

## ¿Fundamentalismo neoliberal?\*

■ ■ Emilio Caballero Urdiales\*\*

### Antecedentes

El 30 de noviembre de 2012 terminaron dos sexenios consecutivos de gobiernos del PAN. La política económica instrumentada en todo ese periodo significó la aplicación de la estrategia neoliberal que fue formalizada y planteada sintéticamente por el así llamado Consenso de Washington a finales de los ochenta y que finalmente fue adoptada en todo el mundo incluyendo a nuestro país.

Fueron los gobiernos del PRI de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, a partir de 1982, quienes iniciaron un conjunto de reformas estructurales que cambiaron radicalmente el modelo de crecimiento económico de México, entre ellas destacan: La apertura comercial, la desregulación de las actividades económicas y financieras, la privatización de empresas públicas y, en general, la liberalización del sistema económico que se tradujo en la reducción de la intervención directa del Estado en la economía, confiando en que el mercado realizaría una asignación más eficiente de los recursos productivos. La firma del tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en enero de 1994, formalizó este proceso de apertura que se había iniciado en 1984 con la eliminación de aranceles y permisos previos a las importaciones y la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986.

La crisis de 1986 y 1987 caracterizada por la recesión, la devaluación, la inflación y el desequilibrio de las cuentas de México con el exterior, provocada por el derrumbe del precio de la mezcla mexicana de petróleo en el mercado internacional, fue enfrentada

por Miguel de la Madrid con la puesta en práctica del “Pacto de Solidaridad Económica” que consistió en el control de los salarios, los precios de los bienes públicos y el tipo de cambio nominal; la contracción del gasto público y una política monetaria restrictiva, buscando, con éxito, desactivar el proceso de inflación inercial. El pacto fue acompañado por un conjunto de medidas (desregulación, privatización, mayor apertura comercial y, en general, la reducción de la intervención directa del Estado en la economía), que aceleraron la aplicación de la agenda neoliberal en nuestro país.

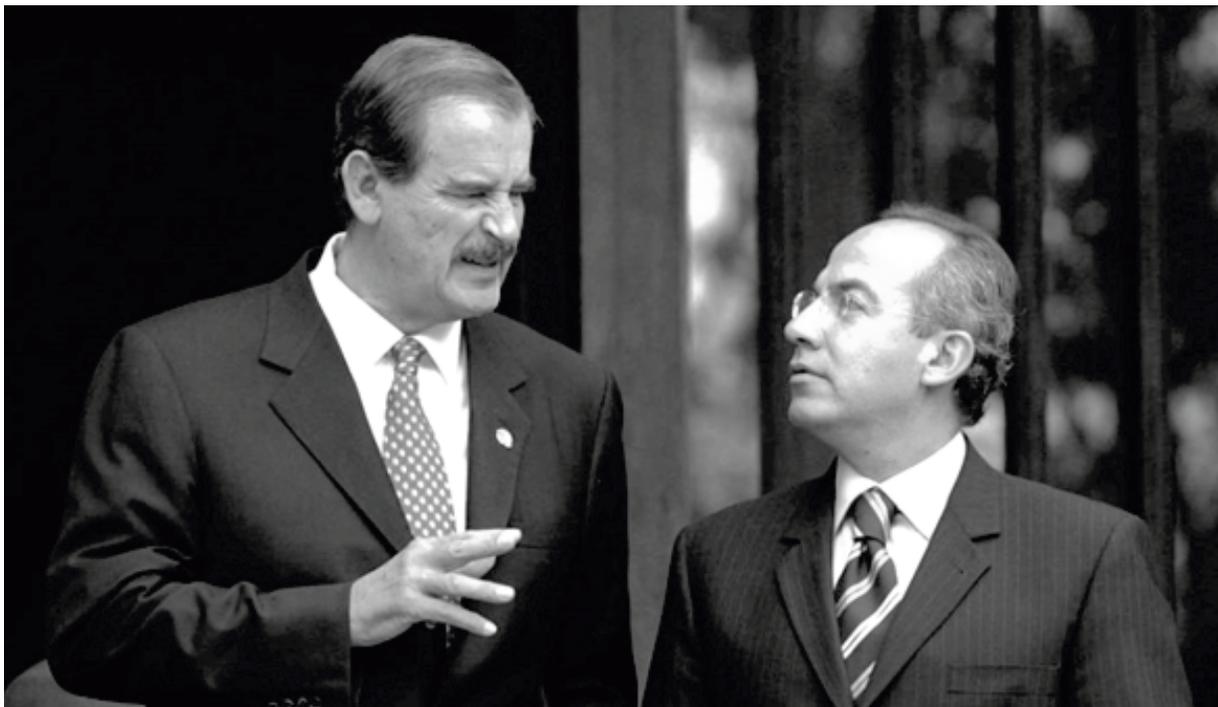
Una vez recuperada la estabilidad, la política económica de los gobiernos de Salinas y Zedillo, estuvo encaminada a consolidar la nueva estrategia de crecimiento económico: Continuó el proceso de apertura comercial, el 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; continuaron las privatizaciones, en 1990 se privatizó la Banca y Telmex; continuó el proceso de desregulación al permitir a los inversionistas privados nacionales y extranjeros una mayor participación en actividades productivas y financieras antes prohibidas.

El objetivo principal de la política económica de los gobiernos del PRI desde 1982 hasta 2000, fue la consolidación del proceso de liberalización del sistema económico y el control de la inflación a través de la política monetaria. La política fiscal fue congruente con la retracción del Estado en la economía puesto que se privatizaron empresas públicas, se redujo la inversión pública y se mantuvo una estructura tributaria que coloca a México como uno de los países con menor capacidad para cobrar impuestos, ello, junto con el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestal se tradujo en una política fiscal restrictiva.

La política fiscal se orientó hacia el logro de la estabilidad de precios y en esa medida se subordinó a la política monetaria, logrando con ello condiciones aceptables de estabilidad de precios a costa del lento crecimiento económico, desempleo y subempleo de la

\*Publicado en el número 73 (marzo de 2013, pp.63-70).

\*\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación tecnológica (PAPIIT) IN306012, de la UNAM, que hizo posible la elaboración de este trabajo.



Vicente Fox y Felipe Calderón

mano de obra y una tendencia a la concentración del ingreso, como más adelante veremos. En este marco, en diciembre de 2000 se inició la alternancia política con el gobierno del PAN encabezado por Vicente Fox.

## **La estrategia económica de los gobiernos del PAN**

Los dos gobiernos panistas que se iniciaron a partir del 2000 asumieron una posición más radical en relación con los gobiernos del PRI respecto a la aplicación de la estrategia neoliberal, puesto que no solamente le dieron continuidad a la política seguida por dichos gobiernos, sino que además intentaron la introducción de una segunda generación de reformas estructurales en nuestro país.

Desde el inicio de su gobierno, Vicente Fox definió su estrategia económica de la siguiente forma: La búsqueda de la estabilidad y la certidumbre a través de la convergencia al equilibrio presupuestal; el combate a la inflación y el fortalecimiento del ahorro interno; la reducción de la deuda pública para contribuir con el Banco de México a controlar la inflación, es decir, la consecución del equilibrio fiscal;

el aumento de los salarios en línea con la inflación objetivo; el superávit presupuestal para aumentar el ahorro; el aliento a la inversión extranjera directa y la inversión privada nacional a través de la eliminación de restricciones; el logro de una mayor apertura económica y la reducción de la intervención directa del Estado en la Economía y, en general, el reconocimiento de que los mercados funcionando eficientemente, sin trabas y regulaciones, constituye la mejor opción para la asignación eficiente de los recursos productivos.<sup>1</sup>

A su vez, Felipe Calderón estableció desde el inicio de su gobierno la continuidad de la estrategia económica de su antecesor al plantear que se proponía consolidar la estabilidad macroeconómica como parte fundamental de la reducción del riesgo. Ello a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que había sido aprobada por el Congreso en 2006 a iniciativa del gobierno de Fox, la cual establece el equilibrio presupuestal, o déficit cero, como principio de las finanzas públicas.

---

<sup>1</sup> SHCP, Criterios Generales de Política Económica, 2001, pp. 8 a 14.

Además de la continuación del proceso de apertura comercial que permitiría la importación de bienes de capital e insumos a precios más competitivos, Calderón adoptó la reforma tributaria propuesta por Fox en 2001: “La Nueva Hacienda Pública Distributiva”, en la que se consideraba el establecimiento del IVA a los alimentos y las medicinas, y la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta por sus supuestos efectos perversos sobre la inversión privada. En efecto, Calderón sostenía que la carga tributaria era un determinante fundamental de la rentabilidad neta de los proyectos de inversión por lo que los recursos que necesitaba el estado deberían obtenerse de la forma menos onerosa posible.

Otro aspecto fundamental de la estrategia económica de Calderón fue la reforma laboral. Al respecto planteó la necesidad de incrementar las opciones de contratación en el mercado laboral para acelerar la creación de empleos formales y para hacer frente a la creciente competencia mundial. Recientemente Calderón sometió a la consideración del Congreso una propuesta de reforma laboral que ha sido ya aprobada por la Cámara de Diputados y al momento de elaborar estas notas está siendo discutida en el Senado de la República.

Calderón se proponía llevar a cabo la reforma energética, puesto que contemplaba realizar las adecuaciones administrativas, regulatorias y legales necesarias para hacer más eficientes a las empresas públicas, particularmente las del sector energético. Consideraba que era necesario avanzar en dos frentes para aumentar la producción y la calidad del suministro energético en México. Por un lado, una mejoría corporativa para la operación de las tres empresas del sector energético (PEMEX, CFE y LFC). Por otro lado, emplear esquemas flexibles de producción que permitan incrementar la inversión, así como la adopción de las tecnologías más avanzadas para la producción y el suministro de energía. Consideraba urgente un ajuste al régimen corporativo de las tres paraestatales. La desaparición de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en 2009 fue parte de dicho ajuste.

Por último, la Ley de Asociaciones Público-Privadas de enero de 2012 que significó un avance en el proceso de privatización, había sido incluida en la estrategia económica de Calderón desde el primer año de su gobierno, argumentando que la

infraestructura debe considerarse como un insumo fundamental, dado que determina los costos de acceso a mercados, de transporte y de algunos insumos básicos, por lo que era necesario contemplar la inversión pública y privada en el sector.<sup>2</sup> En suma, desde su campaña por la presidencia, Felipe Calderón se pronunció a favor de una reforma fiscal, junto con otras, como la energética y la laboral, que el gobierno de Fox no pudo llevar a cabo. De este modo la estrategia económica de Fox y Calderón constituyeron la versión radical del neoliberalismo.

## La política económica de los gobiernos del PAN

La política económica de los gobiernos tanto de Fox como de Calderón significó también la continuación de la aplicada por el PRI. Fue orientada hacia el mantenimiento de la estabilidad de precios a través de la política monetaria a la que se subordinó el resto de las políticas (fiscal, comercial, financiera), tal como recomienda la ortodoxia económica.

La política económica del gobierno de Fox desde su primer año de gobierno (2001), estuvo condicionada por la desaceleración de la economía de Estados Unidos y la disminución del precio del petróleo. En ese marco, su programa económico preveía una reducción importante en el nivel del déficit público, es decir, una política procíclica, considerando que ello, junto con el compromiso del Banco de México por conducir la política monetaria hacia el abatimiento de la inflación, permitiría que en ese mismo año se recuperara el crecimiento económico, dejando claramente establecido que para sostener dicho crecimiento, la estabilidad de precios constituía una condición necesaria y, por lo tanto, un objetivo fundamental de su política económica.<sup>3</sup>

Por su parte, Felipe Calderón en 2007 inauguraba su gobierno planteando que las políticas fiscal y monetaria aplicadas en los últimos años habían contribuido a minimizar las fluctuaciones macroeconómicas aunque consideraba que aún faltaban acciones importantes por realizar en materia tributaria. Estableció como una de las prioridades de su gobierno consolidar la estabilidad

---

<sup>2</sup> La estrategia económica de Felipe Calderón que se reseña puede verse en: SHCP, Criterios Generales de Política Económica, 2007, Agenda Económica de Mediano Plazo, pp. 113 a 145.

<sup>3</sup> Véase *Criterios Generales...*, 2001, 40.

macroeconómica y, por lo tanto, era responsabilidad del estado garantizar que las políticas fiscal y monetaria condujeran al logro de esa estabilidad.<sup>4</sup>

En el programa económico de 2001, Fox señalaba que el objetivo de la política monetaria era impedir la aceleración de la inflación. En congruencia con los objetivos inflacionarios de mediano plazo estipulados por el Banco de México, se pretendía que para ese año la inflación fuera no mayor a 4.5 %. Para ello consideraba adecuado mantener el régimen de tipo de cambio de libre flotación que había sido establecido en diciembre de 1994 en la presidencia de Ernesto Zedillo. Consideraba que dicho régimen le permitiría a la economía absorber de forma eficiente las perturbaciones del exterior, proteger la actividad económica, disuadir la entrada de capitales especulativos y fomentar la inversión extranjera de largo plazo.<sup>5</sup>

A su vez, Calderón, en el programa de gobierno de su primer año, aseguraba que los agentes económicos confiaban en la conducción de la política monetaria del Banco de México para mantener la inflación de acuerdo con el objetivo de largo plazo. Planteaba que dicho objetivo se había convertido en el ancla nominal de la economía, que evitaba que las fluctuaciones transitorias de los precios se transmitieran a la inflación, a los salarios y a otras variables financieras. Estaba convencido de que a ello habría contribuido la adopción del régimen de tipo de cambio de libre flotación que se mantiene hasta la fecha.<sup>6</sup>

La política antinflacionaria de los gobiernos del PAN resultó exitosa si se considera que la tasa de crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor fue 4.54% como promedio anual entre 2001 y 2011. Para conseguir este objetivo los gobiernos panistas buscaron por todos los medios reducir el costo de los factores, insumos y bienes nacionales e importados que constituyen la base a partir de la cual se fijan los precios. La tendencia a la sobrevaluación del peso que se observa durante los gobiernos panistas contribuye a ese propósito puesto que abarata las mercancías importadas que forman parte importante de los costos de producción de las empresas. Se estima que durante los gobiernos del

PAN la apreciación del peso fluctuó entre 37% en 2002 y 22% en 2011, excluyendo 2009 (11.48%).<sup>7</sup>

En el contexto de un régimen de tipo de cambio de libre flotación el gobierno puede influir sobre el valor del peso de manera indirecta: Presionando al alza la tasa de interés, bajo el control del Banco de México, hasta ubicarla por arriba del de Estados Unidos. Ello con el propósito de atraer capitales en busca de mayores ganancias dado el diferencial entre dichas tasas. El ingreso de capital extranjero al país se reforzó con la entrada de inversión extranjera hacia el sector productivo, generándose así la referida tendencia a la apreciación del peso, al aumentar la oferta de dólares en el país.

En el periodo 2001-2011 la tasa de interés de México siempre fue superior a la de Estados Unidos, la diferencia promedio en el periodo ascendió a 4.3 puntos porcentuales.<sup>8</sup> A su vez las reservas internacionales del Banco de México han mostrado un crecimiento sostenido en todo el periodo, pasaron de 4 mil 538 millones de dólares en 2001 a 160 mil 234 millones de dólares en 2012, lo cual da cuenta del intenso proceso de ingreso de capital del exterior a nuestro país.<sup>9</sup>

Sin embargo, la apreciación del peso significa pérdida de competitividad de precios del país con la consecuente aceleración de la importación de mercancías y la tendencia al incremento del déficit comercial a niveles que pueden llegar a ser insostenibles en el mediano y largo plazo. Durante el periodo 2003-2011 la participación de las importaciones en el PIB se elevó de 26% del PIB a 34%; mientras que el déficit comercial, excluyendo las exportaciones de petróleo, registró una tendencia creciente, pasó de 3.5% del PIB en 2001 a 5% en 2011, ello en el marco de una tendencia a la desaceleración del crecimiento económico en todo ese periodo, como más adelante veremos.<sup>10</sup>

4 Véase *Criterios Generales...*, 2007, 123 y 135.

5 Véase *Criterios generales...*, 2002, 37 y 38.

6 Véase *Criterios generales...*, 2007, 49.

7 La estimación de la apreciación del peso puede verse en: Huerta, A. (2002). *Obstáculos al crecimiento. Peso fuerte y disciplina fiscal*. UNAM (Cuadro 1, p. 36).

8 Para la tasa de interés de México (CETES 28 días), véase Banxico, *Estadísticas, política monetaria, tasas de interés y para la de Estados Unidos* (tasas de interés de las letras del tesoro a 3 meses).

9 Véase Banxico, *Estadísticas. Saldos de flujos de los activos internacionales de Banco de México*.

10 Véase INEGI, *Indicadores económicos de coyuntura > Oferta y demanda global de bienes y servicios, base 2003 >*.

El déficit en cuenta corriente puede llegar a ser insostenible puesto que si se expande más allá de ciertos límites los especuladores retiran capitales del país haciendo imposible financiarlo, ello conduce a la depreciación del peso, al incremento de costos y precios y a la contracción de la actividad económica. En esas circunstancias regresan los capitales para obtener ganancias multimillonarias puesto que venden dólares a precios superiores a los de compra. Eso fue lo que sucedió en el país en 1994 y 1995 como resultado de que el déficit en cuenta corriente había ascendido a 7% del PIB y el peso se depreció de 3.9 por dólar el 21 de diciembre de 1994, a 7.6 por dólar el 10 de marzo de 1995, en un episodio conocido como el “error de diciembre”.

Por su parte, el deterioro de la balanza comercial significa una presión permanente a la depreciación del peso, ante la salida de divisas que implica el exceso de importaciones sobre las exportaciones, generando de ese modo una contradicción fundamental con la política monetaria que busca la revaluación del peso con objetivos antiinflacionarios.

Para hacer frente a la contradicción de referencia se utilizó una política fiscal contractiva que se expresó en la existencia de superávit primario a partir de mediados de los ochenta y hasta el estallamiento de la crisis en 2008, buscando con ello moderar el crecimiento económico y con él las necesidades de importación de mercancías. Así, se privilegiaba el objetivo de estabilización aún en contra del crecimiento económico y el empleo.

La política fiscal contractiva y procíclica de los gobiernos del PAN alcanzó su máxima expresión con la aprobación de la Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria de 2006 al final del sexenio de Fox que prohíbe en principio el déficit público. El propósito fue no solamente moderar el crecimiento económico sino además impedir el endeudamiento del sector público para financiar el déficit porque ello, de acuerdo a la creencia oficial, desplaza gasto privado a través de la elevación de la tasa de interés y lo que se busca es precisamente lo contrario, es decir, la retracción del Estado para dar lugar al incremento de la importancia del sector privado en la economía. Si el déficit público fuera financiado con emisión monetaria entonces, de acuerdo al paradigma tradicional dominante, se generaría inflación.

Para lograr los objetivos recién señalados, entre 2001 y 2008, se registró un superávit público primario que en promedio ascendió a 2.1% del PIB, aunque entre 2009 y 2011, como resultado de la crisis económica internacional, se generó un pequeño déficit promedio de 0.5% del PIB. A su vez, los gobiernos del PAN continuaron la política de reducción de la deuda pública de México, en 1989 alcanzó una cifra equivalente a 53% del PIB y para 2007 se había reducido a 15%, para volverse a elevar a 32% en 2011, como resultado de la crisis de referencia.

Las políticas monetaria y fiscal restrictivas de los gobiernos del PRI y del PAN se tradujeron finalmente en el lento crecimiento económico de México. Un buen número de investigadores atribuyen ese hecho a la caída de la inversión pública que a su vez determinó un lento crecimiento de la inversión privada y por consecuencia del PIB.<sup>11</sup>

El lento crecimiento económico y la insuficiente creación de empleos productivos determinaron que una buena parte de la población trabajadora se viera obligada a incorporarse al sector informal, sobre todo en los servicios, en donde se carece de prestaciones sociales y la productividad de la mano de obra y los ingresos son muy bajos.<sup>12</sup> La falta de oportunidades de trabajo contribuyó a generar un patrón concentrado del ingreso y el incremento de la pobreza. Ello a su vez refuerza la tendencia a la reducción del crecimiento económico debido a que se estrecha la demanda agregada y se contrae el mercado interno.

En efecto, el salario mínimo real registra una fuerte contracción en el periodo 1995-2000, se mantiene estancado durante el gobierno de Fox para continuar decreciendo en el de Calderón. Por su parte, el salario real en la manufactura registra un fuerte decrecimiento durante ambos gobiernos del

---

11 Véase al respecto Julio López, “Los problemas del ajuste en una economía abierta: una interpretación de la evolución reciente de la economía mexicana”, en *México: La Nueva Macroeconomía*, Ed. Nuevo Horizonte Editores, México, 1994.

12 Ros y Moreno, *Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana, una perspectiva histórica*, Ed FCE, 2010, sostienen que el lento crecimiento de la economía mexicana se debió al bajo nivel de inversión pública; la apreciación del tipo de cambio; el desmantelamiento de la política industrial y la falta de financiamiento bancario. Concluyen que la baja productividad de la economía mexicana se debe al lento crecimiento económico y no al revés como sostiene la teoría convencional.

PAN que más que compensa la recuperación que se observa entre 1995 y 2000. Por último, durante todo el periodo se observa una tendencia al incremento de la capacidad de los empresarios para elevar sus márgenes de ganancia dado que la participación de los salarios en el ingreso en el sector manufacturero se reduce durante todo el periodo, particularmente durante el gobierno de Fox. Adicionalmente, tanto durante el último gobierno del PRI como en los dos gobiernos panistas que le siguieron se observa un incremento continuo de la pobreza en nuestro país (véase Cuadros 1 y 2).

Por contraste, las políticas de tasas de interés relativamente altas, mayores a la inflación, junto con un tipo de cambio nominal sin variaciones significativas, dieron por resultado el incremento de la inversión en cartera y la obtención de altas tasas de ganancia financiera. El Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, íntimamente relacionado con las tasas de referencia, fue 15% durante el gobierno de Zedillo, se elevó a 33% durante la presidencia de FOX y se redujo en la de Calderón a 4.6%, esto último como consecuencia de la caída registrada en 2009, un solo año, provocada por la crisis financiera internacional (véase Cuadro 1).

En suma, la estrategia y la política económica de los gobiernos del PAN consiguieron una relativa estabilidad de precios, a costa de un lento

crecimiento de la actividad económica y del deterioro del bienestar y nivel de vida de la mayoría de la población de México. Durante los gobiernos de Fox y buena parte del de Calderón las tasas de crecimiento del PIB per cápita fueron realmente decepcionantes, muy por debajo de las registradas por Argentina, Brasil y Chile durante esos mismos periodos (véase Cuadro 3).

Por otra parte, durante su campaña y posteriormente como presidente electo de México, Enrique Peña Nieto ha planteado su interés por llevar a cabo las reformas energéticas, educativa y hacendaria.<sup>13</sup> En relación con la reforma laboral, Calderón, a tres meses de la conclusión de su encargo, presentó a la consideración del Congreso su iniciativa de reforma laboral, la cual ha sido ya aprobada por la Cámara de Diputados a partir de la alianza entre las nuevas bancadas del PAN y del PRI que coincidieron en la liberalización del Mercado de Trabajo. Actualmente dicha reforma se discute en la Cámara de Senadores en donde ha surgido una diferencia de intereses en relación con los aspectos relacionados a la democracia sindical. Falta conocer con precisión cuál es el carácter y la orientación que Peña Nieto le dará a cada una de las reformas que propone para estar en condiciones de evaluar hasta qué punto se trata de la nueva generación de reformas que el PAN no pudo llevar a cabo en el marco de su *fundamentalismo neoliberal*.

### Cuadro 1

#### Indicadores de la distribución del ingreso en México, tasa de crecimiento promedio anual

Concepto	1995-2000	2001-2006	2007-2012 <sup>1/</sup>
Salario mínimo real 1/	-4.5	0.22	-0.07
Salario Total Manufacturero 2/	4.06	-3.45	-2.38
Participación de los salarios en el Ingreso 3/	-0.02	-4.97	-1.44
Índice de Precios y Cotizaciones Nominal de la Bolsa Mexicana de Valores 4/	15.26	32.93	4.65

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, INPC obtenido de INEGI- BIE- Precios e inflación. Último índice del mes.

<sup>13</sup> Partido Revolucionario Institucional, Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno, 2012-2018

## Cuadro 2

### Evolución de la pobreza en México, tasas de crecimiento promedio anual

Concepto	1992-2000	2002-2010
Pobreza alimentaria	3.10	0.65
Pobreza capacidades	2.42	1.30
Pobreza patrimonial	1.68	1.71

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010.

## Cuadro 3

PIB Per Cápita Tasa de crecimiento anual promedio % (1982-2011) 1/					
	De la Madrid 1982-1988	Salinas 1989-1994	Zedillo 1991-2000	Fox 2001-2006	Calderón 2007-2011
México	-0.95	1.95	3.78	1.63	-0.25
Argentina	-1.06	5.23	1.40	3.66	5.43
Brasil	2.78	-0.33	0.50	2.07	2.82
Chile	5.15	5.38	2.75	3.29	2.58

Fuente: World Bank Group- Databank- World Development Indicators & Global Development Finance- GDP per capita (constant US\$ 2000).