012). La inefi-

[11] A este respecto, Salazar y Castro (2014), expresan: "Los desplazamientos forzados —individuales, familiares, colectivos y hasta despoblamientos— trastocan la estructura social de las comunidades de por sí ya afectada por el contexto de violencia. Las poblaciones alteradas en sus dinámicas cotidianas se desarticulan, ya que al romperse el tejido social se trastocan los modos de producción, la organización política y las prácticas tradicionales que dan sentido a la reproducción social".

cacia de las políticas de seguridad pública se debe en buena parte a que no están vinculadas a las causas de las conductas delictivas, como son el elevado nivel de desempleo formal, la pobreza de más de la mitad de la población, así como la penetración del crimen organizado en las estructuras del sector público y del sector empresarial. Las organizaciones criminales a menudo se infiltran en las instituciones gubernamentales, para asegurar su desarrollo, lo que genera una pérdida del control territorial por parte del gobierno y cuya solución va más allá de las acciones policiacas, ya que requieren de sistemas de inteligencia para identificar y corregir a las agencias corruptas del gobierno, así como de políticas de desarrollo social y fortalecimiento del sistema de justicia para retomar el control territorial. (Montero, 2012).

El primer paso en el combate contra el crimen organizado debería ser la lucha decidida contra la corrupción, para disminuir significativamente la simbiosis entre la criminalidad, los aparatos de Estado, y algunas empresas y organizaciones financieras privadas. Otro paso paralelo al anterior, es el cambio de la política económica neoliberal de los últimos treinta y cinco años, para lograr aumentar el empleo formal, absorber el empleo informal, disminuir el nivel de pobreza y promover un estado de bienestar mediante programas de desarrollo social. Un tercer paso simultáneo, es el cambio del sistema político autoritario y corrupto actual, hacia un sistema político democrático que elimine la partidocracia, el corporativismo, el clientelismo y la exclusión social. Un cuarto paso sería el cambio del paradigma prohibicionista-represivo, para salir gradualmente de la contienda a las fuerzas armadas, y la despenalización de la marihuana, como lo ha hecho Uruguay y varios estados de la Unión estadounidense, así como el establecimiento de programas preventivos contra las adicciones. Otros pasos hacia un Estado regulador se refieren al establecimiento de formas institucionales a nivel de los tres órdenes de gobierno, para combatir el crimen organizado, mediante el mejoramiento de la coordinación y la creación de estructuras organizacionales eficaces. Estos cambios se miran harto difíciles, tan difíciles como "pedirle peras al olmo", pero deberíamos comenzar a intentarlo a partir de la movilización social.

EPÍLOGO

El panorama desolador que nos presenta el capitulado de esta obra, nos lleva, desafortunadamente, a una posición escéptica acerca del futuro de corto y mediano plazos de la formación social mexicana. Por una parte, el Estado mexicano ha sufrido un proceso de debilitamiento durante la etapa neoliberal, que lo ha dejado con poca soberanía interna a la vista del poder adquirido por el crimen organizado, y con una precaria soberanía externa, sobre todo frente a Estados Unidos. La globalización y la ideología neoliberal le han quitado al Estado su función promotora del crecimiento económico, así como sus facultades reguladoras de la equidad económica, especialmente a través de la liberalización económica y la desregulación monetario-financiera.

Los factores que han influido en el debilitamiento del Estado mexicano son tanto externos como internos. En el ámbito externo los efectos nocivos de la deuda pública externa han incidido no sólo en la pérdida de soberanía económica por parte de México, sino también en un oneroso servicio que ha afectado el desempeño del gasto público. Otro factor que ha contribuido al debilitamiento del Estado es el advenimiento del neoliberalismo y sus políticas de liberalización comercial y financiera, y de desregulación. Estas políticas han abierto las puertas a la competencia desleal y al capital especulativo de las economías desarrolladas —en especial la de Estados Unidos— que han avasallado la economía mexicana y debilitado la soberanía del Estado. En el ámbito interno, el debilitamiento del Estado autoritario social mexicano se desarrolló lentamente por el gradual abandono del compromiso institucionalizado del Estado con la clase trabajadora; por la pugna del sector privado contra el sector público centrada en las políticas macroeconómicas, que influyó en buena parte en el nacimiento de un nuevo bloque en el poder dominado por los grandes capitales, así como el aumento de la corrupción público-privada que ha alimentado al narcotráfico y al crimen organizado. El debilitamiento del Estado mexicano y de la sociedad civil están en el centro del estancamiento económico, social y político de México.

Con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia de la república en diciembre de 1982, junto con los tecnócratas (los nuevos *money doctors* según Sara Babb, 2005), comienza una era de acuerdo creciente con la política de Estados Unidos y de mayor subordinación y dependencia de México frente al país vecino.

La entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994 cambió diametralmente la relación de México con Estados Unidos: "ahora es muy usual que los funcionarios de cada gobierno estén en contacto diario con sus homólogos (…) y la política económica exterior mexicana se ha convertido en una mezcla de intercambio gubernamental y privado mucho más de los que era antes" (Weintraub, 2003: 246). Pero más allá de la buena comunicación y del intercambio público-privado entre los dos países, después de 22 años de la operación del Tratado, México ha visto incrementada su dependencia alimentaria y financiera de Estados Unidos y se ha convertido en una economía maquiladora al servicio de éste último. La mano de obra mexicana sigue fluyendo al vecino país y es ampliamente utilizada con bajos salarios y sin prestaciones, pero el gobierno estadounidense se niega terminantemente a establecer cauces legales para un intercambio laboral decente. Desde el 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos criminaliza a los migrantes mexicanos y centroamericanos, deporta y separa a miembros de familias establecidas por muchos años en ese país, pero sigue haciendo uso de la mano de obra barata de los migrantes.

Por el lado de las instituciones básicas que dan vida al régimen político, en tanto forma de existencia del Estado mexicano, como son la institución del presidencialismo y del bloque en el poder (anteriormente la llamada familia revolucionaria), y el partido de Estado, los factores que contribuyeron a su debilitamiento son múltiples y varios de ellos consustanciales al debilitamiento del Estado. Estos factores son tanto externos como internos. Entre los primeros sobresalen: *a)* la globalización y la aplicación de la política económica del Consenso de Washington que han acotado el margen de acción de la presidencia sobre la política económica y social; y *b)* la operación del TLCAN, que ha priorizado los derechos y privilegios de las ETN sobre las empresas nacionales y aun sobre el Estado (al cual pueden demandar a través de los organismos internacionales). Los factores internos más importantes son: *a)* la anulación del pacto del Estado con los trabajadores y la preponderancia del pacto con el gran capital; *b)* las recurrentes crisis económico-financieras que han disminuido el margen de acción de la institución presidencial; *c)* la activación política de los empresarios y la formación de un nuevo bloque en el poder de carácter financiero depredador, dentro del cual el presidente de la república está ahora supeditado a las grandes corporaciones empresariales; *d)* las crisis políticas derivadas de los fraudes electorales de 1988 y 2006, y las reformas a las leyes electorales han acotado el poder que antes tenía la presidencia para nombrar a su sucesor, a gobernadores y miembros de las cámaras legislativas; *e)* el crecimiento de los partidos de oposición y el fin de la mayoría absoluta de los representantes del PRI en el Congreso de la Unión, que le dieron cierta autonomía al cuerpo legislativo; *f)* otros factores que han contribuido a debilitar el régimen presidencialista son el empoderamiento de los gobernadores a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago 2005), los movimientos sociales y el crecimiento del pluralismo de la sociedad civil, así como el crecimiento del narcotráfico y del crimen organizado.

Las reformas políticas electorales de los años 1990 y 2000, el acotamiento del presidencialismo autoritario, así como la alternancia política, hicieron alimentar esperanzas de una transición a la democracia en México. Los organismos constitucionales autónomos (OCA), constituyeron un avance en la transición a la democracia, ya que abrieron el paso al pluralismo político y han limitado el poder casi absoluto de que gozaba la institución presidencial. Desafortunadamente, en los últimos años el nombramiento de consejeros en varios de estos órganos se ha partidizado a través de cuotas de los tres principales partidos políticos, lo que combinado con la tendencia observable de centralización de los ámbitos clave de decisión política, menoscaba la autonomía y credibilidad de los OCA. Por ejemplo, la creación del INE (antes IFE) o las nuevas funciones del IFAI, amén de una gran variedad casos, ilustran con claridad esta tendencia centralizadora del poder ejecutivo en México (González, 2014: 11). El INE goza de un presupuesto excesivo para la organización de las elecciones, además de que en algunos casos éstas han sido contaminadas por el financiamiento del crimen organizado. La guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado en las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto ha generado un clima político antidemocrático, que ha permitido ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas en las que han intervenido miembros del ejército y de la policía a menudo en connivencia con los criminales, lo cual ha desembocado en una crisis de derechos humanos de gran magnitud como lo han constatado miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos de la ONU.

No obstante, el acotamiento de la institución presidencial no ha impedido su tradicional comportamiento cortesano, ya que ha convergido con la ideología neoliberal que ha impulsado las privatizaciones de empresas públicas y la reprivatización de la banca nacionalizada, que alimentaron un nuevo bloque en el poder de carácter depredador. Las privatizaciones han derivado en el saqueo de la hacienda pública, a través del salvamento estatal de la quiebra de la banca comercial y de las concesiones carreteras mal administradas, así como por medio de contratos de obra pública que duplican o triplican su costo original. La alta burocracia gubernamental ha dado muestra de una voracidad sin límites por medio del cobro de comisiones ilegales en los contratos y concesiones públicas, y a través de elevados sueldos, prestaciones y bonos exorbitantes. Los miembros del cuerpo legislativo mexicano, así como la alta jerarquía del sistema de justicia se han contagiado de las elevadas remuneraciones, prestaciones y bonos de fin de año. Esta carrera hacia las exageradas percepciones monetarias comenzó con el arribo del PAN a la presidencia de la república, cuando los sueldos de muchos funcionarios públicos sobrepasaron la remuneración de la presidencia de la república.

El régimen de acumulación de capital de carácter secundario-maquilador tiene como objetivo principal la maquila de bienes manufacturados a precios competitivos que son exportados a Estados Unidos, así como la provisión de petróleo crudo

a ese país. Este régimen de acumulación genera un déficit externo crónico, puesto que la mayoría de los insumos para producir los bienes comerciables son importados tanto por las empresas maquiladoras como por las ETN. Además, la política de sobrevaluación del tipo de cambio (TC) por parte del Banco de México, refuerza el incremento de la demanda de importaciones para el mercado interno, lo que a su vez incrementa el déficit externo. La importación de insumos del aparato maquilador conduce a una falta de integración con la economía interna mexicana, por lo que no cumple con la función de motor de crecimiento y de creación de puestos de trabajo. México no puede exigir requisitos de desempeño al aparato maquilador, debido al trato nacional que se le da a la IED de acuerdo con el TLCAN.

El déficit externo se financia con deuda, cuyos flujos de capital son atraídos por tasas de interés superiores a las tasas internacionales. Los importantes flujos de capital externo de cartera han llevado al Banco de México a su esterilización en el mercado de cambios, lo cual le ha permitido mantener la trayectoria de sobrevaluación del TC y así cumplir con las metas de inflación (MI) establecidas (Mántey, 2012). A su vez, la política de esterilización lleva a un endeudamiento público interno, y supedita la política fiscal a la contención de la demanda interna a través de la disminución del gasto público. Para mantener el valor del capital extranjero de cartera, el Banco de México aplica un proceso de estabilización que mantiene a raya la inflación, mediante la utilización del tipo de cambio (TC) como ancla del nivel de precios, conjuntamente con el ancla salarial que mantiene los aumentos salariales en un nivel inferior al de la inflación real. La política cambiaria a partir del sexenio de CSG (1989-1994) ha mantenido una tendencia a la sobrevaluación del TC, excepto durante la crisis de 1995-1996, en la crisis de 2009 y entre el tercer trimestre de 2015 y principios de 2016, meses en los que el dólar se ha revaluado a nivel internacional. La apreciación del peso ha frenado la competitividad del aparato maquilador y las empresas vinculadas al mercado interno, y ha favorecido las importaciones. Por otra parte, la política fiscal ha frenado la inversión pública, lo cual ha incidido negativamente en el crecimiento económico. Además, la política fiscal ha sido procíclica, por lo que tiende a frenar la economía en tiempos de baja actividad económica, en lugar de proveer a su reactivación. También dicha política ha tenido la función de apoyar la obtención de superávits primarios para facilitar el pago del servicio de la deuda pública.

La política de sobrevaluación del peso frente al dólar ha tenido consecuencias funestas para la economía mexicana, puesto que ha llevado a déficit crónicos del sector externo y de las finanzas públicas, que cuando se vuelven insostenibles dan lugar a fuertes devaluaciones que acarrean elevadas tasas de inflación que a su vez devalúan el poder adquisitivo de los salarios. El modelo neoliberal produce un ciclo de sobrevaluación-devaluación-sobrevaluación y de crisis recurrentes, ciclo del que no ha escapado el país desde 1983. Para el financiamiento de los crecientes déficit externo y fiscal, se abrió la puerta al capital externo de corto plazo el cual ha

fluido en exceso, promovido el consumo privado, significado un elevado costo financiero y vuelto más vulnerable a la economía mexicana a los *shocks* financieros provenientes del extranjero.

La tendencia al estancamiento económico en la etapa neoliberal

El estancamiento de la economía mexicana comenzó con la desestructuración del mercado interno, que trajo la apertura comercial en los años 1980, llevó a la desaparición de miles de empresas productivas y puestos de trabajo, a lo que se agregó una política fiscal que redujo significativamente la inversión pública de capital fijo, así como una política de grandes devaluaciones del peso que provocaron una elevada inflación, la pérdida del poder de compra de la masa salarial y el debilitamiento del consumo interno. Posteriormente, desde finales de los años 1980, se desarrolló un modelo de estabilización macroeconómica que fue al otro extremo de la política cambiaria, mediante la utilización del tipo de cambio peso-dólar como ancla antiinflacionaria, conjuntamente con la continua aplicación de topes salariales, lo cual llevó a una crónica vulnerabilidad externa y a un pobre desempeño del PIB. La etapa neoliberal se inaugura con una tasa media anual de crecimiento del PIB total de 0.18% en el periodo 1983-1988, se recupera con una media anual de 3.9% en el sexenio 1989-1994, baja a 2.9% en el periodo 1995-2000, y en los siguientes quince años (2001-2015) apenas alcanzó una tasa media anual de 2.1%, pero el PIB per cápita ha permanecido estancado en este último periodo con una tasa media anual de 0.59%.

Los factores específicos que más han contribuido al estancamiento de la economía mexicana son:

1. El bajo nivel de creación de puestos de trabajo, junto con la política de continuo debilitamiento del nivel de salarios se han constituido como el principal elemento de la debilidad del mercado interno. De acuerdo con las estadísticas del IMSS, entre 2000 y 2015 se crearon un promedio anual de 363 085 puestos formales, mientras que la población económicamente activa (PEA) aumentó un promedio anual de 880 mil personas. Esto ha llevado a un aumento de ocupaciones informales que alcanzan cerca del 60% de la PEA, pero que tan sólo contribuyen con una cuarta parte del valor agregado bruto, de acuerdo con el INEGI (2014b). Por otra parte, la contención del salario ha generado una disminución de la masa salarial cercana a 14% del PIB entre 1981 y 2014 y de manera concomitante el excedente de operación aumentó alrededor de 18.5% del PIB y los impuestos indirectos menos los subsidios bajaron cerca del 4.5% del PIB (INEGI, AEGEUM, 2013-2014).

2. La inversión pública se redujo a menos de la mitad entre 1982 y 2012, de alrededor de 11% al año a poco más de 4% anual, caída que ha desempeñado un papel más importante en la persistencia del lento crecimiento, de lo que generalmente reconoce el gobierno (Ros, 2013: 128, cuadro VII.1). Este declive no ha sido compensado por la inversión privada y no por falta de capital, ya que empresarios mexicanos han transferido a paraísos fiscales cerca de 417 mil millones de dólares, según el Tax Justice Network (*La Jornada*, 12-02-15, p.25). Recientemente, *the Panama papers* aportan dentro de su banco de datos información de que 298 mexicanos están vinculados a compañías *offshore*, entre los que sobresalen banqueros, grandes contratistas del gobierno de EPN, dueños de cadenas comerciales, empresarios mineros, empresarios de televisión y otros (*Proceso*, núm. 2063, 15-05-2016, pp. 32-33).
3. La vulnerabilidad crónica del sector externo como resultado de la política cambiaria de sobrevaluación del peso frente al dólar y la falta de integración del sector exportador con la economía interna. Dicha vulnerabilidad se manifiesta desde la crisis de 1976 y se ha vuelto recurrente en las crisis de 1982, de 1995, la recesión de 2001-2003 y la crisis de 2009. En estas crisis, el desequilibrio externo generalmente ha dado lugar al aumento de la deuda externa, tanto por el efecto de la devaluación del peso frente al dólar, como por el financiamiento externo adicional. Los saldos de la cuenta de capital sobrepasan excesivamente los saldos del déficit de la balanza de cuenta corriente: así entre 2007 y 2014 la cuenta de capital ascendió a 267.4 miles de millones de dólares (mmdls), mientras el déficit de cuenta corriente fue de 101.8 mmdls, lo cual significa un exceso de financiamiento cuyo costo en intereses constituye un desperdicio inaceptable.
4. La deuda pública y privada cuyo servicio significa un elevado costo que afecta el desempeño del PIB y compromete la soberanía de la política económica. La deuda total del sector público ascendió a 8 706 miles de millones de pesos (mmp) al 31 de diciembre de 2015, la cual aumentó 990 mmp con relación a 2014; en términos del PIB la deuda pública total subió de 42.9% en 2014 a 46.1% del PIB en 2015 (Banco de México, Informes trimestrales del año 2015, cuadro A49). La deuda pública externa asciende a 2 789 mmp (162.3 mmdls), mientras que la interna asciende a 5 917 mmp. La deuda externa privada alcanzó 119.4 mmdls al 31 de diciembre de 2015 (cuadro A66). El pago de intereses de la deuda externa pública y privada pasó de 2.0% del PIB en 2014 a 2.3% en 2015. (cuadro A53); si se agrega el pago de intereses de la deuda interna el costo total sube a cerca del 3.5% del PIB.
5. El manejo ineficaz y corrupto de Pemex en lugar de haber funcionado como un motor de crecimiento de la economía mexicana, ha sufrido pér-

didas millonarias, sus reservas petrolíferas probadas han bajado de manera alarmante, ha sufrido desinversión y sus ganancias han sido capturadas para subsidiar el gasto público. La corrupción interna de Pemex y el embate e infiltración del crimen organizado han vulnerado significativamente sus operaciones y han instalado una competencia paralela que ha minado la fortaleza de esta empresa paraestatal. El robo de hidrocarburos por medio de la ordeña de ductos es un problema tan grande que resulta equiparable, según Pemex, con la caída en la producción petrolera de Cantarell en la Sonda de Campeche. Esto se ha agravado tanto que recientemente siete ciudades mexicanas enfrentaron desabasto de gasolinas. Actualmente México importa el 53.8% del consumo nacional de gasolinas, dado que en los últimos cinco años el porcentaje de utilización del Sistema Nacional de Refinación apenas alcanza el 71% de la capacidad instalada (Secretaría de Energía, 2015). El otro factor que ha desestructurado a Pemex es el excesivo pago de derechos e impuestos: entre 2000 y 2014 la empresa obtuvo una utilidad antes de impuestos de 7.6 billones de pesos, mientras que los impuestos y derechos alcanzaron 8.9 billones de pesos, lo que ocasionó una pérdida que le impide la inversión productiva. El nuevo régimen fiscal de Pemex bajará gradualmente el gravamen de la extracción de crudo y gas de 71.5% en 2014 a 65% en 2019, nivel excesivamente elevado, lo cual le impedirá competir con las empresas privadas nacionales y transnacionales, que están recibiendo concesiones de acuerdo con la Ronda Uno de privatización de campos petroleros.

Los saldos perversos de la política neoliberal

Uno. La política de flexibilización de la relación salarial está en el centro del empobrecimiento y de la pobreza en México. El "ogro filantrópico", como certeramente caracterizó Octavio Paz al Estado posrevolucionario mexicano a finales de los años setenta, se ha sacudido lo filantrópico-social durante la etapa neoliberal en relación al nivel de vida de la clase trabajadora y de la protección social. Entre 1982 y 2015 el salario mínimo perdió un 65% de su poder de compra debido a los topes salariales impuestos por la Conasami. La norma de consumo de la clase trabajadora ha bajado de manera dramática, a juzgar por la caída de la masa salarial de 42.58% del PIB en 1981 a 28.65% del PIB en 2014 (INEGI, AEGEUM, 2013-2014). El proceso de trabajo ha sido sometido a reglas más estrictas y horarios más amplios y se han eliminado en muchos casos el pago de horas extra y otras prestaciones. La institución de la subcontratación, a menudo ilegal, ha anulado la organización colectiva de los trabajadores, así estos quedan indefensos, ha disminuido el nivel salarial y ha eliminado las prestaciones y la inscripción de los trabajadores al IMSS.

El salario social proporcionado por la instituciones de salud y seguridad social también se ha estancado y aun disminuido de manera importante. El Coneval estima que 21.8 millones de personas no tenían acceso a los servicios de salud en 2014, y que 70.1 millones de personas estaban fuera de las instituciones de seguridad social en ese mismo año (IMSS e ISSSTE principalmente). De acuerdo con Gustavo Leal (*La Jornada*, 1-08-2016, p. 15), "a casi 18 años de puesta en marcha la reforma del IMSS, el seguro de enfermedad y maternidad (SEM) tiene una cuota menor a la de 1994 y lejana a la cuota de equilibrio; además el gobierno no ha cumplido con la prima para cubrir el ramo de gastos médicos de pensionados. Con la privatización de las pensiones y ya sin las cuotas del seguro de invalidez, vida, cesantía en edad avanzada y muerte, se observa un severo rezago en la infraestructura médico-hospitalaria, así como la correcta conservación y mantenimiento de la existente. Se atienden más pacientes, prácticamente con la misma infraestructura y los tiempos de espera son un serio problema. La realidad del Seguro Popular (sistema de atención primaria) es lastimosa en varios estados del país, ya que está en bancarrota: millonarios adeudos con proveedores y cuantiosos créditos suspendidos impactan sobre clínicas, hospitales y centros que operan sin certificación, con desabasto y consultas diferidas hasta por un año. La reforma del Seguro Popular decretada por EPN en junio de 2014, centralizó autoritariamente los recursos de este seguro, sin extraer el saldo de las fallidas descentralizaciones a los estados y los abusos de los gobernadores. Ahora el Régimen Estatal de Protección Social en Salud ya no presta servicios, sólo es una entidad financiera, que compra, paga a las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios que integran el Sistema Nacional de Salud (*La Jornada*, 30-01-2016, p.16). La institución trabaja para y por el jugoso mercado de la atención médica curativa de carácter privado, que pretende dejar de sanar igualitariamente a los enfermos para sólo mejorar elitistamente a los sanos (La Jornada, 30-01-2016). Las deficiencias del sector salud se han traducido en un exceso de muertes evitables. El INEGI en sus estadísticas de mortalidad, reporta que 41 de cada 100 defunciones ocurridas en 2013 se concentraron en cuatro grupos de enfermedades: la diabetes *mellitus*, las enfermedades hipertensivas, las cerebrovasculares, la cirrosis y otras enfermedades hepáticas (citado por Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM, 2015: 37).

Dos. Pobreza. De acuerdo con el Comité Técnico del Coneval la pobreza total por ingresos debajo de la línea de bienestar era de 53.1% de la población total en 1992 y de 53.2% en 2014, (Coneval, 2015) lo cual indica que el nivel de pobreza, con pequeñas variaciones en años intermedios, se ha mantenido prácticamente igual. Por lo tanto, en el mediano y largo plazos se requiere aumentar el ingreso y el consumo del 53% de la población sumida en la pobreza y reducir los del 10% de la población en la cima de la distribución del ingreso. El Coneval estima que la población vulnerable por carencia social en 2014 era de 31.5 millones; la de pobres moderados 43.9 millones y la de pobres extremos 11.4 millones de personas (Co-

neval, 2015). Una medición que considera además del ingreso las necesidades no cubiertas, es la del MMIP calculado por Julio Boltvinik, que en 1992 ascendió a 85.6% de la población total y en 2014 alcanzó el 84.3%. Esta medición más de acuerdo con la realidad muestra que la gran mayoría de la población no satisface sus necesidades básicas, y que su nivel de bienestar se ha erosionado de manera preocupante.

Tres. Corrupción. La corrupción en México tuvo como antecedente el patrimonialismo practicado por los funcionarios en la etapa colonial. Posteriormente, la estructura del régimen político de la posrevolución, basado en el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo y las prácticas cortesanas de la institución presidencial, propiciaron el aumento de la corrupción público-privada. Las campañas político electorales del PRI establecieron rituales políticos íntimamente ligados a la corrupción, ya que a menudo el financiamiento de las campañas estuvo realizado con fondos públicos o de procedencia ilícita (Lomnitz, 2000: 271), ritual que también han adoptado en la etapa neoliberal los otros partidos políticos (PAN, PRD, PVEM, Nueva Alianza y otros). Sin embargo, la corrupción público-privada dio un salto cualitativo y cuantitativo en la etapa neoliberal. El radical ajuste económico a raíz de la crisis de 1982, la apertura económica y las reformas estructurales posteriores, no sólo trajeron consigo mayor pobreza, sino también un contubernio público-privado para grandes negocios ilegítimos y una corrupción de las normas distributivas que han dado lugar a una nueva élite de supermillonarios. La desregulación económico-financiera ha dado oportunidad para que los agentes tengan acceso a los instrumentos de adaptación financiera, como la fuga de capital, la sustitución de la moneda y la dolarización para reducir su base de impuestos y protegerse de la inflación (Schamis, 2009: 50). Los programas de privatización de empresas y organismos públicos, sin marcos regulatorios sólidos, han creado incentivos para el traspaso de servicios públicos, que se han convertido en monopolios privados altamente rentables (e.g. Telmex). Con la desregulación del crédito, la banca reprivatizada se vio envuelta en fraudes y créditos riesgosos que la llevaron a la quiebra, pero el gobierno de Ernesto Zedillo la rescató con cargo a la deuda pública, a través de la compra de créditos incobrables por los cuales el IPAB les sigue pagando actualmente intereses millonarios a los bancos. El tráfico de drogas se ha convertido en un negocio transnacional alimentado por la corrupción tanto en Estados Unidos como en México. La corrupción de la policía y las autoridades municipales y estatales ha permitido el florecimiento del "cobro de piso", la extorsión, el secuestro y otros delitos. El sistema judicial, además de ineficaz, se ha corrompido, como lo muestra la puesta en libertad de connotados criminales, falsificadores y financieros fraudulentos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad (ENCCL), realizada por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en noviembre de 2014 (Marván, *et al.*, 2015: 67), 92% de los encues-

tados consideró que hay corrupción en México, un 5.8% consideró que no la hay, 1.1% no sabe y 1.1% no contestó. Otra percepción interesante es que los encuestados consideran que la corrupción va en aumento y que no tiene solución, lo cual ha generado un pesimismo generalizado de la población. La mayoría de los encuestados (80.9%) dijeron que el problema más importante es la inseguridad, seguido por la corrupción (70%) y luego por el narcotráfico (56.9%). Sin embargo, los encuestados con mayor escolaridad (universidad o posgrado) respondieron que la corrupción constituye el problema más importante del país.

En mayo 27 de 2015 se publicó el Decreto para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el cual se fija un plazo de un año para aprobar siete leyes que den sustancia al Sistema. No obstante, los legisladores han dado largas a su aprobación y en particular el Senado ha frenado la discusión y aprobación del SNA, aun cuando algunos investigadores universitarios (e.g. Irma E. Sandoval del IIS de la UNAM) estiman que son los organismos empresariales y Televisa quienes se oponen a que el sector privado sea incluido en las medidas anticorrupción. En junio de 2016 el Congreso aprobó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como parte del SNA, en las que se obliga, en su artículo 32, a los empresarios y particulares que reciben recursos públicos a presentar declaraciones patrimoniales, fiscales y de conflicto de interés, lo cual levantó una airada protesta de las organizaciones empresariales, que exigieron al presidente EPN vetarla. El 23 de junio el presidente ejerció su derecho de veto pidiendo al Congreso que establezca un periodo extraordinario de sesiones para enmendar el artículo 32, pero no vetó el artículo 29 que exime a los servidores públicos de hacer públicas su declaración patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal, a pesar del amplio reclamo de la ciudadanía que exige la presentación de dichas declaraciones (*La Jornada*, 24-06-2016, p.14).

Cuatro. Violencia e inseguridad. La espiral de violencia que se ha asentado en México, no sólo se explica por el incremento del narcotráfico y del crimen organizado. El contexto más general lo da el propio sistema capitalista en su etapa actual de neoliberalismo salvaje, que ha desarrollado una violencia económica extraordinaria que a su vez sienta las bases de una violencia política, la cual ha llevado, junto con la violencia criminal, a un estado de excepción permanente. La violencia económica neoliberal ha expropiado el bienestar de la clase trabajadora y ha favorecido la concentración de la riqueza en la que el 10% de los agentes económicos poseen el 64.4% de la riqueza nacional (Esquivel, 2015). La violencia política ha sido consustancial a los gobiernos del PRI, la cual al principio fue selectiva, pero con el despertar de la sociedad civil en los años sesenta y la lucha del Estado autoritario contra los movimientos sociales, se convirtió en sistémica. Ahí están los asesinatos de estudiantes en el 68, la guerra sucia en los 70, los asesinatos de Aguas Blancas, y más recientemente las ejecuciones de Tlatlaya y la desparición forzada de 43 jóvenes de la Escuela Normal de Ayotzinapa. Los dos sexenios de alternancia política

(2001-2012) con el PAN en el mando del país, marcan una continuidad en la violencia política estatal, la cual llegó a su climax con la incorporación de las fuerzas armadas a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, sin preparación previa ni una estrategia eficaz.

Los recursos financieros y humanos para el combate del crimen organizado han tenido un incremento continuo, sin embargo no han logrado ponerlo bajo control. El Gasto en funciones de Justicia, Seguridad nacional, Seguridad interior y Orden público pasó de 40 891 millones de pesos (mp) en el año 2000 a 150 321 mp en 2015 (a precios constantes del año 2000). Los recursos humanos utilizados en el combate a la delincuencia pasaron de 270 338 efectivos en el año 2000 a 348 126 en 2015, es decir, un aumento de 29%. Sobresale el número de elementos de las Fuerzas Armadas, los cuales sumaron 237 552 en el año 2000, y aumentaron a 268 111 en 2015.

México se encuentra sumido en una verdadera guerra civil a juzgar por la cantidad de lesionados y el número de homicidios, los cuales aumentaron significativamente durante la guerra de Felipe Calderón (2006-2012) contra el narcotráfico y el crimen organizado. El número de lesionados entre 2000 y 2014 ascendió a 3 552 509, mientras el número de homicidios alcanzó 464 355, lo cual constituye una verdadera catástrofe. Los delitos contra la salud (narcotráfico) reportados en el Fuero Federal ascendieron a 585 810 entre 2000 y 2014, mientras que los delitos por uso de armas de fuego y explosivos fueron 242 262 en ese mismo periodo (Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, 48-50). Recientemente, la ONU dio a conocer, con base en datos del Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación, que entre 2006 y 2014 en México han desaparecido más de 23 mil personas, 30% de las cuales son menores de 18 años (La Jornada, 21-01-2016, p. 7). Al corte más reciente, correspondiente al 31 de octubre de 2015, las procuradurías y fiscalías reportaron en conjunto 26 670 casos de personas no localizadas, 3 399 más que en octubre de 2014 (*La Jornada*, 21-01-2016).

Aunque se observa una pequeña disminución de hechos delictivos tanto del Fuero Federal como del Fuero Común durante la primera mitad de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, esto no indica que haya disminuido la violencia global que arrasa al país. Además de los miles de lesionados y muertos, hay que agregar el desplazamiento interno forzado (DIF), el cual se plantea como un problema fundamental de las comunidades afectadas por la violencia de conflictos armados vinculados al crimen organizado (Salazar y Castro, 2014: 57). A pesar de la falta de registros oficiales, la investigación a través de fuentes noticiosas, permiten estimar aproximadamente 700 mil desplazados (64). Sobresale un mayor volumen de desplazamiento en los estados de Chihuahua (254 934), Sinaloa (207 144) y Coahuila (185 000). Los sucesos zapatistas de 1994 originaron un desplazamiento de más de 50 mil personas. La CNDH en 2014 presentó para Chiapas una cifra acu-

mulada entre 1990 y 2014 cercana a 150 mil desplazados. A los costos de la guerra contra la delincuencia hay que añadir a las viudas, huérfanos y dependientes de los narcoejecutados. Se estima que entre 2007 y 2011 se había acumulado una cifra de 100 a 150 mil viudas y huérfanos, lo que no incluye a los familiares de policías y soldados fallecidos en acciones antinarco (Piñeyro, 2012).

La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado ha generado serios limitantes al ejercicio de los derechos humanos en México, ya que se ha desarrollado una "relación simbiótica entre el Estado y el crimen organizado" de acuerdo con José Luis Solís (2013), lo cual ha impedido que se establezca el Estado de derecho y que ha derivado en un elevado nivel de impunidad y un profundo malestar de la sociedad, que se expresa en un alto sentimiento de inseguridad por parte de los ciudadanos. La ineficacia de las políticas de seguridad pública se debe en buena parte a que no están vinculadas a las causas de las conductas delictivas, como son el elevado nivel de desempleo formal, la pobreza de más de la mitad de la población, así como la penetración del crimen organizado en las estructuras del sector público y del sector empresarial (Montero, 2012).

Las recientes reformas al Código de Justicia Militar y la creación de un Código Militar de Procedimientos Penales, generan dudas acerca del nuevo sistema de justicia militar ya que jueces de control puedan emitir ordenes de cateos en domicilios particulares, incluso contra instituciones del Poder Legislativo, tanto federal como local, así como órganos autónomos de derechos humanos (*La Jornada*, 30-04-2016, p.15). Frente a esta nueva reglamentación, ¿cómo se puede armonizar el amplio marco de derechos humanos con el sistema de justicia militar? ¿Por qué si se pretende que estas legislaciones tengan efecto únicamente en el ámbito militar, se amplían facultades para intervenir en el campo de lo civil? Es necesario, entonces que el Congreso informe a la ciudadanía, sobre lo que legisla, y asuma su responsabilidad en la aprobación de leyes como éstas, ya que su deber es ajustarlas al estricto respeto de los derechos humanos (*La Jornada*, 30-04-2016).

La necesidad de cambios

Existen dudas fundadas de que las reformas propuestas tanto por Felipe Calderón como por Enrique Peña, vayan a resolver los graves problemas que existen hoy: 1) una severa desconfianza ciudadana en la política, en los políticos y en las instituciones; 2) el poder fáctico de los intereses mediáticos y una regulación débil del Estado; 3) el desprestigio de una clase política que está muy distante de la ciudadanía a la que supuestamente representa; 4) la autonomía de las instituciones democráticas que han sido tocadas por los intereses de los partidos; 5) la pérdida de presencia pública de la ciudadanía, que no tiene mecanismos de participación más allá del voto (Aziz, 2015: 339). Además, existe un alto grado de inseguridad entre la

ciudadanía a la vista de las acciones criminales de la delincuencia, así como la falta de un Estado de Derecho dada la debilidad de las instituciones de justicia y el alto grado de impunidad.

Seguridad ciudadana. El sentimiento de inseguridad es alto ya que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad de la UNAM realizada en noviembre de 2014, señala que el 80.9% de los encuestados expresaron que el problema más importante en México es la inseguridad, seguida por la corrupción (70%) y el narcotráfico (56.9%). Aunque hay avances como la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, dentro del cual la ciudadanía puede participar con voz, pero sin poder de decisión, por lo que es necesario que el gobierno tome en cuenta la investigación y análisis sobre la inseguridad de las organizaciones civiles. (Morera, *Brújula Ciudadana*, núm. 57, junio 2014). Un reto es delimitar las funciones de las corporaciones que intervienen en la seguridad; otro es la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones de seguridad y justicia.

En cuanto a las corporaciones que intervienen en el combate al narcotráfico y al crimen organizado se ha generado un debate en relación a la participación del Ejército en funciones que le corresponden a la policía, ya que los militares no están entrenados para efectuar labores policiales, que implican preparación para respetar los derechos humanos.[12] Si al Ejército se le ha concentrado en cuestiones internas de seguridad pública, debería entonces transformarse en un organismo preparado para tales contingencias, para detener antes que matar a los delincuentes, por ejemplo, en una Guardia Nacional (*El Universal*, 30-09-2014). La reciente creación de la Gendarmería va en esa dirección, pero, a la fecha, se trata de un grupo pequeño y sin una preparación adecuada, por lo que no puede pensarse en sustituir al Ejército en un mediano plazo. Otro debate ha surgido en relación a la propuesta de crear 32 policías estatales de Mando Único y eliminar a las policías municipales, ya que estas últimas han sido penetradas por la delincuencia. Esta propuesta fue planteada por Felipe Calderón en junio de 2010 y reiterada por el gobierno de Enrique Peña Nieto con el apoyo de la Conferencia Nacional de Gobernadores. La principal objeción que muchos ciudadanos expresan sobre el Mando Único es que la delincuencia organizada puede penetrar a los altos mandos tanto de las policías estatales y de la policía federal, como del Ejército mismo. Esta propuesta no fue aceptada por el Congreso, sino que se decidió el 17 de junio de 2016 por un Mando Mixto que preserva la función policiaca en los tres niveles de gobierno y establece una coordinación entre estos (*La Jornada*, 19-06-2016, p. 5). Si bien esto no resuelve el problema de inseguridad, constituye un primer paso para sanear, capa-

[12] El General Salvador Cienfuegos Zepeda, titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, reconoció que la entrada de los militares a la lucha contra el narcotráfico fue un error. El Ejército, dijo, debió resolver un problema "que no nos tocaba", debido a que las corporaciones policiacas estaban corrompidas (Entrevista con Pulso, Sin Embargo, realizada por Oliver Guevara, 16 de marzo de 2015).

citar y profesionalizar a las corporaciones policiacas de los tres niveles de gobierno. Por otra parte, no basta con las acciones del Ejército y de las policías en el combate al crimen organizado, si no se implementa un sistema de inteligencia eficaz y se actúa de manera decidida contra el lavado de dinero para quitarle fuerza a los grupos delincuenciales. Sin embargo, el problema más urgente sigue siendo el combate a la corrupción.

Instauración del Estado de Derecho. La élites económicas, sociales y políticas nacionales y los intereses extranjeros han capturado a los Poderes del Estado y colonizado los órganos autónomos constitucionales (OCA) en beneficio de los intereses privados. Los partidos políticos se han convertido en franquicias que venden sus candidaturas por apoyo financiero a sus campañas; la formulación de legislación para normar la vida colectiva acabó siendo realizada por las élites representadas en los cuerpos legislativos para preservar y profundizar sus privilegios (Jusidman, *Brújula Ciudadana* 63, enero 2015). La instauración del Estado de Derecho necesita cerrar las brechas de impunidad de las élites, para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población que vive en la pobreza, por medio del combate frontal a la desigualdad socioeconómica, así como por la construcción de una ciudadanía social y económica que sea capaz de hacer exigibles sus derechos. Esto pasa obligadamente por decisiones del Estado que establezcan políticas y programas económicos y sociales que eleven el empleo formal, los salarios, el acceso a la educación, a los servicios de salud y a la protección social. De otra manera, en lugar de avanzar a un Estado de Derecho, se avanzará a un Estado Mafioso (Jusidman, 2015).

Para salir del estancamiento económico y social es menester transformar *a)* las instituciones monetarias y cambiarias; *b)* las fiscales y *c)* las de la relación salarial.

a) Aun cuando el estancamiento económico se ha extendido por casi 34 años, la política macroeconómica no cambia. A primera vista pareciera que los dirigentes de la economía son irracionales o tontos, pero más bien su comportamiento está dirigido a conservar los privilegios del bloque en el poder. El Banco de México, la institución encargada de las relaciones monetario-cambiarias, obtuvo su autonomía en 1993, y se le fijó el objetivo único de mantener una inflación baja y la estabilidad monetaria, pero las políticas para mantener el control de precios lo han divorciado del impulso al crecimiento económico y al empleo productivo, tanto por las medidas de restricción del crédito interno para regular la base monetaria, como por las que han llevado a la sobrevaluación del tipo de cambio. Sin embargo, el problema más importante con la autonomía del Banco de México y la prohibición de financiar al gobierno es la subordinación de las finanzas públicas a la banca comercial, lo cual cuesta a la economía varios puntos porcentuales del PIB (Nadal, 2013). Sería conveniente que el Instituto central flexibilizara el estricto esquema de metas de inflación y su combinación con un esquema de metas de tipo de cambio real (Ross, 2013: 140), mediante el establecimiento de un piso movible al tipo de

cambio para evitar una apreciación excesiva. Esto implicaría manejar las tasas de interés o intervenir en el mercado cambiario cuando el tipo de cambio toca el piso, permitiendo que de otra manera el tipo de cambio flote libremente (141). Esta política podría llevar a establecer un tipo de cambio competitivo para promover las exportaciones mexicanas. También sería conveniente establecer una política de tasas de interés que no incentive la entrada de capital de cartera de corto plazo que generalmente tiene efectos especulativos y cuya entrada en exceso ha vuelto más vulnerable la economía mexicana a los choques externos.

Por el lado de las instituciones bancarias, México enfrenta tres problemas importantes. En primer lugar, la oferta de crédito es limitada la cual, por ejemplo, es menos de la mitad del nivel de oferta de los bancos de Brasil; en segundo lugar el poco crédito disponible es caro, debido a los elevados márgenes financieros establecidos por los bancos; y en tercer lugar, la banca que opera en México está extranjerizada, por lo que el país puede sufrir choques financieros venidos del exterior a través de las filiales extranjeras. En este contexto se hace necesario el desarrollo de una banca pública de primer piso fuerte y eficaz para comenzar a solucionar estos problemas (Marshall, 2011: 230-231). La banca pública puede otorgar crédito a sectores marginados como el de las Pymes y de los pequeños productores agropecuarios, a sectores estratégicos de la industria en los que medianas y grandes empresas necesitan financiación de largo plazo; financiamiento directo a empresas públicas para que no dependan del endeudamiento externo, entre otras necesidades crediticias. La banca pública podría actuar con fines defensivos para hacer frente a los graves conflictos económicos que suelen brotar durante las crisis financieras (Marshall, 2011). El Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria deberían frenar los abusos de los bancos en el crédito al consumo, sobre todo en las tarjetas de crédito, que en algunos casos el interés cobrado rebasa el 100 por ciento.

b) La reestructuración de la política fiscal. Durante la etapa neoliberal la política fiscal ha generado tres problemas que afectan el crecimiento económico. En primer lugar, la caída en la inversión pública en la formación de capital fijo, de 9.8% en 1982 a cerca de 4% en los años 2000, mientras que la inversión privada no ha sido capaz de llenar el hueco que dejó la baja de la inversión pública. En el sexenio 1977-1982 la inversión bruta de capital fijo, tanto pública como privada, alcanzó un promedio anual de 22.7% del PIB, bajó en los sexenios posteriores a un promedio anual alrededor del 20% del PIB, hasta caer en el trienio 2013-2015 a un promedio anual de 17.2% del PIB. Las intensiones del gobierno de EPN de aumentar la inversión pública en infraestructura se han venido abajo por la caída de los precios del petróleo; además la reforma energética tratará de promover la inversión privada nacional y extranjera, mas no la inversión en Pemex. En segundo lugar, la política fiscal procíclica ha castigado el crecimiento económico, sobre todo en las etapas de recesión o de crisis en las que se ajusta a la baja el gasto público, especialmente en los rubros de inversión pública. Los recortes decretados por la

Secretaría de Hacienda al gasto público de 2015 por 124 300 millones de pesos (mp) y al de 2016 por 135 000 mp, y se anticipan recortes en la inversión de Pemex de 2016 a 2019 (*La Jornada*, 11-10-2015 y 7-06-2016), confirman la política fiscal procíclica del gobierno mexicano. A este respecto es necesario cambiar la ley de Responsabilidad Fiscal de 2006 que mandata un presupuesto equilibrado sin tomar en cuenta el ciclo económico.

Un tercer problema es la baja carga fiscal que limita sobremanera el gasto público tanto en las áreas de inversión y promoción económica como en las de desarrollo social. A esto se agrega la elevada dependencia del presupuesto público de la renta petrolera, lo cual vuelve más vulnerable la actividad económica especialmente cuando cae el precio internacional del petróleo. Para aumentar los ingresos públicos se requiere una reforma fiscal que grave de una manera eficaz a las grandes empresas, disminuya las exenciones y franquicias a los grandes contribuyentes, reduzca significativamente la evasión fiscal y establezca una distribución del ingreso más equitativa.

La recaudación de impuestos alcanzó un promedio anual de 10.4% del PIB entre 1983 y el año 2000, mientras que en las dos administraciones panistas 2001-2012 perdió un punto porcentual en promedio anual. Durante los primeros tres años del gobierno de EPN los impuestos alcanzaron un promedio anual de 11.0% del PIB, o sea 1.6% anual más que en el periodo anterior. Si se agregan los ingresos no tributarios, los cuales incluyen los derechos e impuestos que se cobran a Pemex, los ingresos federales suben significativamente a 16.1% del PIB como promedio anual entre 2007 y 2012 y a 16.9% anual entre 2013-2015. De cualquier manera los ingresos son muy bajos y no se comparan con lo recaudado por Brasil (36.1% del PIB) y Argentina (33.9% del PIB) (Cepal Stat, datos de 2010). Hay una urgencia para que gradualmente, el fisco mexicano aumente al doble sus ingresos en los próximos 10 años, máxime que con la reforma privatizadora de los recursos energéticos es muy probable que el gobierno recaude cada vez menos de los derechos e impuestos de Pemex.

El esfuerzo de una mayor recaudación fiscal debe conducir, en primer lugar, a reducir la evasión fiscal, la cual se calcula alrededor de 3% del PIB (ITAM, 2006); es urgente capturar a los grandes evasores fiscales, cuya operación ha sido recientemente puesta al descubierto por *The Panama Papers*, de los cuales el Servicio de Administración Tributaria (SAT) investiga a 323 contribuyentes por evasión fiscal (*La Jornada*, 2-06-2016, p. 27). También es necesario reducir los llamados gastos fiscales (exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, y regímenes especiales), los que en 2009 y 2010, se estimaron en 3.9% y 4.0% del PIB. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda el presupuesto de gastos fiscales 2013 se estimó en 3.87% del PIB. En 2015 el gasto fiscal alcanzó 532 207 mp, cantidad que asciende al 2.8% del PIB, lo cual indica que dicho gasto bajó 1.07 del PIB respecto a 2013. No obstante, la Secretaría de Hacien-

da en el presupuesto de 2016 prevé un gasto fiscal de 564 543 mp, lo que representa un 5.7% de aumento respecto a 2015.

Otro paso que México podría dar para elevar la recaudación fiscal es aumentar el número de impuestos, por ejemplo, Argentina tiene, además del IVA, doce impuestos sobre productos y servicios; Brasil cuenta con trece rubros de impuestos de este tipo, incluido el IVA, mientras que México cuenta con la mitad de estos rubros, aunque estos casi incluyen una variedad similar de productos y servicios sobre los que existen impuestos en Argentina y Brasil.

Los impuestos indirectos como el IVA son altamente regresivos, sin embargo, Boltvinik (2012: 191-192), expresa que esto no tiene que ser así, basado en su propuesta de tasas diferenciales, más elevadas para los estratos de ingresos más altos (deciles IX y X de la distribución del ingreso), y más bajas para los estratos de menor ingreso (deciles I a V). Dicho autor ha estimado índices de concentración relativa (ICR) del consumo de los diferentes bienes y servicios, los cuales ha clasificado en meritorios (bienes y servicios con valor social como la educación y la salud) y dañinos (como el alcohol y los alimentos chatarra). Así, los deciles de altos ingresos (IX y X) muestran un ICR elevado en el consumo de ciertos bienes meritorios, que deberían gravarse con IVA, mientras que los deciles de bajos ingresos (I a V) tienen un ICR alto en bienes y servicios dañinos (e.g. refrescos y alimentos chatarra) que no deberían gravarse o hacerlo con bajas tasas de IVA. La aplicación de tasas del IVA más elevadas para los estratos de altos ingresos y más bajas para los estratos con menores ingresos llevaría: 1) a eliminar la regresividad del IVA y 2) a obtener aumentos significativos en la recaudación de este impuesto.

La capacidad redistributiva del sistema fiscal de México es prácticamente nula, a diferencia de los países europeos (Tello, 2015: 248-249). El coeficiente de Gini en los países de la Unión Europea es 0.46 antes de impuestos y transferencias, y después de estos baja a 0.31, mientras en México prácticamente se mantiene en alrededor de 0.50. La baja capacidad redistributiva se debe a factores estructurales, como la limitada cantidad de recursos disponibles para ser distribuidos; políticas de gasto público social de carácter regresivo (e.g. Procampo, ahora Proagro productivo); impuestos indirectos regresivos que tienen un gran peso en nuestro país (IVA, IEPS), y especialmente a las exenciones y demás franquicias que la Secretaría de Hacienda otorga a las grandes empresas y a los ricos (Tello, 2015).

A diferencia de Brasil y Argentina, México es el país con el peor desempeño hacendario, ya que su recaudación tributaria es la más concentrada de los tres países: entre 1990 y 2010 la recaudación federal, en promedio anual, fue de 91.50% de la recaudación total, mientras en Argentina alcanzó 83.75% y en Brasil 68.98 por ciento. En ese periodo las entidades federativas en México recaudaron un promedio anual de 6.20% y los municipios 2.30%, mientras en Brasil las entidades federativas recaudaron un promedio anual de 26.53% y los municipios 4.49 por ciento; en Argentina las provincias recaudaron un promedio anual de 16.25 por

ciento. En cuanto a la descentralización del gasto público, en el periodo 1990-2010, Brasil financió el 49.75% de su gasto público con ingresos propios de estados y municipios, México el 10.05% y Argentina el 25.03 por ciento. La federación debería transferir la recaudación y administración de algunos impuestos a los estados y municipios, por ejemplo el IVA, y estos últimos deberían desarrollar nuevas fuentes de ingresos. Si bien la federación transfiere parte de su recaudación a las entidades subnacionales (Ramos 28 y 33 principalmente), esta no corresponde al porcentaje generado localmente, además de que la toma de decisiones está centralizada en la federación.

c) Es urgente establecer la relación virtuosa de las instituciones que regulan la relación salarial. Para disminuir significativamente la desigualdad y la pobreza es necesario incentivar la demanda efectiva, el mercado interno y reforzar las instituciones de protección social. Los aumentos salariales deben indexarse al aumento de la inflación real y no a la inflación esperada, la cual siempre es menor que la real. También debe indexarse el aumento de la productividad a los salarios, política que se abandonó desde principio del año 1980. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe hacer cumplir a las empresas las prestaciones de ley a los trabajadores (e.g. la distribución de utilidades y pago de vacaciones), así como las condiciones adecuadas de trabajo. Debe proscribirse el *outsourcing* que se utiliza para pagar salarios de hambre y para evitar la inscripción en el IMSS y el pago de prestaciones de ley. La renta básica universal puede ser un vehículo hacia una disminución de la desigualdad económica.

Es necesario que los trabajadores de los sectores deprimidos, como el agropecuario y el de servicios incrementen su ingreso y consumo. Para ello es menester elevar el volumen de producción de los medianos y pequeños productores agropecuarios a través de la inversión, el crédito, el subsidio a los insumos básicos, la asistencia técnica y la creación de infraestructura. Además, es necesaria la elevación de los ingresos y de las condiciones de vida de los trabajadores por cuenta propia en los sectores informales. Deben mejorarse los términos de intercambio entre la agricultura y la industria, entre el campo y la ciudad, con el fin de lograr un abasto suficiente de satisfactores básicos y acabar con la dependencia alimentaria. Esto hace necesario revisar el TLCAN en su capítulo agropecuario y excluir del Tratado los granos básicos, las oleaginosas y la carne de pollo, de puerco y de res.

En relación a la seguridad social, EPN en su campaña y ya como presidente en el Pacto por México, propuso crear un sistema de seguridad social universal que incluya un seguro de riesgos de trabajo, el seguro de desempleo y una pensión universal para los adultos mayores. Sin embargo, posteriormente sólo se han dado pasos para incrementar el Seguro Popular, con el fin de paliar las necesidades más urgentes de atención a la salud de la población. Lo más conveniente para desarrollar un sistema integrado de salud y seguridad social, sería la reestructuración de estos sectores sobre las siguientes bases: *a)* que se unifiquen y homologuen las institucio-

nes de salud y seguridad social, tanto en sus ingresos de operación, como en los servicios y beneficios a los asegurados, sin perjuicio de crear una estructura descentralizada, pero con normatividad uniforme; *b)* que estas instituciones absorban la infraestructura y personal de la Secretaría de Salud, para que el servicio de atención médica y hospitalaria se homologue y universalice por medio de la creación de un Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social, el cual podría tener una Secretaría de Estado con el mismo objeto; *c)* la estructura del Sistema podría contar con representantes de los trabajadores, empresarios y ciudadanos en los Consejos Técnicos y Administrativos, en los niveles nacional, estatal y municipal. Estos Consejos nombrarían libremente a los directores de cada uno de los tres niveles, para erradicar el control corporativo del gobierno; *d)* la financiación del Sistema podría hacerse sobre la base de un impuesto generalizado, ligado al impuesto sobre la renta, con exenciones a los ingresos bajos. Este impuesto generalizado sería más eficiente, equitativo y neutro en relación a los efectos negativos para el empleo y la repercusión del costo a los precios de los bienes y servicios; *e)* establecer el principio de no mercantilización de los servicios sociales que no pueden estar sujetos a la ganancia mercantil, tal como preconiza desde hace tiempo Espìng-Andersen, Gosta (1992), o sea que puede haber cooperativas, mutualidades, o subcontratación de la seguridad social con terceras entidades civiles, pero no estar sujetas a la rentabilidad privada sino al bienestar público (Soria, 2000: 238).

El cambio institucional propuesto tiene como punto de partida el cambio del sistema político autoritario y corrupto por un sistema político democrático. Este último podría eliminar la partidocracia, el corporativismo, el clientelismo y la exclusión social, *para sentar las bases políticas de un crecimiento económico con equidad y de una convivencia social civilizada*. Como contrapartida, el régimen económico debe cambiar la perversa política económica de los últimos treinta y cuatro años *para sentar las bases económicas de lo político*, esto es, un nivel de empleo formal suficiente para absorber a los nuevos entrantes al mercado de trabajo, un salario remunerador, una educación incluyente y enriquecedora, así como provisión de vivienda y un sistema de salud adecuados para una vida digna en un contexto de paz social. Estos cambios se miran harto difíciles, tan difíciles como "pedirle peras al olmo"; no obstante, deberíamos comenzar a intentarlo con decisión a partir de una creciente movilización y organización de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aboites, Jaime (1989), *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, UAM-X / Plaza y Valdéz, México.

Aboites, Jaime, Luis Miotti y Carlos Quenan (1995), "Les approches régulationistes et la accumulation en Amérique Latin", en *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, (comps), Boyer, R. e I. Saillard, 467-475, La Decouverte, Paris.

Alba, Carlos (2004), "Les dirigeants économiques du Brésil et du Mexique dans le changement économique et la transition politique", en *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation* (eds.), B. Lautier y J. Marques-Pereira, 149-163, Karthala, Paris.

Ackerman, John M. (2014), "Nuevas bases constitucionales para los órganos autónomos", en *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Dialogo, A. C.*, 5-7, México.

_____ (2014), "Dos años de ignominia", *La Jornada*, 1 de septiembre, p. 20.

Acosta, Irma Lorena (2008), "La legalidad en las políticas agrarias. México 1990-2005", *Investigación científica,* UAZ, núm. 2.

Acosta, Carlos (2013), "Avala el Senado en lo general la reforma fiscal 2014", *Proceso*, 30 octubre.

Aglietta, Michel (1979), *Regulación y crisis del capitalismo,* Siglo XXI, México.

Aguirre, Manuel (2014), *Salario mínimo en México 1935-2014*, México.

Alarcón, Víctor (2012), "La reforma política en México", en *Análisis estratégico para el desarrollo. La agenda de la democracia en México* (coord), J. L. Calva, vol. 15, 210-228, Juan Pablos/CNU, México.

Alchian, Armen A. y William R. Allen (1968), *University economics*, 2a edición, Wadsworth Publishing Co, Belmont.

Alvarado, Arturo (2012), *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México*, Colmex, México.

Anaya, Martha (2008), *1988: el año que calló el sistema*, 1ª reimpresión 2009, Debate/Random House Mondadori, México.

André, Cristine y Robert Delorme (1983), *L'État et l'économie,* Seuil, Paris.

Andreff, Wladimir (1996), *Les multinationales globales.* La Découverte, París.

Appendini, Kirsten (2010), "La regularización de la tierra después de 1992: la 'apropiación' campesina de Procede", en *XI Economía rural. Los grandes problemas de México* (coord.), A. Yunez, 63-94, Colmex, México.

Aristegui, Carmen (2011), Prólogo a *El cártel negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de Pemex*, Ana Lilia Pérez, Grijalbo, México.

Aristegui Noticias (2012), "Peña Nieto presenta seis líneas de acción en seguridad pública", *Aristegui Noticias*, diciembre 17, México.

Auping, Juan (2000), "Del Fobaproa al IPAB, de marzo a diciembre de 1998", en *Del Fobaproa al* IPAB. *Testimonios análisis y propuestas* (coord.), R. Solís, *et al.*, 57-74, UAM/Plaza y Valdéz, México.

_____ (2000), "Análisis del informe Mackey: su diagnóstico y sus datos", en *Del Fobaproa al* IPAB. *Testimonios análisis y propuestas* (coord.), R. Solís, *et al.*, 153-161, UAM/Plaza y Valdéz, México.

Avalos, Gerardo (2009), "La democratización y la lógica del poder estatal", en *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación* (.), G. Ávalos, 23-44, UAM-X, México.

Aziz, Alberto (2015), "¿Democracias diferentes? México, Brasil y Argentina", en *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (coord.), Ilan Bizberg, 283-380, Colmex, México.

Babb, Sarah (2005), "Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos *Money Doctors* en México", en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (coords.), Daniel Mato y Sarah Babb, 155-172, Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Banca Serfin (1994), *Informe anual*, Grupo financiero Serfíin, México.

Banco de México (2001), *Comportamiento histórico de las tasas de interés reales en México*, estudio realizado por Fernando Aportela, José Antonio Ardavín e Yyannú Cruz en noviembre de 2001, Banco de México, México.

_____ (1982-2014), *Informe anual*, varios años, Banco de México, México.

_____ (2015), Compilación de informes trimestrales del año 2014, Banco de México, México.

_____ (2016), *Informes trimestrales del año 2015*. Banco de México, México.

_____ (2014a y 2015a), *Indicadores básicos de tarjetas de crédito*, Banco de México, México.

_____ (1982b-2015b), *Indicadores Económicos*, *Dirección de Investigación Económica,* varios años, Banco de México, México.

Bartlett, Randall (1973), *Economic foundations of political power,* The Free Press-New York.

Bartra, Armando (2013), "Preambulo: la modernidad bárbara", en *El México bárbaro del siglo XXI,* Carlos Rodríguez y Ramsés A. Cruz. México: UAM-X /

Universidad Autónoma de Sinaloa.
Basañez, Miguel (1981), La lucha por la hegemonía en México, Siglo XXI, México.
Becerril, Andrea (2014), "A transnacionales 80% de los yacimientos transfronterizos en el Golfo", *La Jornada*, 9 de agosto, p. 5.
Benítez, Raúl (2013), "Crimen organizado: fenómeno transnacional, evolución en México", *Bien común*, 7-12.
Benítez, Raúl y Ángel A. Rodríguez (2009), "Iniciativa Mérida, seguridad nacional y soberanía", en *La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* (coords.), R. Velázquez y J. P. Prado, 37-54, UNAM/UAP, México.
Bizberg, Ilan y Bruno Théret (2011), "La diversité des capitalismes latinoamericains : le cas de l'Argentine, du Bresil et du Mexique", en *Revue de la Régulation,* París.
Blog del Narco (2015), "La Historia del narcotráfico en México". Consultado en: www.narcoviolencia.com.mx/2015/03/.
Boletín UNAM-DGCS-757 (2012), "Entrevista a Irma Sandoval", 8 de diciembre, UNAM, México.
Boltvinik, Julio (1999), "Conceptos y medidas de la pobreza", en J. Boltvinik y E. Hernández-Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, pp. 30-80, México.
_____ (2000), "Articulación entre las políticas económica y social en México 1970-1995", en *Las políticas sociales de México al final del milenio*, Cordera y Ziccardi, 583-606, M. A. Porrúa/UNAM, México: .
_____ (1999-2001), "Economía Moral", *La Jornada*, 23-11-1999, p.22; 02-06-2000, pp.20-27; 23-12-2000, p.20; 04-04-2001, p. 23; 31-08-2001, p. 26.
_____ (2002), "La pobreza ignorada: evolución y características", en *Memorias del Foro La pobreza ignorada*, 33-38, México.
_____ (2012), "Hacia una reforma distributiva de la ley del IVA", en *Reforma fiscal integral, Análisis estratégico para el desarrollo* (coord.), J. L. Calva, vol. 11, 183-203. México.
_____ (2014), "Teorías sobre pobreza y persistencia del campesinado III", *La Jornada*, 31 de octubre, p. 26.
_____ (2014), "Economía Moral", *La Jornada*, 3 de octubre, p. 30.
_____ (2015), "Economía moral", *La Jornada*, 24 de julio, p. 22.
Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México,* Siglo XXI, México.
Boyer, Robert (1986), *La théorie de la régulation : une analyse critique*. Paris: La Découverte.
_____ (1986 y 1989), *La teoría de la regulación: un análisis crítico,* Humanitas, Argentina:.

Breton, Giles y Carol Levasseur (1990), "État, rapport salarial et compromis institutionnalisés", en *Politique et régulation. Modele de développement et trajectoire (*coords.), G. Boismenu y D. Drache, 71-98. Montréal: L'Harmattan.

Burnham, Peter (1992), "El sistema estatal internacional y la crisis global", Taller en FLACSO: *Dinero global y Estado nacional*, 15-17 julio, México.

Calva, José Luis (2000), *México: más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janes, México.

_____ (2007), "El rezago tributario de México: su posible superación mediante la homologación fiscal con los países del TLCAN", en *Finanzas para el desarrollo*, J. L. Calva, 113-123. México: Cámara de Diputados/M. A. Porrúa/UNAM.

Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1954.* FCE/CM, México.

Casar, María Amparo y Jorge Buendía (2001), "El mexicano ante los impuestos", *Nexos en línea*, México. Consultada el 26 de noviembre de 2013.

Casar, María A. (2015), *México: anatomía de la corrupción,* CIDE/IMCO, México.

Casilda, Ramón (2004), "América Latina y el consenso de Washington", *Boletín Económico de ICE*, 19-38, España.

Castaingts, Juan (1994), "México: economía, mito y poder", *Texto y contexto*, núm. 17, México.

_____ (2000), *Los sistemas comerciales y monetarios en la triada excluyente. Un punto de vista latinoamericano.* UAM/Plaza y Valdéz, México.

_____ (2008), "Propuestas analíticas en torno a Pemex", *Iztapalapa* 67, año 30, 41-62.

Castañeda, Jorge y Rubén Aguilar (2006), *El narco: la guerra fallida*, Santillana, Punto de Lectura, México.

CEFP (2006), "Indicadores de ingresos tributarios en varios países", CEFP, núm. 039, México.

_____ (2007), "La política de gasto y sus márgenes de operación". Nota informativa, Cámara de Diputados, México.

_____ (2008), *Distribución y desigualdad en México. Un análisis de las ENIGH 2000-2006*, CEFP, México.

_____ (2009), "Recursos federales en las finanzas públicas de las entidades federativas", CEFP, núm. 112, México.

_____ (2010), "Evasión y elusión fiscal en México", CEFP, Cámara de Diputados, México.

_____ (2013), "Nota informativa 050".CEFP, Cámara de Diputados, México.

_____ (2014), "Estadísticas", *Centro de Estudios de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados. Consultada en www.CEFP.gob.mx/intr/estadisticas/esta37.xls

CEPAL (1998), *Crecimiento económico con equidad,* Santiago de Chile.

_____ (2010), *Balance preliminar de las economías de América Latina 2009*, apéndice estadístico, Santiago de Chile.

_____ (2010, 2012 y 2014), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir,* Brasilia.

_____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo,* San Salvador.

_____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible,* Lima.

CEPAL Stat (2011-2012), *Estadísticas e indicadores económicos. Estadísticas de finanzas públicas,* Santiago.

Cetrángolo, O. y F. Gatto (2002), "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado", ponencia en el *Seminario del ILPES, Desarrollo local y regional*, 10-12 de julio, Quito, Ecuador.

Chávez, Jorge y Mario G. Budebo (2000), "Logros y retos de las finanzas públicas en México", CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago.

CILAS (2012), *Outsourcing: modelo de expansión y simulación laboral y precarización del trabajo*, Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical, México.

Clavijo, Fernando (2000), *Reformas económicas en México 1982-1999,* CEPAL/EAEC/FCE, México.

Clegg, Stewart (1994), "Weber and Foucault: social theory for the study of organizations". *Organization*, vol. 1(1): 149-178, Sage, London.

Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988), *El desafío sobre la interdependencia: México y Estados Unidos,* FCE/Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados UnidosMéxico.

CONDUSEF (2004), "Comisiones bancarias en México". *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros*, septiembre, México.

CONEVAL (2009, 2010), *Evolución de la pobreza en México*, CONEVAL, México.

_____ (2015), *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*, CONEVAL, México.

CONAGO (2005), *Declaratorias de 2001 y 2002,* Conferencia Nacional de Gobernadores,México.

Contreras-Velasco, Oscar (2010), "Evolución del narcotráfico en México". Consultado en *ianic.utexas.edu/Project/llilas/ilassa/2010/Velasco*, Universidad de Texas.

Cordera, Rolando (2015) (coord. general), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, FCE, México.

Córdova, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*, ERA, México.

Corral, Javier (2013), "Prisas y ausencias en la reforma política". Consutado en J. Corral página web.

Cortés, Fernando (2013), *Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México,* Semi-

nario Colmex-INEGI, 20-21 de marzo, Colmex-INEGI, México.

Cotler, Pablo (2006), "Orígenes del colapso del crédito en México". México: UANL, *Revista Ensayos*.

Crespo, José A. (2008), *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México: Debate.

_____ (2014), "El Ejército contra el crimen". *El Universal*, Sección de Opinión, 30 septiembre.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2015), "El cambio económico y social reciente", en *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (coord.), R. Cordera, 15-76. México: FCE.

Da Silva, Alexandre y Angelo Duarte (2009), "Variáveis fiscais e pib per capita no Brasil", *Texto para Discussao*, núm, 1456, Brasilia.

Damián, Araceli y Julio Boltvinik con la colaboración de Alejandro Marín (2015), "Evolución de la pobreza y la estratificación social en México 2012-2014", *El Colegio de México*, 20 de julio.

De Bernis y G. Destane (1977), "Régulation ou equilibre dans l'analyse économique", en *L'idée de régulation dans les sciences,* A. Lichnerowics et. al, Maloine-Doine, París.

De Castro Jorge A. (2008), "Gasto social e política macroeconómica: trajetórias e tensôes no periodo 1995-2005", *Texto para Discussao*, núm. 1324, Brasilia.

Delgado, Orlando (1997), "Crisis bancarias y crisis económicas", en *El futuro económico de la nación* (coord.), J. C. Valenzuela, Diana, México.

Deloitte (2015), *Barómetro de empresas,* México.

Díaz-Cereser, Miguel A. (1984), "Proceso de trabajo, estructura agraria y crisis agrícola en México". *Economía: teoría y práctica*, núm 1, extraordinario.

Dyer, George A. (2010), "Uso del suelo en México: ¿conservación o desarrollo?", en *Economía rural*, A. Yúnez, 95-144, Colmex, México.

Drugman (1984), "Ou en est l'analyse marxiste de l'État?", en *Actes du Coloque "Actualité du Marxisme*", tome II, p. 63, Anthropos, Paris.

Elizondo, Carlos (1995), "El Estado mexicano después de su reforma". *Política y Gobierno* 2, núm.1, 95-113.

Encinas, Carlos (2012), "Competitividad y tipo de cambio de la economía mexicana", en *Políticas macroeconómicas para el desarrollo sostenido. Análisis estratégico para el desarrollo* (coord.), José Luis Calva, vol. 4, Consejo General de Universitarios/Juan Pablos Editor, México.

Enciso, Froylán (2009), "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en *Los grandes problemas de México.* Edición abreviada, vol. IV Política, parte 4, Seguridad nacional y seguridad interior (coords.), Arturo Alvarado y Mónica Serrano, 256-258, Colmex, México.

Engels, Federico (1884), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, en *Obras escogidas*, C. Marx y F. Engels, 471-613, Progreso, Moscú.

_____ (1878), *Anti-Duhring*, Progreso, Moscú.

Engels, Federico y Carlos Marx (1848), *La ideología alemana*, en *Obras escogidas,* C. Marx y F. Engels, 11-81, Progreso, Moscú.

Escalante, Fernando (2000), "Piedra de escándalo. Apuntes sobre el significado político de la corrupción", en *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México* (coord.), C. Lomnitz, 275-291, CIESAS, México.

Esping-Andersen, Gösta (1992), "The three political economies of the welfare State", en *The study of welfare-States regimes*, ed. Jon Eiving Kolberg, M.E. Sharpe, Inc, New York.

Esquivel, Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político,* Iguales/OXFAM, México.

Farrera, Gonzalo (2012), "PRI: el regreso del dinosaurio", en *Partidos políticos y su sucesión presidencial en 2012* (coords.), G. Farrera y H. Sánchez, 60-91, Porrúa, México.

Farrera, Gonzalo y Hugo Sánchez (2012), *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012*, Porrúa/UNAM, México.

FMI (2010), *Principales Indicadores Fiscales, América Latina y el Caribe*, Washington.

Fox, Vicente (2005), *Alianza para la seguridad y la properidad de América del Norte* (ASPAN), marzo 23, Presidencia de la República, México.

Foucault, Michel (1969), *L'archéologie du savoir,* París, Gallimard.

_____ (1975), *Surveiller et punir,* Gallimard, París.

_____ (1976), *La volonté de savoir,* Gallimard, París.

_____ (1990), *Historia de la sexualidad. 2. El uso de los placeres,* Siglo XXI, México.

Furtado, Celso (1971), *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos,* Siglo XXI, México: .

_____ (1982), *El subdesarrollo latinoamericano*, Lecturas del Trimestre Económico 45, FCE, México.

Galbraith, John K. (1982)*, El origen de la pobreza de las masas,* FCE, México.

Galindo, Luis M. y Jaime Ros (2006), "Banco de México: política monetaria de metas de inflación", *Economía* UNAM, núm. 9.

García Bermejo, Carmen (2004), "Diez años del TLCAN: la cultura en descenso", *El Financiero*, 18 y 19 de mayo, pp. 39 y 48, México.

Garrido, Celso (1994), "Liderazgo empresarial y reforma económica estructural en México: la perspectiva del proceso a principios de los años noventa", en *Democracia y política económica alternativa* (coord.), E. de la Garza, 153-193, La Jornada Ediciones/UNAM/CEIIH, México.

Garrido, Luis (1986), *El partido de la revolución institucionalizada,* SEP, México.

Gavin, Michael y R. Hausmann (1997), "Las raíces de las crisis bancarias: el context macroeconómico, en R. Hausman y L. Rojas, *Las crisis bancarias en*

América Latina, BID/FCE, pp. 29-72, México.

Gavito, Javier (1999), "Crisis bancarias y cómo prevenirlas", en *El Mercado de Valores*, 22-27, México.

Giambiagi, Fabio (2007), "Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007", *Texto para Discussao* núm. 1309, noviembre, Rio de Janeiro.

Global Financial Integrity (2012), *México: flujos financieros ilícitos, desequilibrio económico y la economía sumergida,* Nueva York.

Gobetti, Sergio y Rodrigo Orair (2010), "Classificacao e anàlise das depesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)", *Texto para Discussao*, núm. 1485, Brasilia.

González, Jaime (2005), "Salarios, precios y productividad, una aproximación al valor de la fuerza de trabajo en México". *Análisis Económico* 20, núm. 44, 71-91.

González, Pedro J. (2014), "Organismos constitucionales autónomos", *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Dialogo, A. C.*, pp. 8-12, México.

Gramsci, Antonio (1975), *Note sul Machiavelli sulla política e sullo Stato moderno*, nueva edizioni a cura di V. Gerratana, Instituto Gramsci, Torino.

_____ (1975), *Quaderni del carcere*, Instituto Gramsci, Turin.

_____ (1984), *Cuadernos de la cárcel*, edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de V. Gerratana, ERA, México.

Grossman, Herschel y Suk Jae Noh (1988), "Propietary public finance, political competition and reputation", Working paper, núm. 2696, *NBER,* Cam MA, bridge.

Guillén, Héctor (1984), *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*. ERA México.

Guillén, Arturo *et al* (1989), *La deuda externa, grillete de la nación,* Editorial Nuestro Tiempo, México.

_____ (2012), "México: alternancia política, estancamiento económico y proyecto nacional de desarrollo", en *Análisis estratégico para el desarrollo* (coord.), J. L. Calva, vol. 4, Política macroeconómica para el crecimiento sostenido, Juan Pablos, México.

_____ (2015), "Ayotzinapa: Oligarquía, narcotráfico y el Estado Mexicano", mimeo.

_____ (2015), *La crisis global en su laberinto*. México: Biblioteca Nueva/UAM-I.

Guízar-INDETEC (2004), *Serie Federalismo Hacendario, Gasto. Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales*, México.

Gutiérrez, Agustín (1998), "Los orígenes de la crisis bancaria mexicana", en *Bancos y crisis bancarias. Las experiencias de México, Francia y Japón* (coords.), J. de Boyer, *et al.*, 127-136, UAM, México.

Gutiérrez, Esthela (1985), "La regulación competitiva como trasfondo del movimiento obrero", en *Testimonios de la crisis. Reestructuración productiva y*

clase obrera, vol. 1, Siglo XXI/UNAM, México.

_____ (1988), "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo en México", en *Testimonios de la crisis. La crisis del Estado de Bienestar,* vol. 2, Siglo XXI/UNAM, México.

Hansen, Roger D. (1971), *La política del desarrollo mexicano,* Siglo XXI México.

Hernández, Mario H. (sin fecha), "Las grandes organizaciones empresariales de México", UNAM, *Facultad de Contaduría y Administración,* Mimeo, México.

Hernández-Ramírez, Mario A. (2001), "El narcotráfico en México". Tesis para obtener el grado en Derecho y Criminalogía, UANL, Monterrey.

Herrera-Lasso, Luis (2006), "Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo", en *México ante el mundo: tiempo de definiciones* (coord.), Luis Herrera-Lasso, 236-297, FCE, México.

Hirsch, J. (1992), "Interpretaciones de la relación entre capital, Estado y mercado mundial desde la teoría de la regulación", *Taller FLACSO*, *Dinero global y Estado nacional*, 15-17 julio. México.

Holloway, John (1992), "La reforma global del Estado: capital global y Estado nacional", *Taller FLACSO, Dinero global y Estado nacional,* 15-17 julio, México.

_____ (1996), "Un capital, muchos Estados", en G. Ávalos y M. D., París, *Política y Estado en el pensamiento moderno,* UAM-Xochimilco, México pp.351-378.

Hodgson, Geoffrey (2006), "What are institutions", *Journal of economic issues* 40, núm. 1: 1-25.

Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang (2008), "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía", *Revista de Economía Institucional* 10, núm.18, 55-80.

Huerta, Arturo (2004), *La economía política del estancamiento,* Diana, México.

Ibarra, David (2004), "Los laberintos del orden internacional; la importancia de las reformas", *Revista de la CEPAL,* Santiago de Chile.

_____ (2005), "El péndulo monetario en México", *Revista de la CEPAL,* núm. 85, Santiago de Chile.

IBGE (2010), *Receita tributaria por esferas de governo 2009*, Dirección Pesquisas, Coordinaçao de Contas Nacionais.

Igartúa, Santiago (2013), "Diagnóstico equivocado, reforma fallida", *Proceso,* núm. 1921, 17-19.

IMD (2005 y 2015), *World competitiveness yearbook*. International Institute for Management Development, Suiza.

INEGI (1982-2010), *El ingreso y el gasto público en México*, varios años, INEGI, Aguascalientes.

_____ (1994-2014), *El ingreso y el gasto público en México*, varios años, INEGI, Aguascalientes.

_____ (1995-2000), *Finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI, Aguas-

calientes.
_____ (2000-2010), *Oferta y demanda global a precios de 1980,* Sistema de Cuentas Nacionales de México, Aguascalientes.
_____ (2000-2010), *Cuentas por Sectores Institucionales,* Sistema de Cuentas Nacionales de México, Aguascalientes.
_____ (2013), *Perfil de empresas exportadoras*, INEGI, Aguascalientes.
_____ (2013-2014. *Anuario Estadístico General de los Estados Unidos Mexicanos,* INEGI, Aguascalientes.
_____ (2014a), *Encuesta nacional de ocupación y empleo,* Aguascalientes.
_____ (2014b), "Actualización de la medición de la economía informal 2003-2013", Boletín de Prensa 554/14, Aguascalientes.
_____ (2015), *Censo Económico 2014,* Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, Aguascalientes.
Integralia (2014), "Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral", *Integralia*. Consultado en su página web, México.
IPEADATA (2012), "Despesa efetuada governo federal, governo estadual, governo municipal, 1907-2009", con base en *Ministerio da Fazenda,* Secretaría do Tesouro Nacional, Brasil.
Jiménez, María Isabel (2003), "Causas que provocan la evasión fiscal en las empresas mexicanas", *Revista del Centro de Investigación* 5, núm. 20, Universidad Lasalle, México.
Jiménez, Raúl (2007), "Saldo del modelo neoliberal, 1982-2006", en *Balance del sexenio foxista y perspectivas para los movimientos sociales*, Ana Alicia Solís, *et al.* ITACA, México.
Jusidman, Clara (2015), "Estado de derecho y construcción de ciudadanía en México", *Brújula Ciudadana* 63.
Keynes, John M. (1943), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* FCE, México.
Lasa, Alcides J. (1997), *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, UAM-I, México.
Laurel, Asa Cristina (1995), "La política de salud en el proyecto neoliberal", en *México ¿fin de un régimen?* (coord.), J. C. Valenzuela, UAM-I México.
Lenin, V. I. (1918), *El Estado y la revolución,* en V.I. Lenin, *Obras escogidas,* 289-387, Progreso, Moscú.
Levy, Noemí (2012), "Tasas de interés, demanda efectiva y crecimiento económico", *Economía* UNAM 9, núm. 25.
Lipietz, Alain (1986), "*Caracteres séculaires et conjoncturels de l'intervention de l'État*". *CEPREMAP, Series couverture orange*, núm. 8621, París.
Lomnitz, Claudio (2000), Introducción a *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México* (coord.), C. Lomnitz, CIESAS/M. A. Porrúa, México.
_____ (2000), "Ritual, rumor y corrupción en la conformación de los

'sentimientos de la nación'", en *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México* (coord.), C. Lomnitz, 241-274, CIESAS/M. A. Porrúa México.

López Obrador, Andrés Manuel (2010), *La mafia que se adueñó de México y el 2012,* Grijalbo, México.

López, Teresa S. (2012), "La intervención esterilizada del Banco de México en el mercado cambiario y la política de metas de inflación", en *Políticas macroeconómicas para el desarrollo sostenido. Análisis Estratégico para el desarrollo* (coord.), José Luis Calva, vol. 4, 169-198, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor, México.

Luna, Matilde y Cristina Puga (2007), "Los estudios sobre los empresarios y la política. Recuento histórico, líneas de investigación y perspectivas analíticas", en *Los estudios de empresarios y empresas. Una perspectiva internacional* (coords.), Jorge Basave y Marcela Hernández, Plaza y Valdéz, México.

Mackey, Michael (1999), *Evaluación integral de las operaciones y funciones del Fobaproa, 1995-1998*, Reporte de Auditoría, México.

Mántey, Guadalupe (2002), "Estabilidad de precios con crecimiento: políticas monetaria y cambiaria", en *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad* (coord.), José Luis Calva, tomo I, 133-144, Juan Pablos/UNAM/IIE, México.

_____ (2004), *Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados,* M. A. Porrúa, México.

_____ (2012), "La política de la banca central en la teoría y en la práctica". *Revista de la CEPAL,* Santiago de Chile.

Marques-Pereira, Jaime (2012), "La moneda, la política y la posibilidad de un nuevo modo de desarrollo fundado en el mercado interno en Argentina y Brasil", Ponencia en Colegio de México.

Marques-Pereira, Jaime y Víctor M. Soria (2015), "El problema del tipo de cambio y la posibilidad de revertir la industrialización. Una comparación entre Argentina, Brasil y México a la luz de una concepción alternativa de la moneda como institución", en *Variedades del capitalismo en América Latina: los caso de México, Brasil, Argentina y Chile* (coord.), Ilán Bizberg, 381-471, ColmexMéxico.

Marshall, Wesley (2011), *México desbancado: causas y consecuencias de la pérdida de la banca nacional. México*, UAM-I, DCSH/M. A. Porrúa.

Martínez, Sanjuana (2013), "Evasión fiscal y reforma hacendaria", *Boletín Sin Embargo OPINION*, 26 de noviembre, México.

Martner, Ricardo (1999), *El papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América Latina*. Santiago: CEPAL, Consejo Regional de Planificación.

Marván, María (2014), "Órganos constitucionales autónomos ¿Cuarto poder?",

*Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Dialogo,*1-5.

Marván, María, *et al.* (2015), *Encuesta nacional de corrupción y cultura de la legalidad. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales,* IIJ/UNAM, México.

Marván, María y Fabiola Navarro (2015), "La percepción de los encuestados". *Encuesta nacional de corrupción*, María Marván *et al.*, pp. 65-154.

MECON (1993-2006), *Boletín Fiscal*, Secretaría de Finanzas, Buenos Aires.

_____ (2002), "Gasto público social consolidado por nivel de gobierno, 1980-1997", *Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Secretaría de Programación Económica y Regional*, Buenos Aires.

_____ (2002), "Gasto público consolidado por finalidad 1993-2000", *Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica*, Buenos Aires.

_____ (2005), *Análisis Económico*, núm.1, 2 y 3, 2004 y 2005.

_____ (2011), *Tributos vigentes en la República Argentina*, Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Buenos Aires.

_____ (2011), "Gasto público consolidado por nivel de gobierno 2003-2009", *Dirección de Gastos Consolidados, Secretaría de Política Económica*, Buenos Aires.

Mendieta, Iván (2013), "El modelo de objetivos de inflación y el efecto pass-through en América Latina", *Revista de Economía Crítica*, núm. 15: 5-25.

Meyer, Lorenzo (1985), "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en *México-Estados Unidos 1984* (comps.) Gustavo Vega y Manuel García, 15-30, Colmex/CEI, México.

_____ (1993), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano,* Océano, México.

_____ (2013), *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México,* Debate, México.

Monitor de la manufactura mexicana 2015. *Monitor*, año 10, núm. 11, México.

Montaño, Luis (1989), "Institución y estrategia: a propósito del trabajo de Víctor M. Soria: formas institucionales y estrategia empresarial", UAM-I, *Departamento de Economía,* México.

_____ (1994), "Lenguaje, organización y disciplina. El poder como juego de luces", *Notas*, curso de maestría en Sociología del Trabajo, UAM-I, México.

Montero, Juan Carlos (2012), "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública en México", *Perfiles Latinoamericanos* 20, núm. 39, México.

Moore, W. E. (1965), *The impact of industry,* Prentice-Hall, Nueva Jersey.

Mora, José J. (2010), "Desarrollo y migración rural", en *Los grandes problemas de México, XI Economía rural* (coord.), A. Yúnez, 145-170, Colmex, México.

Morales, Eudoxio (2007), "Reforma fiscal o combate a la evasión en México", en *Agenda para el Desarrollo*. *Finanzas públicas para el desarrollo* (coord.), José Luis Calva, 151-167, Cámara de Diputados/M. A. Porrúa/UNAM, México.

Morera, María Elena (2014), "Los retos de la seguridad ciudadana", *Brújula Ciudadana* 57, junio.

Mosler, Warren y Mathew Forstater (2005), *Keynes and macroeconomics after 70 years. Critical assessment of the General Theory*.

Mouffe, Chantal (1978), "Hegemonía e ideología en Gramsci". *Arte, Sociedad, Ideología*, núm. 5, 67-85.

Musgrave, Richard A. (1959), *The theory of public finance,* McGraw-Hill, Nueva York.

Myrdal, Gunnar (1970), *The challenge of world poverty,* Vintage Books Nueva York.

_____ (1979), *Gramsci and Marxist theory,* Routledge and Kegan Paul, Londres.

Nadal, Alejandro (2013), "Los bancos crean dinero de la nada", *La Jornada,* 26 de agosto.

_____ (2014), "Veinte años de TLCAN: el protectorado mexicano". Consultado en http: //www.jornada.unam.mx/2014/01/08/opinion/021a1eco.

_____ (2013), "Los bancos crean dinero de la nada", *La Jornada*, 26 de agosto.

Nuñez, Héctor R. (2003), "Toma de decisiones crediticias en la banca mexicana. Periodo 1990-2000. Estudio de caso: quiebra de Banca Serfin". Tesis doctoral, Programa de Posgrado en Estudios Organizacionales, UAM-I, México.

OCDE (2007), *Política agropecuaria y pesquera en Mexico: logros recientes. Continuación de la reformas*, OCDE, México.

Olvera, Alberto (2011), *Poderes fácticos y democracia en México: caciques, monopolios y delincuencia organizada en un país en transición,* CLACSO, México.

Padilla Aragón, Enrique (1969), *México: desarrollo con pobreza,* Siglo XXI, México.

Palacios, Oscar (2009), *Impulsos fiscales y política contracíclica en México,* CEFP, México.

Paniagua, Rafael (1988), "Los límites financieros del Estado: el caso de México", en *Testimonios de la crisis* (coord.), E. Gutiérrez, vol. 2, Siglo XXI, México.

Paniagua, Rafael, Guillermo Hernández y Rosalinda Arriaga (1994), *El Estado como objeto económico. Los límites del intervencionismo estatal,* UAM-I, México.

Paoli, Francisco J. (2012), "PAN, una década de gobiernos panistas", en *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012* (coords.), G. Farrera y H. Sánchez, 27-52, Porrúa/UNAM, México.

Parametría (2014), *Encuesta Nacional en vivienda*, 27 de septiembre al 1 de octubre, México.

Paz, Octavio (1978), "El ogro filantrópico", *Vuelta*, núm. 21, México.

_____ (1995), *El peregrino en su patria. Historia y política de México,* Círculo de Lectores/FCE, México.

Pemex (1995-2012), "Saldo de la balanza comercial", *Secretaría de Energía*, Petróleos Mexicanos, México.

_____ (varios años), *Dirección corporativa de finanzas*. Consultaod en su página web, Pemex, México.

_____ (2014), *Aspectos relevantes del nuevo régimen fiscal, presupuestario y de deuda de Petróleos Mexicanos*, junio 2014, p. 25, Pemex, México.

_____ (2015), *Informe enviado a la Comisión Nacional de Valores*, Pemex, México.

Peña Nieto, Enrique (2014), *Segundo Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, Poder Ejecutivo, México.

_____ (2015), *Tercer Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, Poder Ejecutivo, México.

Pérez, Ana Lilia (2011), *El cártel negro. Como el crimen organizado se ha apoderado de Pemex,* Grijalbo, México.

Perrotini, Ignacio, J. A. Vázquez y B. L. Avendaño (2011), "Pobreza, salarios y crecimiento económico en México 1970-2010". Consultado en www.posgrado,economía.unam.mx/70aniversario-ie/perrotini-vazquez-avendano.pdf

Piffano, Horacio (1999), "Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina", Documento 27, elaborado para el *Consejo Empresario Argentino*, noviembre, Buenos Aires.

Piñeyro, José Luis (2012), "El ¿saldo? de la guerra de Calderón contra el narcotráfico", *El Cotidiano*, núm. 173: 5-14.

Portantiero, J. C. (1987), *Los usos de Gramsci,* Plaza y Janés, México.

Porto, Alberto (2008), "I. El funcionamiento del federalismo fiscal argentino. II. Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la tasa de abasto", *Documento de trabajo núm. 71*, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas.

Puente, Martha L. (2006), *Las empresas multinacionales en México y la evasión del* ISR, Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.

Puga, Cristina (2004), *Los empresarios organizados y el TLCAN,* M. A. Porrúa/UNAM México.

Ramírez, Eduardo (2006), "Por una política fiscal contracíclica". *Problemas del Desarrollo* 37, núm. 147, 81-107.

_____ (2012), "Necesidad de una política fiscal contracíclica: un estudio para México", en *Política macroeconómicas para el desarrollo sostenido. Análisis estratégico para el desarrollo* (coord.), J. L. Calva, vol. 4, 105-131, Juan Pablos Editores, México.

Ramírez, Luis A. (2000), "Corrupción, empresariado y desarrollo regional en México. El caso yucateco", en *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México,* Claudio Lomnitz, 145-166, CIESAS, México.

Ravelo, Ricardo (2005), *Los capos. Las narco-rutas de México,* Random House, De Bolsillo, México.

Rawls, John (1997), *Teoría de la justicia,* FCE, México.

Reisman, W. M. (1981), *¿Remedios contra la corrupción?, Cohecho, cruzadas y reformas,* FCE, México,

Retana, Jorge (2013), "El plan de seguridad de Peña Nieto", *Contralínea.com.mx,* junio 30, México.

Ribeiro, Marcio (2010), "Uma análise da carga tributaria bruta e das transferencias de assitencia e previdência no Brasil 1995-2009", *Texto para Discussao* núm. 1464, Brasilia.

Rivera, Miguel A. (1992), *El nuevo capitalismo mexicano,* ERA México.

Rodríguez Araujo, Octavio (2009), "México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político", *Andamios* 6, núm. 11, 205-234.

RMALC (2007), "La ASPAN", *Comunicado de prensa*, RMALC, Montebello, Canadá.

Rodríguez, Víctor (2007), "La reforma energética: ¿cambiar estructuras industriales o mejorar los arreglos institucionales", en *Política energética. Agenda para el Desarrollo* (coord.), J. L. Calva, 17-29, M. A. Porrúa/UNAM México.

Rodríguez, Jesús (2003), *La política del consenso. Una lectura crítica de El liberalismo político de John Rawls,* Anthropos/UAM-I, México.

Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, FCE, México.

Ros, Jaime (1995), "Mercados financieros, flujos de capital y tipo de cambio en México", *Economía Mexicana*, 4, núm. 1, México.

_____ (1996), "Después de la crisis: la política económica", *Revista Nexos*, octubre, México.

_____ (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México,* El Colegio de México/UNAM, México.

_____ (2015), "El tipo de cambio: Tobogán sin fin", *Revista Nexos*, 1 de mayo. Consultada en www.nexos.com.mx.

Rojas, Liliana y S. R. Weisbrod (1997), "Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y no debe hacerse", en R. Hausmann y L. Rojas, *Las crisis bancarias en América Latina,* BID/FCE, México, pp. 133-174.

Rose-Ackerman, Susan (2009), "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas", en *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad* (coord.), Irma E. Sandoval, 23-43, UNAM/Siglo XXI, México.

Sacristán, Emilio (2006), "Las privatizaciones en México", *ECONOMÍA* UNAM 3, núm. 9, 54-64.

Schamis, Héctor E. (2009), "Evitando la colusión, previniendo la colisión: ¿Qué

sabemos de la economía política de la privatización?", en *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad* (coord.), Irma E. Sandoval, 44-74, UNAM/Siglo XXI, México.

Sáenz, Josué (1973), "Problemas monetarios, en torno al estudio de la Cepal: el caso de México", en *La economía mexicana*, selección de Leopoldo Solís, FCE, México.

SAGARPA (2010), *Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México*, vol. I, México.

Salama, Pierre (1999), *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las políticas económicas,* FCE, México.

Salama, Pierre y Gilberto Mathías (1983), *El estado sobredesarrollado: de las metrópolis al tercer mundo,* ERA, México.

Salama, Pierre y Jacques Valier (1994), *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde,* La Decouverte, París.

Salazar, Luz María y José María Castro (2014), "Tres dimensiones del desplazamiento interno forzado en México", *El Cotidiano*, núm. 183, 57-66.

Salcedo, Damián (1994), *Elección social y desigualdad económica,* Anthropos/UAM-I, México.

_____ (1998), "La evaluación de las instituciones sociales según A.K. Sen", en *Bienestar, justicia y mercado*, Amartya K. Sen, Paidós ICE/UAB, Barcelona.

Samaniego, Ricardo (coord.) (2006), *Medición de la evasión fiscal en México. Primera parte,* SAT/Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas/ ITAM, México.

Sánchez, Hugo (2012), "PRD: izquierda punto cero y los desafíos de López Obrador", en *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012* (coords.), G. Farrera y H. Sánchez, Porrúa/UNAM, México.

Santaella y Vela (2005), "The mexican disinflation program: an exchange-rate-based stabilization". *Economía Mexicana* 14, núm. 1, 5-40, México.

Santillana, Arturo (2013), "Una reflexión sobre el cásico 'El ogro filantrópico' de Octavio Paz", *Metapolítica*, año 17, núm. 83: 76-82.

Selva, Rafael y Alfredo Iñiguez (2009), *Descripción de la evolución del gasto público consolidado del sector público argentino 1980-2008*. Documento de trabajo, junio de 2009, MECON, Secretaría de Política Económica, Buenos Aires.

Sen, Amartya K. (1981), *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation,* Clarendon Press, Oxford.

_____ (1999), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.

SENER (2014), *Resolución Ronda Cero*, 13-08-2014, Secretaría de Energía, México.

_____ (2015), *El sistema nacional de refinación*, Secretaría de Energía, México.

Serra, José y Roberto R. Afonso (2007), "El federalismo fiscal en Brasil: una visión

panorámica", *Revista de la CEPAL 91*, Santiago.

SHCP Dirección de Planeación Hacendaria (2013), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*, México.

Solís, José Luis (2013), "Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco". *Frontera Norte* 25, núm. 50: 7-34, México.

Solís, Leopoldo (1996), *Crisis económico financiera 1994-1995*. El Colegio Nacional/FCE, México.

Solís, Ricardo (1990), "Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo". *Comercio Exterior* 40, núm. 10, 923-937.

_____ (1998), "La crisis bancaria en México", en *Bancos y crisis bancarias. Las experiencias de México, Francia y Japón*, Jérome de Boyer, *et al.*, 135-244, UAM, México.

_____ (2000), "La transición financiera como factor determinante de la crisis bancaria", en *Del Fobaproa al* IPAB (coord.), R. Solís, 15-56, Plaza y Valdéz/UAM-I, México.

Soria-López, Manuel (1995), "Integración económica o desintegración tecnológica. El caso de innovación y difusión técnicas en México frente al TLC", Seminario Internacional: *América Latina: ¿Integración sin desintegración?*, U. de G., Univ. de París, ECOS, Chapala, México, septiembre.

Soria, Víctor M. (1983), "Caracterización de las crisis de 1976 y 1982 en México", *Economía Teoría y Práctica*, núm. 1, México.

_____ (1988), "Crecimiento económico, regulación y crisis en la Nueva España, 1521-1810", *Cuadernos Universitarios* 36, UAM-Iztapalapa, México.

_____ (1994), "Esquema conceptual sobre las formas institucionales y el modo de regulación. El caso del pacto tripartita para regular precios y salarios en México". *Serie de Investigación 13, Argumentos para un debate sobre la modernidad*, 123-144, UAM-I, México.

_____ (1995), "Importancia de la teoría gramsciana del Estado para el estudio de la regulación económica y política del capitalismo actual", en *La actualidad de Gramsci: poder, democracia y mundo moderno,* comp. J. M. Martinelli, 107-120, UAM-I, México.

_____ (2000), *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo,* Plaza y Valdés/UAM-I, México.

_____ (2001), "El mercado de trabajo en Brasil y México a la luz de la integración regional y la crisis financiera". *Comercio Exterior*, mayo, 425-437.

_____ (2002), "La política de desarrollo social y lucha contra la pobreza de Vicente Fox", en *El primer año del gobierno foxista* (coords.), Alicia Solís *et al.*, 87-117, ITACA, México.

_____ (2003), "The crisis of banking organizations in Mexico at the end of the century. A case of perverted ethics". Paper presented to the APROS

Colloque, December, México

_____ (2005), *Integración económica y social de las Américas. Una evaluación del libre comercio,* UAM-INTAM/ITACA, México.

_____ (2006), "Brasil y México frente a la globalización neoliberal", en *Economía y sociedad en América Latina: entre la globalización la regionalización y el cambio estructural* (coord.) A. Guillén, M. A. Porrúa/UAMI, México.

_____ (2016), "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, caballo de Troya del Estado mexicano", en *La economía mundial y los procesos de integración y regionalización* (coord.), G. Vidal, 41-62, UAM-INTAM/M. A. Porrúa, México.

Stiglitz, Joseph (2003), "El rumbo de las reformas, hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL,* núm. 80. Santiago de Chile.

Tello, Carlos (2007), "Política económica: finanzas públicas", en *Agenda para el desarrollo. Finanzas públicas para el desarrollo* (coord.), J. L. Calva, 27-36, Cámara de Diputados/M. A. Porrúa/UNAM, México.

_____ (2015), "Sobre la estabilidad de la carga fiscal", en *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (coord.), R. Cordera, 246-271, FCE, México.

Tépach, Reyes (2009) "La regulación de la tasa de interés bancaria en el mercado de tarjetas de crédito en México", *Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis*, México.

Théret, Bruno (1988), "La place de l'État dans les théories de la régulation". Ponencia, Congreso Internacional sobre la teoría de la regulación, julio, Barcelona.

Théret, Bruno (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique,* PUF, París.

Théret, Bruno y Didier Uri (1987), " Pression fiscale limite, prélèvements obligatoires et production marchande", *Economie Appliquée*, núm. 1: 115-159.

_____ (1991), "Six indicateurs théoriques de pression fiscale confrontés au taux usuel des prélèvements obligatoires". *Revue Francaise des Finances Publiques*, núm. 33, 167-184.

Trejo, Raúl (2010), "Cambiar a México: equidad social y parlamentarismo", Conferencia de prensa del IETD, Hotel Meliá, 5 de junio, México.

Turriza, Jose A. (2008), "El control estatal del campesinado en México neoliberal". *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Consultado en www.eumed.net/rev/cccss/0712/jatz.htm.

United Nations Office on Drugs and Crime (2004), *United Nations Convention against Corruption*, United Nations, Nueva York.

Valdés, Francisco (2000), "La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México", en *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México* (coord.), Claudio Lomnitz, 195-220, CIESAS, México.

Valdés, Guillermo (2013), *La historia del narcotráfico en México,* Aguilar, México.

Vázquez, Héctor (2008), "Claroscuros del petróleo", *El Financiero*, 28 de julio, p. 53.

Vázquez, Josefina Z. (2002), "Los primeros tropiezos", en *Historia General de México*, versión 2000, 525-582, Colmex, México.

Vázquez, Raúl (2007), *Los orígenes de la transición. La reforma del Estado en México, 1984-1994,* Plaza y Valdés/UPAEP, México.

Velázquez Flores, Rafael (2011), "La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades". *Norteamérica*, año 6, núm.2: 85-111.

Velázquez, Rafael y Juan Pablo Prado (2009), *La iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?,* UNAM/UAP/Sitesa, México.

Villamil, Jenaro (2014), "Presiones y titubeos atoran las leyes secundarias", *Proceso*, núm. 1951, 28-30.

_____ (2014), "Culmina la estrategia de Washington", *Proceso*, núm. 1971, 8-11

Villoro, Luis (1997 y 2001), *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política,* FCE, México.

Weintraub, Sidney (2003), "Comentarios sobre la política económica exterior mexicana: la opinión de un estadounidense", en *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo* XXI (coords.), Gómez, Remedios *et al.*, 239-256, CISAN/UNAM, México.

_____ (2010), "The unending campaign against NAFTA". *Issues in International Political Economy*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), núm. 122, febrero.

Williamson, John (1990), *Latin American adjustment: how much has happened*, Institute for International Economics, Washington, D. C.

Wise, Timothy (2011), "Mexico: the cost of US dumping", *NACLA Report on the Americas*, enero-febrero.

_____ (2013), "El TLCAN: el arte de entregar los valores", *La Jornada del Campo*, núm. 74, 16 de noviembre.

Wray, Randall L. (2004), "International aspects of current monetary policy", Working paper 31, *Kansas City Center for Full Employment and Stability*, University of Missouri-Kansas City.

Zedillo, Ernesto (1997), *Tercer informe de gobierno,* Poder ejecutivo federal, México

Zepeda, E., T. Wise y K. Gallagher (2009), "Rethinking trade policy for development. Lessons from México under NAFTA". *Policy Outlook Carnegie*, diciembre.

Diarios y Revistas

El Financiero (2011, 2012, 2013, 2014), 19-05-2011, p.123; 28-06-2012, p.21; 11-09-2013; 25-11-2013, p.4; Sección de opinión, 18-08-2014.

El Universal, "Cambios a la propuesta de reforma fiscal" (17-10-2013); "Senado recibe minutas sobre reforma hacendaria" (22-10-2013); 30-09-2014.

La Jornada (2004, 2012, 2014, 2015, 2016), 22-08-2004, p. 20; 01-02-2012, p.20; 10-07-2012, p.42; 6-05-2014, p.12; 30-07-2014, p. 17; 21-09-2014, p. 24; 3'-1'-2014, p.26; 12-02-2015, p. 25; 14-06-2015, p. 24; 17-06-2015, p. 25; 15-07-2015, p.13; 16-07-2015, p.26; 24-07-2015, p.22; 11-10-2015, p19; 27-12-2015, p. 24; 08-01-2016, p. 15; 21-01-2016, p.7; 22-01-2016, p.3; 30-01-2016, p.16; 06-02-2016, p. 27; 30-04-2016, p. 15; 07-06-2016, p.23; 19-06-2016, p. 5; 24-06-2016, p.14.

Proceso, núm. 1978, 28-09-2014, pp. 6-9; núm. 1862, 8-07-2012, pp. 7-13 y 20-23; núm.1984, 9-11-2014, pp. 7-10; núm. 1985, 17-01-2013: núm. 1986, 23-11, 2014, p. 7; núm. 1996, 01-012-2015, pp.12-14; núm. 2063, 15-05-2016, pp. 32-33.

Pulso-Sin embargo (2015), entrevista al general Salvador Cienfuegos, realizada por Oliver Guevara, 16 de marzo.

Revista *Contralínea* (2012), Consultada en su página web 271/12-02.

Revista *Fortuna* (2015), Consultada en su página web 11-7-2015.