



La inercia ideológica del neoliberalismo: las raíces de la mediocridad económica en México

Mario Humberto Hernández López

} *Introducción*

El neoliberalismo se expandió en el mundo capitalista ante el desgaste del paradigma keynesiano durante los 1970s. Paulatinamente fue ganando terreno también en las economías atrasadas y aquellas que iniciaron su transición cuando el bloque del socialismo real se derrumbó. En sus bases teóricas, se legitimó a partir de la consunción del keynesianismo para enfrentar anomalías como la estanflación y una crisis múltiple que terminó por desgastar la participación del Estado en la economía. Eso dio lugar a una serie de transformaciones de gran alcance en la relación Estado-mercado y Estado-sociedad, cediendo el terreno de las grandes decisiones a los agentes privados, ante el descrédito de “lo público”.

El repliegue del Estado a su expresión mínima, creó condiciones propicias para un reacomodo en la correlación de fuerzas entre las clases sociales, contraviniendo conquistas históricas de gran importancia durante el periodo del Estado Benefactor. En pocas palabras, se alteraron las reglas del juego entre los miembros de la sociedad.

México no escapó a esas tendencias, y en una combinación de factores como el reconocimiento tardío del desgaste de la fase de desarrollo anterior —la sustitutiva de importaciones— así como la formación ideológica de la élite burocrática que comandó la modernización económica, el neoliberalismo en México ha respondido a peculiaridades propias de una matriz institucional que hunde sus raíces en la tolerancia de la desigualdad.

El propósito de este artículo es ubicar teórica e históricamente la trayectoria institucional del neoliberalismo en México, a partir de las reformas de modernización de los 1980s, para examinar su impacto sobre el desempeño económico del país. El artículo se estructura en una primera parte que da cuenta de la fundamentación histórica del neoliberalismo como el sustento teórico-ideológico de una nueva fase de desarrollo mundial; una segunda parte resume el proceso de modernización neoliberal en México que se instaura en los tres últimos sexenios del régimen priísta, pero que se ha extendido sin modificaciones de fondo durante la alternancia y los mandatos panistas; en una tercera sección se examinan los límites y contradicciones del neoliberalismo, reconociendo una adhesión ideológica de las élites tomadoras de decisiones con él, en medio de las condiciones propias del diseño institucional del país; finalmente, se reflexiona con carácter conclusivo sobre los resultados mediocres que ha arrojado la inercia del neoliberalismo en México, a la luz de su incapacidad para romper con la trayectoria de atraso económico y degradación social.

El ascenso del neoliberalismo

Para fines de los 1960s la economía mundial comenzó a dar muestras de que el keynesianismo, que había coadyuvado a la recuperación capitalista tras el periodo entreguerras y la Gran Depresión, basado en la intervención estatal y la organización industrial fordista iniciaba su decaimiento; culminó así un periodo conocido como “Edad Dorada”, de expansión económica tras la posguerra. El capitalismo experimentó durante esa época altas tasas de crecimiento, concedió beneficios a la clase trabajadora, recuperó la demanda con base en el dinamismo de los mercados internos y fue recuperando la expansión a los mercados externos gradualmente luego de la posguerra gracias a la formación de organismos que buscaban restablecer al mer-

cado mundial, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, antecedente del Banco Mundial, ambos emanados de la Conferencia de Bretton Woods, y más tarde el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Sin embargo, una combinación de factores como los problemas de déficits públicos por el sobredimensionamiento del gasto público propio de *Welfare State*, la expansión salarial en los países avanzados, el desbordamiento de fenómenos inflacionarios y posteriormente el *shock* petrolero de 1973, que derivó en un encarecimiento de la materia prima central del fordismo (lo que minó la productividad y competitividad de la predominante industria estadounidense), fueron factores que convergieron en el fenómeno de la *estanflación* (estancamiento con inflación), ante el cual el keynesianismo quedó rebasado, y abrió la puerta a formas más eficientes de producir como el toyotismo (ohnismo) pero también a la reconstitución del liberalismo económico con base en el ideario de autores como Friedrich von Hayek y Milton Friedman.

La crisis monetaria del patrón oro-dólar impulsó la adopción de políticas económicas que tomaron abierta distancia del keynesianismo. Los problemas que acarreó Estados Unidos en materia fiscal por el excesivo gasto económico —sobre todo militar como consecuencia de la Guerra Fría y la carrera armamentista frente a la URSS—, configuraron un declive de su poderío económico que menguó su competitividad y se reflejó en el declive del dólar, lo que terminó por finalizar con el patrón oro-dólar cuando Estados Unidos devaluó su moneda al no poder responder a las demandas de los demás países de reconvertir sus reservas en metálico. Además, los incrementos salariales en la participación de los ingresos pusieron al factor trabajo en la mira de las acusaciones como responsable de las presiones inflacionarias que experimentó Estados Unidos a mediados de los 1960s.

El monetarismo y lo que en conjunto se conoce como políticas neoliberales adquirieron vigor al ofrecer soluciones a los problemas financieros, con lo que se favorecieron medidas de política económica que enfatizaron el control disciplinado de las finanzas públicas por razón de la aversión al déficit fiscal, la centralidad de la participación privada en la vida económica, la creencia de que la inflación *sólo* es un fenómeno monetario explicado como exceso de demanda, así como la desregulación de la vida económica en favor de una mayor libertad de empresa. A partir de los problemas fiscales en los países centrales, el soporte discursivo en el que se apoyó el neoliberalismo fue la crítica a la mala asignación de los recursos, enfatizando la idea de que "... los mercados imperfectos son mejores que los estados imperfectos" [Colclough, 1994: 20], y que con todas sus fallas, los mercados asignan mejor los recursos que cualquier otro medio.

En concreto, el neoliberalismo ascendió al poder político con Margaret Thatcher en Inglaterra (1978) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1980), finalizando a la época de economía privada con intervención pública que sostuvo al Estado Benefactor. En el caso estadounidense, se implementó una política económica restrictiva con la intención de corregir la situación fiscal y de combatir la inflación; medidas que se tradujeron en un incremento de las tasas de interés en ese país, ocasionando un encarecimiento internacional del crédito, lo que impactó negativamente a países en el entonces llamado Tercer Mundo, los cuáles habían recurrido al crédito barato durante los tiempos de bonanza financiera en los que flujos masivos de dinero provenientes del encarecimiento petrolero se ofrecieron a tasas de interés muy bajas (e incluso negativas). Esta situación configuró la crisis de la deuda del Tercer mundo, en particular de América Latina.

Lo anterior dio pie a una serie de transformaciones centrales para la historia contemporánea de nuestra región, misma que a principios de los 1980s se hallaba con serios problemas de endeudamiento externo, fragilidad en las finanzas públicas, presiones inflacionarias y sobre todo, una estrategia de desarrollo sostenida por la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que se había agotado, al haber extendido la etapa de industrialización “fácil” y postergado la industrialización “compleja”, dejándola trunca [Fajnzylber, 1988]; por desgracia, la etapa sustitutiva solapó mediante la protección estatal a una industria oligopólica, obsoleta, ineficiente y cara, que otorgaba “ganancias inmerecidas” a los grupos industriales internos, privilegiados por el proteccionismo comercial y el fomento fiscal [Pérez, 1996: 352].

Por ello, al momento de aludir la adopción del neoliberalismo en América Latina debemos reconocer una combinación de factores externos e internos, ya que a la ola favorable al libre mercado mundial apoyada fervorosamente por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, y lo que en conjunto se conocen como “fundamentalistas del libre mercado”, se le sumó el impulso interno de nuevas élites políticas formadas en el *mainstream* económico, convencidas de la inviabilidad de sostener la estrategia proteccionista y de las políticas aperturistas en lo comercial y financiero, así como de la desregulación estatal.

El cambio en el contexto mundial que para los 1980s había restablecido el mercado internacional a través de los flujos del comercio y las finanzas, así como de la paulatina extensión de las redes globales de producción que dieron paso a la globalización, significó un gran impulso a la apertura de las economías de los países tardíos por medio de su necesaria inserción al mercado mundial —que en el caso de México se presentó bajo el concepto de „moderniza-

ción". De esta forma se iniciaron profundos cambios internos de orden macroeconómico¹. A partir de políticas restrictivas del gasto público, que se centró en sus funciones mínimas, siguieron las políticas privatizadoras de empresas estatales, las reformas liberalizadoras en los terrenos comercial y financiero, así como la oposición al excesivo tamaño del Estado, su control burocrático y su tendencia "aislacionista".

Con esta mixtura de factores objetivos (crisis del modelo fordista-keynesiano en los países desarrollados y de la industrialización por sustitución de importaciones en América Latina) y subjetivos (inclinación política-ideológica al mercado), el capital internacional halló nuevas condiciones para la rentabilidad con base en las políticas neoliberales. Desde esa posición, la relación Estado-capital se alteró a favor del capital por no contar con una estrategia estatal sólida o consistente con las posibilidades que abría la globalización para la reorganización espacial del capitalismo y la inserción de los países tardíos. A final de cuentas, el predominio neoliberal fue excesivo a raíz de la desmesura con que se le asumió y más que una alianza virtuosa entre el Estado y los grandes capitales, prevaleció una relación viciosa, como se ha constatado con las crisis en los países periféricos durante los 1990s, y con la gran crisis global de fines de la presente década.

El neoliberalismo en México

La significativa transformación de la economía mundial entre los 1970s y los 1980s fue soslayada desafortunadamente por los gobiernos mexicanos entre 1970-1982, al confiar en el auge petrolero. La desmesura en el gasto, tendiente a financiar el consumo por encima de la producción, así como el sobredimensionamiento improductivo del sector público, debilitaron las

¹ En América Latina, al margen de la experiencia temprana de Chile (mediados de los 1970s), el conjunto de la región adoptó las medidas ortodoxas sintetizadas en el Consenso de Washington.

finanzas públicas. Al mismo tiempo, el excesivo endeudamiento externo, explicado por la sobreoferta de capital en los mercados financieros internacionales conformada por el auge petrolero, reforzó la vulnerabilidad de nuestra economía frente al exterior.

Los efectos de la crisis mundial de los 1970s a raíz de la crisis energética, la crisis financiera y la crisis de la deuda del Tercer Mundo afectaron de manera drástica a América Latina, expresamente en su dimensión financiera, ante el alza en las tasas de interés sobrevino el estallido de la crisis de la deuda externa en 1982, cuando México declaró una moratoria ante su incapacidad para responder a sus compromisos, lo que extendió una crisis de liquidez por toda la región. Situación agravada por la caída en los precios internacionales del petróleo.

Ante ello, Estados Unidos promovió el Plan Brady con base en el compromiso para el FMI y el BM de otorgar recursos para reducir la deuda con la banca privada. Pero paralelamente se fraguó el llamado “Consenso de Washington” (por haberse fraguado en Estados Unidos las directrices fundamentales de la recomposición económica de América Latina) que afianzaba la mejora financiera con reformas estructurales en áreas de la política económica como la política fiscal, monetaria y comercial.

Esto impulsó el cambio en la orientación económica del país a inicios de los 1980s. Particularmente, el sexenio de Miguel de la Madrid se enfrentó a las limitantes estructurales que definieron lo que posteriormente se llamó la “década perdida”. Pero el cambio de modelo se profundizó y se orientó a una modalidad peculiar con el mandato de Carlos Salinas, que puede considerarse el punto de inflexión con respecto a los modelos económicos inspirados en el nacionalismo revolucionario.

El abandono de la política sustitutiva estuvo justificado por sus propias insuficiencias, y asimismo, la reorientación de la economía a un modelo secundario-exportador tuvo sentido en

las nuevas condiciones del mercado mundial y la expansión de los capitales. Sin embargo, la forma en que se implementó el neoliberalismo en México fue drástica. De ser una economía cerrada hasta 1985 en que el país se adhirió al GATT, para 1993 se pactó la integración al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, dos potencias mundiales. Igualmente acelerado fue el proceso de privatizaciones que enajenó activos a cambio de recursos que aliviaron el déficit fiscal, pero que cedieron poder de negociación ante el capital privado nacional de base oligopólica; a la par, se tomaron medidas heterodoxas para el combate a la inflación con base en los Pactos de estabilización, que fungieron como un acuerdo tripartito entre el Estado, el gran capital y la clase trabajadora representada por la facción corporativa del régimen político, que igualaron las condiciones entre el Estado y el gran capital, lo que limitó la autonomía estatal y ubicó a los actores privados como grupos de interés.

El Pacto aparentemente recompuso la concertación tripartita entre los bloques trabajador y empresarial con el gobierno, pero con la diferencia de que los sectores obrero y campesino no tuvieron la misma representación que la cúpula empresarial. A decir de Agustín Legorreta, entonces presidente del CCE, el acuerdo se logró “con un grupito muy cómodo de 300 personas (que) son las que toman las decisiones económicamente importantes en México [...] [los empresarios fijaron] al gobierno un plazo para que cumpliera con el saneamiento de sus finanzas [...] [cumpliendo anticipadamente] promesas verbales como la liquidación y quiebra de empresas de significación nacional como Aeroméxico y Cananea” [citado por Valdés Ugalde, *op. cit.* 220].

El resultado fue que la modernización de la economía mexicana se tradujera en una mayor integración a la economía mundial, en tanto que dicha integración es condición y fruto de la reorganización capitalista sistémica, lo cual pretendió alcanzar la maduración de la estructura

productiva nacional y la exposición a una mayor competencia. De tal manera que la modernización fue sinónimo de una apertura externa cualitativamente mayor.

Pero evidentemente esta situación representó la consumación de todo un proceso, que por las condiciones que prevalecían en el capitalismo mexicano significaron la pérdida de espacios endógenos de maniobra ante los acreedores internacionales y una mayor vulnerabilidad en el mercado internacional dadas las asimetrías productivas, tecnológicas y de calificación de la fuerza de trabajo; no sólo ante las potencias mundiales sino incluso frente a otros países de desarrollo similar al de México.

Las particularidades del neoliberalismo en México radican en que ha puesto en el centro de su atención la estabilidad de *algunas* variables macroeconómicas como la inflación, el tipo de cambio, el superávit fiscal o la balanza de pagos, pero se han descuidado gravemente el crecimiento real de la economía, el empleo y el salario real, lo que ha deteriorado estructuralmente al mercado interno [Huerta, 2009]. Por lo tanto es tendencioso referirse a una “macroeconomía sana” —como se hace desde el discurso oficial—, cuando las variables reales son supeeditadas a las nominales. En eso se halla la falencia del neoliberalismo, en responder a intereses rentistas más que a los productivos. Además, cuando el crecimiento económico real es menor al que se vivió en el pasado, es necesario buscar elementos que expliquen ese comportamiento errático. El comportamiento en términos de crecimiento real promedio de los modelos económicos ha sido el siguiente:

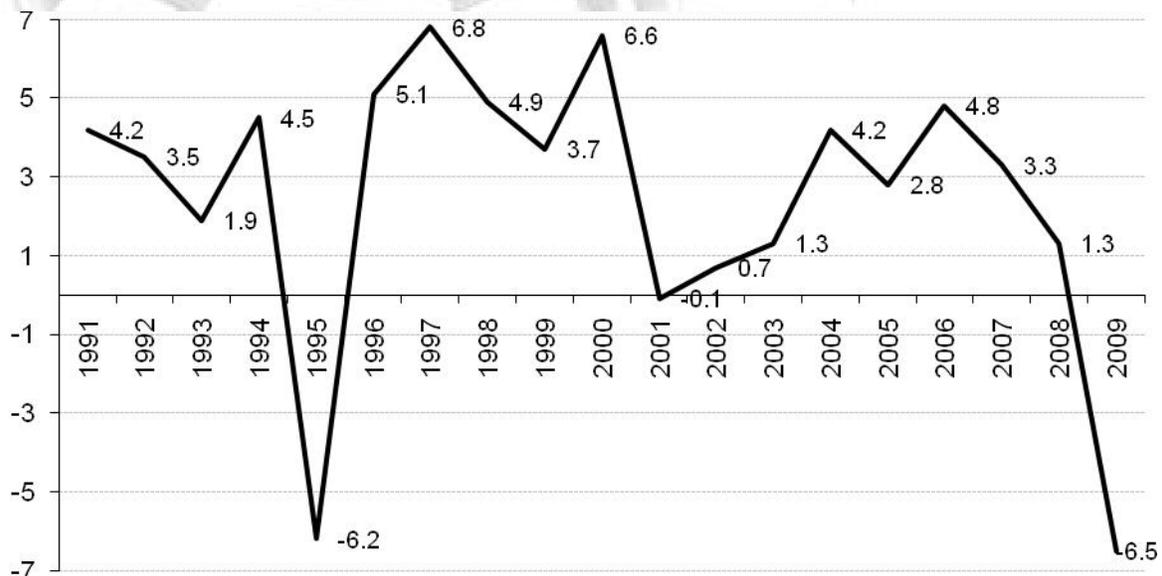
Cuadro 1. México: crecimiento económico promedio por modelo económico	
Desarrollo Estabilizador (1954-1970)	6%
Populismo (1970-1983)	8%
Neoliberalismo (1983-a la fecha)	2%

Neoliberalismo con alternancia (2001-2009)

1.3%

Como puede apreciarse en el cuadro 1, la tasa promedio de crecimiento del desarrollo estabilizador es considerablemente buena, sin olvidar el problema de que sus bases fueron endeble, ya que no se consolidó la sustitución de importaciones y pronto se agotó ese crecimiento; situación similar al alto crecimiento durante el populismo, que puede considerarse de crecimiento ficticio, ya que es ejemplo de una economía "sobrecalentada" por los excedentes petroleros y el gasto público deficitario, lo que se pagó más tarde. No obstante, el comportamiento durante el neoliberalismo es lamentable, ya que a casi tres décadas de su implantación, no ha logrado una tendencia sostenida de crecimiento, y ha expuesto a la economía a desequilibrios estructurales profundos manifiestos en profundas crisis (gráfica I).

Gráfica I. México: tasa de crecimiento anual del PIB real (1993=100)



Fuente: Elaborado con base en Banxico, *Informe Anual*, varios años.

El comportamiento de la economía mexicana, además de ser sumamente irregular, debe ponerse en contraste con el de otros de niveles de desarrollo similar, lo que hace notar que el ritmo de crecimiento de nuestra nación es exiguo y desvanece las ventajas del país frente a otros países competidores.

A diferencia de los países asiáticos y de Rusia que durante los 2000s han tenido tasas de crecimiento altas sostenidamente, México ha transitado a la deriva, con un comportamiento inestable de crecimiento insuficiente y crisis estructural, lo que desnuda la mediocridad que de fondo caracteriza al neoliberalismo mexicano; frente a ese comportamiento, se manifiestan como recientes excepciones Argentina y Brasil, gracias a las políticas de desarrollo de los Kirchner y de Luis Ignacio Da Silva (Lula), así como el modelo chileno emprendido por Ricardo Lagos y continuado por Michelle Bachelet; en todos estos casos, ha habido una distancia de la ortodoxia neoliberal, si bien habrá que esperar que esos procesos de crecimiento se mantengan durante un tiempo significativo (cuadro 2).

Cuadro 2. Tasa anual de crecimiento del PIB real, países seleccionados

País/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	-0.8	-4.4	-10.9	8.8	9.0	9.2	8.5	8.7	7.2
Brasil	4.3	1.3	2.7	1.1	5.7	3.2	4.0	5.7	5.2
Chile	4.5	3.4	2.2	3.9	6.0	5.6	4.3	5.1	3.0
México	6.6	-0.1	0.8	1.4	4.0	2.8	4.8	3.2	1.3
China	8.4	8.3	9.1	10.0	10.1	10.4	11.6	13.0	9.0
India	4.0	5.2	3.8	8.4	8.3	9.3	9.7	9.1	7.3
Hong Kong	8.0	0.5	1.8	3.0	8.5	7.1	7.0	6.4	2.4
Corea Sur	8.5	4.0	7.2	2.8	4.6	4.0	5.2	5.1	2.2
Rusia	10.0	5.1	4.7	7.3	7.2	6.4	7.7	8.1	5.6

Fuente: Elaborado con base en Naciones Unidas, División de estadísticas, página electrónica.

Ahora bien, si efectivamente la modernización tenía fundamento objetivo ante la inviabilidad de la ISI y el populismo en México, ¿cómo explicar los magros resultados durante la implementación del neoliberalismo? Al paso del tiempo, hay elementos para dar cuenta de que el neoliberalismo ha dejado a su paso una estela de insatisfacciones, sobre todo para las clases más desfavorecidas, que han padecido dos décadas de crecimiento mediocre, una polarización social que lo mismo encumbra al hombre más rico del planeta, que mantiene a media población en condiciones de pobreza, una ruptura de cadenas productivas que se aúna a los problemas de desempleo, depauperación del salario real y los derechos laborales, marginación de gruesas capas de la población a las oportunidades de movilización social, etcétera. Independientemente de las contingencias derivadas de la crisis que han golpeado al mundo en años recientes, el neoliberalismo en México tiene ciertas particularidades que se han arraigado desde su inicio y que pueden ayudar a comprender mejor su pobre desempeño.

La dependencia de la trayectoria institucional

Todo modelo económico implica, de suyo, una concepción de la sociedad y de la función que juegan los actores en el sistema social. Ya sea en las posiciones prototípicas de un modelo que se basa en el Estado como rector de la sociedad y de la economía, propias del estatismo, o bien, de un Estado que cumple con funciones mínimas de seguridad para el desempeño de los agentes privados y les deja el campo abierto para la acción en el libre mercado, cercanas al liberalismo. En última instancia, la relación Estado-capital, se remonta a los temas cardinales de la Economía Política. Por lo tanto, es necesario reconocer que la transformación estructural de la economía mexicana asociada a la modernización neoliberal, representó un giro drástico en la forma en que el Estado se asumió a sí mismo, con sus correspondientes conse-

cuencias derivadas al resto de la sociedad. Con ello, las reglas del juego definidas por el propio Estado cambiaron.

A diferencia de otros países, particularmente los del sudeste asiático que representa el punto de referencia inevitable, la adhesión de México al neoliberalismo fue dogmática desde el discurso de las autoridades, eso conduce a tomar en cuenta el factor subjetivo, es decir, el que se relaciona con la óptica y voluntad de los tomadores de decisiones. Se trata pues, de responder a problemas como ¿cuál fue la postura de la élite que detenta el poder, es decir el bloque gobernante y del gran empresariado frente al neoliberalismo? ¿Hasta qué punto sus *intereses*, pero también sus *pasiones* han definido la trayectoria neoliberal mexicana?

Reconociendo, a pesar del descrédito que tiene hoy en día el neoliberalismo, que en su momento había materia para buscar una modernización acorde con las condiciones que el mercado mundial capitalista imponía en los 1980s, al calor de la gran crisis que causó la “década perdida”, las opciones de mercados cerrados, rectoría férrea del Estado, control de mercados, ensanchamiento del tamaño del Estado, así como los recursos deficitarios, se volvieron materialmente inviables dada la crisis fiscal y los problemas inflacionarios. Eso causó un problema en la ciencia económica para dar salida a la crisis y repensar el desarrollo.

Eso explica la confrontación entre dos grandes visiones de la economía, que en su momento Cordera y Tello [1981] caracterizaron como una “disputa por la nación”: *el proyecto neoliberal y el proyecto “nacionalista”*. Ese encuentro tuvo implicaciones importantísimas, ya que rebasó una discusión sobre políticas económicas distintas, además de ello, el choque de opciones se tradujo en un choque de lo que Thomas Kuhn [1971] llama “paradigmas científicos”, es decir, cosmovisiones formadas por teorías, axiomas, postulados, pero también por valores, creencias y hábitos de pensamiento.

La reacción de los economistas que fueron formados en la tradición keynesiana, se fundamentó a partir de un replanteamiento de las recetas aprendidas durante la preeminencia del keynesianismo y su versión latinoamericana adherida al estructuralismo, subrayando la necesidad de fortalecer el mercado interno y la recuperación de la demanda efectiva impulsados por la intervención estatal. Pero el fracaso de la sustitución de importaciones, que degeneró en la desmesura del populismo, sostuvo un crecimiento económico artificial durante 1970-1982, financiado por el *boom* petrolero y el gasto deficitario, lo que al momento de precipitarse la crisis hizo notorio que más que “administrar la abundancia” —como prometió López Portillo— era momento de replantearse la estrategia de desarrollo, lo que finalmente ocurrió en medio de un profundo descrédito del modelo anterior agudizado por la corrupción rampante con que se había dilapidado el excedente petrolero y los recursos fiscales. Por lo tanto, la legitimidad de las posturas proestatistas quedó minada, asociándose sin una distinción clara a la demagogia propia de la clase política priísta.

En contraste, el conjunto de economistas conocidos como “tecnócratas”, formados con grandes credenciales en el paradigma ortodoxo, arribaron al poder mediante un discurso modernizador que prometía efectividad para atender los serios problemas económicos y aun más: el desarrollo nacional y su ingreso a la modernidad del Primer Mundo [Babb, 2003: 241]. Dicho paradigma era favorable a las medidas de apertura comercial, desregulación y privatizaciones, pilares del “Consenso de Washington”.

Además, el grupo tecnocrático halló respaldo político entre el empresariado más conservador de origen norteamericano que había tenido fricciones con el gobierno durante el populismo, particularmente en el sexenio de Luis Echeverría, por oponerse al gasto deficitario, el sobredimensionamiento del aparato público y a una iniciativa de reforma fiscal que afectaba sus intereses.

Ante ellos, el programa neoliberal resultaba compatible por entero con sus demandas, ya que además de liberarse de ataduras burocráticas y ampliar el margen de acción a la iniciativa privada, representaba la posibilidad de que el gran capital contara con mayor protagonismo en la definición de la política económica, ya que fueron vistos por el bloque tecnócrata como el agente adecuado para apoyar la modernización económica de cara a la globalización, lo que insertó sus intereses en la definición de la estrategia gubernamental [Vidal, 2000].

De esta forma, los intereses del Estado y del gran capital afianzaron un maridaje de intereses en torno a una óptica común: "... el poderoso sector más elitista de empresas mexicanas desempeñó una parte importante en la negociación de los términos de las reformas liberalizadoras en México, [...] hubo actores dentro del Estado mexicano que optaron primero por aplicar reformas liberalizadoras y *después* movilizaron exitosamente a grandes empresas como sus aliados para seguir una trayectoria de reformas de libre mercado. Los reformadores liberalizadores no fueron títeres de la burguesía mexicana, sino que siempre estuvieron a la vanguardia de la revolución neoliberal de México" [Babb, 2003: 245. Cursivas originales].

Ese encuentro de perspectivas facilitó la transición de la élite burocrática en los organismos fundamentales para la toma de decisiones económicas. A manera de ejemplo, es importante notar cómo dos organismos públicos clave para la conducción de la política económica como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Banco de México, han estado bajo el mando de economistas educados en los centros reconocidos por la propia élite de poder económico y posteriormente posgraduados en universidades de Estados Unidos, lo que no es meramente anecdótico, sino que tiene una profunda implicación institucional en la manera en que se forman las élites dirigentes.

Babb [2003] da cuenta de cómo desde los 1940s —como respuesta al modelo cardenista de masas— se planeó una alternativa educativa para las élites; pero es durante los 1980s y 1990s, cuando la funcionalidad tanto de las organizaciones públicas relacionadas con la economía, como aquellas comandadas por el gran capital, apoyaron la integración de nuevos cuadros de gestión para comandar las secretarías estratégicas.

Lo anterior se explica en el hecho de que las élites predominantemente han sido formadas en centros universitarios como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), creado *ex professo* por el empresario Alberto Bailleres para cumplir dos objetivos confluyentes: 1) oponerse especialmente a la posición que históricamente ha representado la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, ligada a un enfoque discursivo crítico y de compromiso social, y 2) formar cuadros tecnocráticos y directivos que dirigieran el destino económico y administrativo del país, a partir de arrogándose una supuesta superioridad académica sobre las universidades públicas, pero sobre todo colocándose en las estructuras del poder público con base en una marcada influencia política². El ITAM: "... es considerado como el semillero de los gestores y cuadros administrativos, teóricos y contables del mundo empresarial mexicano; un formador de tecnócratas. [...] es, en la práctica, el plantel de donde han egresado economistas y administradores que han controlado la conducción de la política económica del país desde la década de los ochenta. Su influencia en el poder político va en ascenso." [Petrich Moreno, 2007: 129].

Desde este tipo de centros educativos se han fundamentado las doctrinas neoliberales proclives en lo ideológico al mercado y la centralidad de lo privado sobre lo público. Esta influencia se hace patente en tanto que la SHCP, desde 1982 a la fecha, ha estado encabezada por

² El surgimiento de los centros universitarios privados se remonta a la mitad del siglo pasado, en el marco de lo que la élite consideraba una necesidad por "...propiciar una alternativa a lo que ellos percibían como la ideología de izquierda en las universidades reguladas por el Estado" [Babb, 2003: 98].

economistas que responden a la disciplina fiscal como imperativo, así como a la tentativa del aumento de impuestos, pero paradójicamente, también a preservar los privilegios fiscales de los regímenes especiales para el gran capital. Comparten la característica muchos de ellos de haber sido formados en el ITAM, pero además todos han estudiado posgrados en el extranjero, casi en su totalidad en Economía y preponderantemente en Estados Unidos (cuadro 3).

Cuadro 3. Secretarios de Hacienda y origen de formación académica

<i>Nombre</i>	<i>En México</i>	<i>En el extranjero</i>
Jesús Silva Herzog Flores	Licenciatura en Economía, UNAM	Maestría en Economía, Universidad de Yale
Gustavo Petricioli Iturbide	Licenciatura en Economía, ITAM	Maestría en Economía, Universidad de Yale
Pedro Aspe Armella	Licenciatura en Economía, ITAM	Instituto Tecnológico de Massachusetts (Economía)
Jaime Serra Puche	Licenciatura en Ciencias Políticas, UNAM. Maestría en Economía, Colmex	Doctorado en Economía, Universidad de Yale
Guillermo Ortiz Martínez	Licenciatura en Economía, UNAM	Doctorado en Economía, Universidad de Stanford
José Ángel Gurría Treviño	Licenciatura en Economía, UNAM	Maestría en Finanzas Públicas, Universidad de Leeds
Francisco Gil Díaz	Licenciatura en Economía, ITAM	Doctorado en Economía, Universidad de Chicago
Agustín Carstens Carstens	Licenciatura en Economía, ITAM	Doctorado en Economía, Universidad de Chicago
Ernesto Cordero Arroyo	Licenciatura en Actuaría y Maestría en Economía, ITAM	Maestría en Economía, Universidad de Pennsylvania

Fuente: Elaborado con base en datos obtenidos de la internet: <http://es.wikipedia.org>

En el caso de Banxico, desde 1982 estuvo al frente Miguel Mancera Aguayo, quien fue proclive al neoliberalismo, apoyando reformas salinistas como la autonomía del propio organismo y la simplificación administrativa que restó tres ceros a la moneda; le siguieron Guillermo Ortiz Martínez de 1998 a 2009, y actualmente funge Agustín Carstens Carstens. Mancera Aguayo y Carstens Carstens son egresados del ITAM, Ortiz fue formado en la UNAM, pero siempre estuvo ligado al grupo de Carlos Salinas de Gortari, también economista por la UNAM, pero doctorado en economía por la Universidad de Harvard y reconocido por propios y extraños como el principal reformador neoliberal. No es coincidencia que este grupo compacto de economistas sea abiertamente afín al gran empresariado nacional y transnacional, así como a los organismos internacionales que son emblema del neoliberalismo. Casi todos los que han formado parte de las organizaciones públicas vinculadas a la economía, han mantenido lazos laborales con organizaciones privadas e internacionales.³

Ese origen común, ligado a una formación económica dependiente teórico-ideológicamente del *mainstream*, dio a la élite burocrática el sustento para sostener que el neoliberalismo era lo más adecuado para reformar la economía mexicana. Tanto así que Babb reconoce que: "... el neoliberalismo en México se ha convertido en el nuevo paradigma de políticas, un conjunto de suposiciones dadas por sentadas que todos los contendientes serios por el poder deben tener en cuenta" [2003: 256]. De esta forma, las bases teóricas del neoliberalismo, asociadas al credo del libre mercado, la disciplina macroeconómica nominal y el monetarismo, cumplen lo que en términos de Kuhn podría llamarse el paradigma dominante, extendiéndose por medio de libros de texto en la ciencia normal económica.

³ Es el caso de Agustín Carstens Carstens, quien fue funcionario del FMI; en un caso notorio, Francisco Gil Díaz, a la sazón mentor de Carstens, ha alternado entre el sector público y el privado, ha sido miembro de los Consejos de Administración de Banamex, HSBC, Bancomer y ocupa la presidencia de Telefónica. Guillermo Ortiz Martínez es actualmente director general de Banorte.

Tanto ha sido su penetración ideológica, que en efecto pareciera que los axiomas neoliberales no pudieran criticarse, y de esta forma han tejido un conjunto de promotores que se extiende a lo largo de universidades privadas, pero también ha ganado terreno entre las públicas, medios de difusión masiva, e intelectuales. Es por eso que el neoliberalismo se ha *institucionalizado*, arraigándose entre las élites de poder económico (grandes grupos capitalistas), político (la burocracia que toma las decisiones), educativo (académicos e investigadores) e ideológico (intelectuales y periodistas).

Cuando se ha cuestionado al neoliberalismo, la respuesta suele ser tajante al calificar las posturas críticas como “populistas”, sin hacer un análisis efectivo de los posicionamientos. Pareciera que todo aquello que toma distancia de la ortodoxia económica se desvaneciera en esos derroteros. Lo problemático surge al momento de explicar las vertientes heterodoxas de las reformas económicas en países de crecimiento acelerado. En ellos ha surgido una mixtura entre Estado y mercado, lo que ha derivado en resultados importantes no sólo en crecimiento, sino en modernización e innovación tecnológica.

Ese grado de institucionalización del neoliberalismo, conduce a reconocer que los grandes cambios no ocurren sin la determinación de la coalición dominante que estabiliza el poder [North, Wallis y Weingast, 2009]. En el caso de México, durante la reforma neoliberal, el bloque de poder se coaligó en torno a la primacía del mercado por razones de conveniencia económica, interés ideológico y político; por lo que no resultó, como suele argumentarse desde algunas posiciones radicales de la izquierda, una imposición externa. Por el contrario, como señala Babb, en México: “... el neoliberalismo parece más una complicidad interna que una imposición externa” [2003: 243]. Frente al desgaste del desarrollo estabilizador, el nacio-

nalismo revolucionario y el populismo, el terreno fue fértil para el discurso modernizador neoliberal.

Esa suerte de complicidad entre el bloque dominante se ha afianzado a tales niveles, que explica cómo la alternancia política que significó la derrota electoral del PRI ante el conservador Partido Acción Nacional, resultó un cambio superficial, una alternancia partidista dentro de una trayectoria institucional afianzada en los dogmas conservadores, ya que *prima facie*, el neoliberalismo coincide aún más con los principios ideológicos del PAN que del propio PRI.

Los datos demuestran que independientemente del partido que encabece el gobierno federal, *el grupo que toma las decisiones económicas responde a una misma formación y constituye un bloque compacto que centraliza el poder*. Como se ve en el cuadro 3, a pesar de la alternancia en el partido que detenta el poder, las élites burocráticas del manejo económico quedaron intactas. Sigue siendo el mismo grupo ligado al ITAM el que conduce la política económica del país, llegando aun a la Presidencia de la República.⁴ Ante tales hechos, es manifiesto que la ideología neoliberal se ha continuado de forma transpartidista.

Pero además de esa continuidad ideológica, cabe resaltar otra aun anterior al propio neoliberalismo, que explica rasgos esenciales del capitalismo mexicano. Octavio Paz, al reflexionar sobre el gran empresariado nacional, notó cómo: "... la nueva clase [capitalista] es una criatura del régimen revolucionario, su deliberada creación, como la clase capitalista japonesa lo fue del movimiento de modernización que siguió a la restauración Meiji. En ambos casos se invierte la relación a que el marxismo nos había acostumbrado y que simplifica con exceso la realidad del proceso: el Estado no es tanto la expresión de la clase dominante, al menos en su origen, sino que ésta es el resultado de la acción del Estado" [Paz, 1999: 66-67].

⁴ Felipe Calderón cursó una maestría en Economía en el ITAM.

En efecto, el Estado alentó la formación de una burguesía nacional en aras de la industrialización del país. Para ello confeccionó una estructura de control corporativo que parecía darle la fuerza suficiente para fincar proyectos de gran envergadura, sostenidos por la idea de industrializar al país y lograr el desarrollo económico “hacia adentro”. La estabilidad se centró en alianzas celebradas con diferentes actores como campesinos, obreros, militares y empresarios, en las cuáles el Estado administraba la protección de sus intereses a cambio del apoyo político, a la vez que fungía como mediador entre las demandas opuestas de tales actores. En los años postreros a la Revolución, el poder militar definió las bases de una alianza entre el poder político y el económico: “... los generales revolucionarios que controlaban el gobierno alentaron a oficiales militares regionales a que satisficieran sus ambiciones en empresas capitalistas más que en política; al mismo tiempo los mismos oficiales del gobierno sacaron provecho de su posición para entrar a los negocios privados. [...] el Estado no sólo creó el nuevo orden social; en muchos aspectos constituyó la fuente de la nueva clase capitalista” [Hamilton, 1986: 127].

Para el Estado era importante contar con una burguesía nacional, la que llevara a cabo grandes metas como: 1) promover el sector industrial interno e impulsar el crecimiento sostenido; 2) revertir la dependencia tecnológica; 3) disminuir las presiones en la balanza de pagos, y 4) hacer posible el desarrollo nacional. En torno a esas metas se confeccionaron las políticas proteccionistas y de fomento industrial correspondientes con la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, la ISI no avanzó hacia la sustitución de bienes intermedios y de capital, y la sustitución de bienes de consumo directo agudizó la importación de tecnología, por lo que en términos de Hirschman, la ISI se estancó en su fase “fácil” sin transitar a la fase compleja.

En alguna medida, eso se relaciona con los privilegios que desde esos años intercambiaron el Estado y el gran capital. Ante el proteccionismo y los apoyos estatales como la inversión pública en infraestructura cercana a la industria y apoyos fiscales, el gran capital se configuró como un sujeto desinteresado por la innovación, ya que ésta no le era necesaria para obtener grandes ganancias; por lo que más que actuar en el sentido schumpeteriano, se afianzó su comportamiento rentista. Los grandes grupos empresariales pudieron así, expandirse domésticamente a partir de una gran concentración y centralización de capital. Unos cuantos grupos dominaron las industrias, repartiéndose el mercado sin necesidad de competir, ni de incrementar niveles de calidad, lo que inhibió la modernización e innovación tecnológica como mecanismo de rentabilidad, todo lo cual redundó en industrias ineficientes y caras.

Todo esto quedó inscrito en el marco del autoritarismo político definido por el control corporativo del PRI, que a la vez que manejaba un discurso modernizador e incluyente, sostuvo privilegios para la élite económica, exhibiendo un carácter más conservador que progresista; sobre todo al poner distancia frente al mandato de Lázaro Cárdenas. Eso estableció antecedentes, reglas del juego, acuerdos tácitos, es decir, lo que constituye la parte informal de la matriz institucional de un país [North, 1993; Hoff y Stiglitz, 2002], y que en el caso de México, ha degenerado en un capitalismo de compinches (*crony capitalism*), comprendido como la relación en la que prevalece el clientelismo de las élites en las disputas comerciales y la adjudicación de recursos, dada su cercanía con líderes políticos o gobernantes, lo que da a los compinches un *status* preferencial [Vaugirard, 2005].

Es menester reconocer que las prácticas que se distancian de los mecanismos concurrenciales son aceptadas corrientemente en países con estructuras institucionales débiles; en el caso mexicano, prácticas de colusión como los acuerdos entre agentes privados y del sector públi-

co, o los “pactos de caballeros”, se hallan arraigadas profundamente entre las “reglas tácitas”, junto con otras prácticas adversas a la sociedad, que se contraponen al desarrollo económico y al aprendizaje social [Rivera Ríos, 2009]. A lo largo de los años, se han consolidado acuerdos *de facto* entre el gran capital y el Estado, que explican la idoneidad que para ambos ha representado la adopción del neoliberalismo.

En retrospectiva, la modernización neoliberal fue un lapso en el que se diseñaron cambios estructurales para el país, algunos necesarios a fin de articularse con las exigencias propias de la nueva realidad económica, como la inserción del país en la economía mundial y la presión competitiva por la exposición a otros mercados, aunque al haber sido implementados mediante los tradicionales instrumentos políticos del régimen priísta, las reformas necesarias a la economía pasaron por el tamiz de un caduco aparato político, basado en el autoritarismo y el corporativismo. El resultado ha sido adverso a la postre, ya que el poder del Estado quedó mermado frente a la sobrerrepresentación alcanzada por los grandes potentados, quienes apoyaron política y económicamente al régimen durante la modernización, a cambio de obtener espacios del mercado que les siguen reservados para obtener rentas de monopolio en industrias como el cemento, las telecomunicaciones, bebidas y alimentos, o la minería. Esto se asienta en bases institucionales débiles, propias de una matriz institucional que lejos de alentar el desarrollo, lo limita por ser paradójicamente, funcional para el bloque que detenta el poder, desinteresado naturalmente en perder sus privilegios y ceder el terreno a la posibilidad de un orden social que limite su exacción; una característica propia del sistema político enraizado en México, y que ha sido prolongado por el panismo.

Conclusiones

El agotamiento de la modalidad basada en la sustitución de importaciones, por las propias insuficiencias de un marco institucional incapaz de sentar las bases de una industrialización dinámica y competitiva, y el aceleramiento del agotamiento explicado por los excesos del periodo populista, dio elementos para hacer necesaria una reforma profunda que se encaminó hacia la lógica del mercado y su sustento teórico ortodoxo. Sin embargo, el proceso no resultó estrictamente neoliberal, ya que integró aspectos heredados del acuerdo institucional anterior en el sentido de reacomodar las relaciones de poder entre el Estado y el gran capital, conformando obstáculos a la competencia de libre mercado. Por ende, la modernización estuvo marcada por insuficiencias institucionales que perpetuaron prácticas viciosas del pasado.

El principal obstáculo de la modernización neoliberal para el desarrollo nacional, radica en el sistema de control político sobre el cual descansa el Estado mexicano, en tanto que se asienta en mecanismos de poder elitistas que ejercen un dominio sobre la sociedad, a la vez que alienta formas anticompetitivas que le permiten a la élite económica amasar una formidable riqueza, gracias a privilegios como el proteccionismo disimulado, el consentimiento de prácticas monopólicas, la sobrevaluación cambiaria, la corrupción, un régimen fiscal que les permite esquivar el pago de impuestos (del que no gozan la mayoría de los mexicanos), o las adjudicaciones directas de concesiones estatales. Anteriormente al neoliberalismo, pero preservándose y quizá endureciéndose durante el mismo, ha quedado agrupado el grupo de capitalistas que han acumulado enormes masas de capital gracias a esos privilegios, con el respaldo de una tecnocracia ideológicamente compatible con el gran empresariado.

El acuerdo en el bloque de poder se ha revelado dentro de un orden institucional adverso al desarrollo, que ha limitado los efectos virtuosos de los mecanismos del mercado, por estar condicionado por un entramado de intereses (plano objetivo) y pasiones (plano subjetivo)

afianzado entre la élite del poder, en tanto que al interior de la misma se comparte una inclinación vehemente al conservadurismo político que ha mantenido controlado el aparato del Estado desde hace décadas. De tal suerte, el neoliberalismo en México ha sido una mixtura de medidas liberales en lo económico, pero conservadoras en lo político.

La supresión de este estatus institucional es necesaria para reorientar la ruta por la que México transita en medio de una crisis económica, política, social y de seguridad, los efectos de esa crisis sistémica se hacen patentes cotidianamente y han impedido la movilización social, poniendo en serios aprietos a las generaciones futuras, han distendido el tejido social, limitado las fuentes productivas del país y sumergido a la política en un manto de descrédito en el imaginario colectivo.

Pero lo fundamental es que no hay elementos para suponer que esa trayectoria vaya a romperse por voluntad propia de la élite que detenta el poder, para la cual la transformación de esa matriz institucional representa una amenaza, por lo que tiende a favorecer una situación de inacción que retarda las acciones de reorganización social y prolonga el atraso nacional.

Fuentes Bibliográficas

Babb, Sarah [2003]: *Proyecto: México*. México, FCE.

Colclough, Christopher [1994]: "Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción", Ch. Colclough y J. Manor (comps.): *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*. México, FCE.

Dabat, Alejandro [2010]: "Estado, neoliberalismo y desarrollo", A. Dabat (coord.): *Estado y desarrollo*. México, UNAM.

- Fajnzylber, Fernando [1988]: *La industrialización trunca de América Latina*. México, Nueva Imagen.
- Guillén R. Arturo [2000]: *México hacia el siglo XXI*. México, Plaza y Valdés/UAM-I.
- Guillén Romo, Héctor [1997]: *La contrarrevolución neoliberal en México*. México, Era.
- Harvey, David [2007]: *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Akal.
- Huerta, Arturo [2009]: *Hacia el colapso de la economía mexicana*. México, UNAM.
- Hoff, Karla y Stiglitz, Joseph E. [2002]: "La teoría económica moderna y el desarrollo", G. M. Meier y J. E. Stiglitz (edits.). *Fronteras de la economía del desarrollo*. Bogotá, Banco Mundial/Alfaomega.
- Kuhn, Thomas S. [1971]: *La estructura de las revoluciones científicas*. México, FCE.
- North, Douglass C. [1984]: *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza.
- [1993]: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- Paz, Octavio [1999]: *El laberinto de la soledad*. México, FCE.
- Pérez, Carlota [2004]: *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*. México, Siglo XXI.
- Petrich Moreno, Blanche [2007]: "Alberto Bailleres: simplemente palacio", J. Zepeda Patterson (coord.). *Los amos de México*. México, Planeta.
- Pozas, María de los Ángeles [2002]: *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*. México, COLMEX.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel [1997]: *México: modernización capitalista y crisis*. México, UNAM.
- [2000]: *México en la economía global*. México, JUS/UNAM/UCLA.
- [2005]: *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional*. México/Guadalajara/Los Ángeles, Juan Pablos/UDG/UNAM/UCLA.
- [2009]: *Desarrollo económico y cambio institucional*. México, UNAM/Juan Pablos.

Valdés Ugalde, Francisco [1997]: *Autonomía y legitimidad*. México, Siglo XXI.

Vaugirard, Victor [2005]: "Crony capitalism and sovereign default", *Open Economies Review*, núm. 16.

Vidal, Gregorio [2000]: *Grandes empresas, economía y poder en México*. México, Plaza y Valdés/ UAM.

Publicaciones Periódicas

Hirschman, Albert [1996]: "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. LXIII (2), núm. 250, México, abril-junio.

Ocampo, José Antonio [2009]: "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 97. Santiago de Chile, abril.

Pérez, Carlota [1996]: "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 5. México, mayo.