

IMPLANTACIÓN DEL LOGOS ECONÓMICO EN EL SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO MEXICANO

José Antonio Lozano Díez

Sumario: I. Introducción. II. Los ejes de la razón económica. 1. El neoliberalismo. 2. La tecnocracia. 3. Globalización e interdependencia. III. El logos económico. IV. Derecho económico y análisis económico del Derecho. V. Proceso de implantación de la razón económica en México. 1. La nueva política y el control de sistemas. 2. La política de los pactos. 3. Privatizaciones y apertura comercial. 4. Las políticas monetaria y fiscal. 5. La reforma del orden político-social. V. Las reformas al sistema jurídico.

Está claro que el discurso nacional revolucionario resultó incapaz de cumplir lo que prometió; no logró la democracia, ni la justicia social; tampoco logró sentar las bases para un desarrollo autónomo. Con un saldo tan negativo y dramático, el discurso oficial decidió cambiar de lenguaje y desarrolló uno nuevo con la intención de encontrar un mecanismo de conservar el poder; no de lograr el cumplimiento de lo prometido.

Ignacio Sosa Álvarez,
Ensayo sobre el Discurso Político Mexicano.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico mexicano, influido fatalmente por la política, ha definido sus contenidos por razón de Estado, esto es, el sentido del Derecho se ha caracterizado por coincidir con los centros de interés cercanos a la *praxis* y manutención del poder político ¹.

¹ Bobbio, Norberto, «El derecho como ordenamiento normativo coactivo», *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1983, pp. 453-454.

En este sentido, durante el período posrevolucionario y hasta antes del sexenio del Presidente Miguel De la Madrid (1982-1988) los centros de interés político se movieron hacia los canales de comunicación entre el gobierno y las grandes masas de trabajadores y campesinos, de allí el sentido y la trascendencia de la Ley Federal del Trabajo y las distintas leyes que regularon la materia agraria durante dicho período ².

Sin embargo, a partir de la presidencia de De la Madrid los centros de interés político variaron su dirección como consecuencia del desgaste del sistema y las recurrentes crisis económicas en que el país había caído. Este movimiento de los centros de interés político privilegió al aspecto económico del sistema e influyó de forma decisiva en el cambio de sentido del sistema jurídico en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) ³.

El movimiento de los centros de interés político hacia la economía no fue, desde luego, un fenómeno propio y aislado de nuestro país, sino que responde a un movimiento mundial que pretende responder al estancamiento en el que habían caído los sistemas económicos y políticos en la década de 1970.

² «La primera posguerra asiste al alumbramiento de un nuevo constitucionalismo, que se ha puesto bajo el calificativo de social. Y América fue otra vez —pero esta vez no en su espacio anglosajón, sino en el latino— la que, a través de la Constitución de Querétaro de 1917, en México anticipa lo que dos años después, con más universalidad, difundiría la Alemania de Weimar de 1919. Entran en la normativa constitucional los derechos de la segunda generación, que se denominan sociales y económicos —hoy, además, el rubro de los culturales— y progresivamente se elastizan los derechos políticos cuando el derecho de sufragio se universaliza en amplitud y se extiende a la mujer». Bidart Campos, Germán, J., *Teoría general de los derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 339-340.

³ «La propuesta modernizadora surgió en la crisis, cuando se reveló en toda su crudeza el agotamiento del modelo de desarrollo que prevaleció en el país en la década de 1940. Recordemos que ya durante 1968, dicho modelo manifestó graves síntomas de esclerosis, aunque después tuvo fuerzas para sobrevivir, primero con la ayuda de las muletas del Estado y luego con las del petróleo, durante dos sexenios más. Pero su destino estaba señalado; bastó el retiro obligado de esas muletas (caída de los precios del petróleo y aumento de las tasas de interés) para que el modelo cayera con todo su peso, tras un último momento aparente de lucidez, con la nacionalización de la banca. El país se vio agotado entonces por la peor crisis de su vida contemporánea. La debilidad era extrema y pocas las opciones; el gobierno saliente intentó hacer nuevas muletas y el entrante las desechó; y se propuso el camino más difícil: en esas condiciones adversas, llevar a cabo la reordenación económica y financiera e iniciar el cambio estructural». Pérez Arreola, Evaristo, «La modernización», *La transformación del Estado mexicano*, México, 1989, p. 216.

El presente artículo parte de la identificación de los orígenes políticos e ideológicos de lo que aquí hemos denominado *logos económico* y sus ejes de despliegue: el neoliberalismo, la tecnocracia y la globalización para después definir en qué consiste dicho *logos* y sus formas de implantación.

Posteriormente, se describe de forma general el proceso de implantación en México y su radical influencia en el sistema jurídico de nuestro país.

Cabe comentar, antes de entrar en materia, que el interés de publicar este artículo es el de abrir espacios de inquietud intelectual y análisis del sentido del Derecho en México: no asumir de forma inercial la evolución del sistema jurídico, antes bien realizar análisis críticos y de largo plazo, labor propia del jurista.

II. LOS EJES DE LA RAZÓN ECONÓMICA

1. El *neoliberalismo*

Por *neoliberalismo* se entiende un movimiento ideológico y de *praxis* política muy amplio, relacionado con el renacimiento conservador de la década de 1980 y el agotamiento de los modelos de *economía centralizada*. El gobierno de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra han sido identificados popularmente como sus impulsores⁴. Sus orígenes se remontan a los

⁴ «A partir de los años ochenta apareció una nueva ortodoxia en el pensamiento económico occidental que consideraba al Estado y a sus intervenciones como un obstáculo para el desarrollo económico y social de las poblaciones. La extensión y difusión de este pensamiento fue facilitado por las elecciones de opciones conservadoras y liberales en la mayoría de los países de la OCDE, y muy en particular en EE.UU. (con la elección del gobierno republicano presidido por Ronald Reagan) y en Gran Bretaña (con la elección del partido conservador liderado por Margaret Thatcher). Desde entonces este pensamiento neoliberal ha sustituido al pensamiento keynesiano, convirtiéndose en el pensamiento dominante en los centros políticos y económicos nacionales e internacionales. Su poder se reproduce no sólo a través de su amplia difusión en los medios de información. Entre éstos, los máximos exponentes de esta nueva ortodoxia son las revistas británicas *The Economist* y *Financial Times*, y la revista estadounidense *The Wall Street Journal*, el portavoz en la práctica del capital financiero de EE.UU.». NAVARRO, Vicenç, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 75.

replanteamientos al modelo económico realizados a raíz de la *crisis energética* de 1973 y la disminución de las tasas de crecimiento ⁵.

En la corriente neoliberal, aún no siendo monolítica pueden identificarse algunos rasgos distintivos, tanto en materia *ideológica* como de *práctica política*. En materia *ideológica*, el neoliberalismo se inspira en la teoría liberal clásica del siglo XIX y la escuela económica basada en ella ⁶. De entre los teóricos del siglo XX, se debe principalmente a las obras de F. A. von Hayek y a la escuela austriaca de economía política ⁷, a las ideas de libre mercado Milton Friedman y la escuela de Chicago ⁸ y a las ideas políticas de Robert Nozick ⁹.

⁵ «La actual onda larga recesiva del capitalismo se inició al principio de los años setenta, coincidiendo con la primera subida del precio del petróleo, y su fin no se vislumbra todavía de forma clara (...) Las preocupaciones y objetivos que animaron las políticas económicas durante la larga onda expansiva que siguió a la Segunda Guerra Mundial fueron desapareciendo paulatinamente del escenario político durante la fase depresiva (...) Todos los rasgos que caracterizaron la evolución del capitalismo durante el período histórico de prosperidad posterior a la Segunda Guerra Mundial se han sometido a una profunda revisión con el advenimiento del neoliberalismo». MONTES, Pedro, *El Desorden Neoliberal*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 23-24.

⁶ A la corriente ideológica predominante en el neoliberalismo se le ha denominado *neoclásica* y combina el pensamiento de la economía clásica —Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Malthus, Jean Baptiste Say— con el formalismo del aparato matemático aportado por el marginalismo —Walras, Mengel, Jevons— al estudiar el funcionamiento de los mercados y el equilibrio económico general. *Cfr.* INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Macroeconomic adjustment, policy instruments and issues*, International Monetary Fund, Washington, 1992.

⁷ Friederich A. Hayek fue pionero en la crítica del *intervencionismo estatal keynesiano* y el desarrollo del Estado del Bienestar. El Estado ha de tener las mínimas atribuciones posibles y ha de estar subordinado a la competencia, como el único método que permite ajustar la actividad de cada uno a los demás sin intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad. Se resalta como valor supremo la libertad económica, destacándose que la satisfacción del *interés público* se puede conseguir mejor por la iniciativa privada. *Cfr.* HAYEK, Friederich, A., *Derecho, Legislación y Libertad*, traducción de REIG ALBIOL, Luis, Unión Editorial, Madrid, 1985 y VELARDE, Caridad, *Hayek, una Teoría sobre la Justicia, la Moral y el Derecho*, Civitas, Madrid, 1994.

⁸ *Cfr.* FRIEDMAN, Milton y Rose, *Libertad de Elegir: Hacia un nuevo Liberalismo Económico*, traducción de ROCCHA PUJOL, Carlos, Grijalbo, Barcelona, 1980.

⁹ *Cfr.* NOZICK, R., *Anarquía, Estado y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Estos orígenes intelectuales lo distinguen de las ideas colectivistas del *marxismo* y el *socialismo* ¹⁰ y, por otro, del planteamiento pragmático británico asociado con el *consenso del bienestar* del período 1945-1970 ¹¹. El individualismo del liberalismo clásico también lo distingue del conservadurismo clásico tradicional y de las distintas variedades *paternalistas* de conservadurismo que enfatizan la importancia de la jerarquía y el orden ¹².

En materia de *práctica política* es donde el neoliberalismo encontró su mayor despliegue, ya que la corriente *keynesiana* que había dominado la escena del capitalismo mundial desde la Segunda Guerra Mundial mostraba signos de agotamiento representados en el estancamiento económico, la inflación y la *crisis de la deuda* ¹³.

Keynes, con su obra *La Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936, y el desarrollo posterior del capitalismo, parecían haber superado definitivamente el paradigma teórico

¹⁰ «Evidentemente, no podemos soslayar que todo este debate ha sido también coyuntural e intensamente prefigurado por el estrepitoso colapso de la promesa socialista y la afirmación, todo lo vulnerable, provisional y problemática que se quiera, de la democracia liberal representativa como modelo político legítimo y superior de organización social. Por tanto, como un componente que no debemos subestimar en el florecimiento del pensamiento político liberal, existe toda una inocultable carga peyorativa de distorsión y oportunismo ideológico manifestada, entre otros rasgos, en la tendencia a hegemonizar el discurso politológico de algunos liberalismos a través de grandes arquitecturas teóricas. Pero más allá, en esa abundante e híbrida teoría liberal, se encuentra también todo un arsenal de análisis, algunos dispersos y fragmentarios, que en conjunto poseen gran lucidez y capacidad crítica para aportar elementos óptimos para enfrentar los retos fundamentales de la construcción y consolidación de la democracia en América Latina». SERMEÑO, Ángel, «El Renacimiento de los Liberales, una reflexión desde América Latina», *Metapolítica*, volumen 2, número 6, abril-junio de 1998.

¹¹ En teoría económica la representación más clara del *Welfare State* es la de la *escuela keynesiana* que tiene por características esenciales la promoción del pleno empleo como objetivo prioritario de la política económica, la utilización de los resortes del Estado como un instrumento indispensable e insustituible en la ejecución de dicha política y la extensión del bienestar general como fruto lógico del desarrollo de las fuerzas productivas durante un prolongado período. Como cultura económica dominante, el *keynesianismo* perduró a lo largo de varias décadas, viniendo a sustituir los postulados teóricos clásicos y las prácticas políticas en los que se reconoció el capitalismo desde sus orígenes hasta la crisis que desató en 1929 el *crash* de la Bolsa de Nueva York. Cfr. LECKAMAN, R., *The Age of Keynes*, Allen Lane, Londres, 1967.

¹² Cfr. DUBIEL, Helmut, *¿Qué es el Neoconservadurismo?*, Anthropos, Barcelona, 1993.

¹³ COLANDER, L., *History of Economic Theory*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1989, pp. 383 y ss.

neoclásico por la incapacidad de ésta para explicar y combatir la *gran depresión*¹⁴. En la sustitución paulatina del *keynesianismo* por el *neoliberalismo* influyó, por una parte, el hecho de que los objetivos perseguidos en los últimos decenios se convirtieron en inalcanzables una vez sobrevenida la crisis económica, de modo que no convenía delatar continuamente el fracaso del sistema para satisfacerlos¹⁵.

El neoliberalismo acabó por invadir la política económica en la mayoría de los países a lo largo de la década de los ochenta¹⁶. Sus rasgos distintivos conformaron básicamente la política de cada país, si bien combinándose en dosis diversas según las características y las circunstancias políticas de cada uno de ellos¹⁷. Para el pensamiento neoliberal, el desencadenamiento y origen de la crisis fue la subida abrupta del precio del petróleo en 1973¹⁸. Algo ajeno al sistema, no imputable a él y, desde todo punto de vista, imprevisible. La inflación, entre otros motivos por su relación con la competitividad, se considera un fenómeno sumamente grave¹⁹.

La confianza ciega en el mercado ha convertido la actividad del sector público en uno de los puntos fundamentales de crítica neoliberal²⁰. La intervención del sector público contraviene los principios del libre mercado en la medida en que las empresas públicas gozan de ventajas (garantías de mercados, situaciones de monopolio, financiación privilegiada, subvenciones) que rompen la igualdad de oportunidades en la competencia.

¹⁴ Cfr. KEYNES, J. M., *Collected Writings*, Macmillan, Londres, 1971-1983.

¹⁵ El fracaso económico de la *gestión centralizada gubernamental* es la causa fundamental de la crisis de la razón de Estado.

¹⁶ NAVARRO, Vincenç, *op. cit.*, pp. 75 y ss.

¹⁷ Cfr. SACHS, J. D., «Nuevos enfoques para la crisis de la deuda latinoamericana», 1989, *El Trimestre Económico*, volumen LVI, enero-marzo 1989, pp. 107-162. Y BUSTELO, P., *Industrial policy in post-socialist transitions, some lessons from the East Asian NICs*, Universidad Complutense, Madrid, 1993.

¹⁸ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Macroeconomic adjustment, policy instruments and issues*, *op. cit.*, pp. 15 y ss.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Cfr. BARCELÓ, A., *Filosofía de la Economía. Leyes, Teorías y Modelos*, Fuhem-Icaria, Barcelona, 1992.

Si bien por una parte el neoliberalismo defiende la libertad absoluta de los mercados, por otra posee una concepción *monetarista* de la política económica ²¹. La defensa de la libertad por una parte y el control estricto por la otra, principios ideológicamente contradictorios, no es más que la combinación de dos criterios utilitaristas en la búsqueda de que los *mercados se comporten de un determinado modo* ²². El objetivo de la política monetaria es forzar ese comportamiento.

El neoliberalismo sostiene que los mercados se comportan conforme a unas *leyes* que lo conducen al *equilibrio* mientras que no existan *distorsiones ambientales* o *rigideces* del sistema ²³. Si un mercado de forma espontánea se comporta inadecuadamente, es por la existencia de elementos de distorsión: no se prevén diferencias de comportamiento entre distintos mercados ²⁴.

La política económica neoliberal es claramente de *oferta*, esto es, procura mejorar la productividad del conjunto del sistema, lo que se facilita deprimiendo la economía y presionando la competencia ²⁵.

2. La Tecocracia

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior, en correspondencia con la concepción *iuscéntrica* que preside al Estado moderno, el sistema burocrático reduce su racionalidad a los términos de un *logos* jurídico fundamentalmente legal, aunque también pueda incluir normas consuetudinarias creadas por la burocracia misma.

²¹ La política monetaria busca la estabilidad macroeconómica para el desarrollo adecuado de los mercados a partir del manejo de las variables monetarias (fundamentalmente inflación, tasas de interés y tipo de cambio). FRIEDMAN, Milton, *Monetarist Economics*, Institute of Economic Affairs, Massachusetts, 1991, pp. 21 y ss.

²² *Ibidem*.

²³ NEUMANN, J. Von, «A Model of General Economic Equilibrium», *Review of Economic Studies*, number 13, 1945, pp. 1-9.

²⁴ KING, R. y REBELO, S., «Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications», *Journal of Political Economy*, number 98, 1990, pp. 126-150.

²⁵ FRIEDMAN, Milton, *Monetarist Economics*, *op. cit.* pp. 21 y ss.

En la década de 1930 surge en Estados Unidos el *movimiento tecnocrático*, que inicialmente no rebasa el orden económico, pero ya en 1932 se presenta, articulado por Howard Scott con un ataque a la política, en virtud de que su irracionalidad hace imposible la actualización del potencial ofrecido por el desarrollo tecnológico ²⁶. La teoría y la *praxis* tecnocráticas han pasado a constituir uno de los componentes de las discusiones y de los sistemas políticos de nuestro tiempo ²⁷.

De ambos tipos de racionalidad se derivan dos estructuras distintas: la estructura *jurídico-institucional*, en la que se comprende la organización burocrática y la estructura *tecno-económica* ²⁸.

Como ya hemos dicho antes, se trata de una distinción, pero no de una separación: la estructura institucional recibe indudablemente, las aportaciones de la técnica o crea sus propias técnicas; pero fundamentalmente se mueve por una *racionalidad axiológica*; la estructura técnica se desarrolla en el marco de la estructura institucional global y crea la institucionalización necesaria para su propio desarrollo, aunque, en conjunto, está motivada por una *racionalidad teleológica* ²⁹.

En este aspecto, la dominación sobre las personas tiende a dejar de ser directa o de ejercerse a través de regulaciones legales, para pasar a estar mediatizada por la dominación sobre las cosas, o más concretamente, por la *dominación de los sistemas* a los que se articulan las

²⁶ BELL, Daniel, *El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial*, Alianza, Madrid, 1976, p. 400.

²⁷ Existen opiniones en el sentido de que hay un hilo conductor de la relación saber-poder por la cual serán los que saben los que ejercerán el poder. Desde esta perspectiva, los orígenes de la tecnocracia son tan antiguos como la propia teoría política, porque postular la existencia de una *clase teórica* que prevé que serán los que saben los que ejercerán el poder, no es otra cosa que «la vieja ilusión platónica del filósofo rey, revestida con nuevos ropajes». SARTORI, Giovanni, *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 328.

²⁸ Según Nigel Calder habitamos en *Technopolis*, una sociedad no sólo determinada sino continuamente transformada de forma drástica por la novedad científica y técnica. CALDER, N., *Technocracy*, trad. BARNES, P., Free Press, New York, 1968.

²⁹ *Ibidem*.

cosas y las personas. La disposición sobre las cosas amplía las herramientas de control sobre las personas ³⁰.

3. Globalización e interdependencia

«La globalización, en tanto fenómeno económico, se da hoy en el marco de tres revoluciones: la de la internacionalización acelerada de los grupos industriales; la del desarrollo tecnológico, cuya velocidad sólo tiene como límite la obsolescencia programada de las nuevas máquinas y, finalmente, la del ascenso en términos de poder, de la esfera financiera, que tiende cada vez más a autonomizarse en relación con los otros componentes económicos» ³¹.

El origen de la *globalización* se encuentra fundamentalmente en la expansión de los mercados nacionales, aunado a la *crisis de la deuda* sufrida por los países del tercer mundo, que amplió la *interdependencia* entre Estados ³². Concebida la sociedad ante todo como un entramado de mercados, el mundo en su totalidad es *interdependiente*. Las fuerzas del mercado deben actuar con plena libertad, salvando las barreras que imponen los Estados ³³.

III. EL *LOGOS* ECONÓMICO

La influencia de la teoría económica en la política, la fuerza adquirida por el modelo neoliberal y la *operacionalización* tecnocrática, han traído como consecuencia la *implantación* en un nivel global de la *razón económica*. En Latinoamérica, y concretamente en el caso mexicano, la implantación sucedió durante la segunda mitad de la década de 1980.

³⁰ EASTON, D., *A System Analysis of Political Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1979.

³¹ CASTILLO PERAZA, Carlos, «De la globalización a la mundialización», *Revista USEM*, mayo-junio de 1999.

³² GREIDER, William, *One World, Ready or Not*, Touchtone, New York, 1998, pp. 27-36.

³³ DRUCKER, Peter, «Lecciones del Comercio en la Economía Mundial», *Drucker, su visión sobre la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía, la Sociedad*, Norma, Bogotá, 1995, pp. 235-148.

La razón de mercado se ha instrumentalizado en la *praxis* política bajo un proceso de *descentralización*. El proceso de descentralización tiene dos causas fundamentales: la aceptación del margen de ingobernabilidad en que se había incurrido como consecuencia del *congestionamiento* del aparato estatal y la confianza a los mercados como medios adecuados para responder a las demandas sociales.

En realidad, de lo que se trata es de sacar del área de responsabilidad estatal las labores de *gestoría* y la obtención de herramientas más eficaces de control político (fundamentalmente la política monetaria). Así, el *logos* del Estado objetivado en el sistema jurídico se ve sustituido por un *logos* que pretende ser más realista, que ha encontrado herramientas más sofisticadas de control político.

Como ya adelantábamos el *logos* económico no posee una naturaleza propia surgida de la espontaneidad mercantil, sino que pretende controlar la espontaneidad de forma indirecta para preservar el sistema económico-político. Finalmente, la naturaleza de ambas razones posee una característica común: su carácter instrumental al servicio del centro de control político.

IV. DERECHO ECONÓMICO Y ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

La influencia de la teoría económica en el ámbito del Derecho se ha dado en dos vertientes. La primera es el desarrollo de normas *protectoras* de los procesos económicos, que es lo que se conoce comúnmente como *Derecho Económico*. La segunda corresponde a llevar las herramientas del análisis económico al Derecho en general, que es lo que se denomina *Análisis Económico del Derecho*.

Por lo que hace al Derecho Económico en nuestro país, existen diversas disposiciones que regulan el marco de los mercados nacionales (Ley Federal de Competencia Económica) e internacionales (Ley de Comercio Exterior), así como referencias a regulaciones sectoriales como la del mercado de las telecomunicaciones (Ley Federal

de Telecomunicaciones) o determinados sectores del mercado energético (Reglamento de Gas Natural).

En este apartado, nos centraremos en el análisis económico del Derecho que es la extrapolación de las herramientas teóricas de la economía al campo jurídico. Como ya se adelantaba en el tema precedente, la materia fundamental de la economía normativa y de la teoría política económica consiste en proponer reglamentaciones e instituciones cuya existencia promueva la eficiencia en la utilización de los recursos.

El análisis económico del Derecho aplica este punto de vista a las normas del ordenamiento jurídico, considerando como tarea legítima y necesaria de la ciencia jurídica analizar en qué medida las reglamentaciones jurídicas evitan el despilfarro de recursos y aumentan la eficiencia ³⁴.

Si el análisis económico del Derecho analiza normas jurídicas, para determinar en qué medida impiden el despilfarro de recursos escasos, también analiza estas normas en función de las consecuencias que producen para los miembros de la sociedad. Por eso este análisis pertenece al ámbito de las llamadas *Teorías sociales consecuencialistas* ³⁵.

Por eso, el análisis económico del Derecho se distingue de conceptos, según los cuales la justificación individual en las normas jurídicas reside en su elaboración de acuerdo con la Constitución, sin que se necesiten ni sean posibles otras fundamentaciones. También se distingue de aquellas concepciones que ven el valor de los actos y las decisiones consideradas en sí mismas, sin tener en cuenta las consecuencias que producen.

El análisis económico acepta en la mayoría de sus ámbitos de aplicación un *individualismo normativo* y un *individualismo metodológico* ³⁶.

³⁴ Cfr. BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. M., *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

³⁵ Cfr. STIEGLER, G. J., «The Law and Economics of Public Policy: A plea to the Scholar», *Journal of Legal Studies*, vol. I, number 1, January 1972.

³⁶ Cfr. STIMSON, S.C., *The American Revolution in Law*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

Por eso, el análisis económico es incompatible con aquellas teorías que intentan describir instituciones como el sistema jurídico, los parlamentos, las empresas o los partidos, sin recurrir al comportamiento individual. Se diferencia también de las teorías jurídicas y sociales de carácter historicista que, sin recurrir al comportamiento de los individuos, postulan un desarrollo legal, teóricamente imparcial, del Estado y la sociedad ³⁷.

En especial, el análisis económico puede ser añadido al que describe las instituciones del Estado y la sociedad y las analiza y enjuicia bajo el criterio de la asignación de los recursos. La *institucional choice* distingue básicamente cuatro mecanismos sociales de control, en los que se puede guiar la utilización de los recursos ³⁸:

1. El mercado, que coordina las decisiones que los individuos adoptan descentralizadamente y en función a los precios, sobre los procesos de cambio.
2. El procedimiento burocrático, que coordina las decisiones individuales en el marco de las organizaciones establecidas jerárquicamente mediante una cadena vertical de órdenes.
3. El mecanismo político de decisión, que coordina las decisiones individuales en virtud de elecciones y votaciones.
4. El procedimiento de regateo, en que los individuos constituyen grupos que entran en negociaciones mutuas.

Estos procedimientos o mecanismos institucionales son combinables entre sí. De acuerdo con este análisis, la tarea de un economista político radica en proponer aquella combinación de instituciones que,

³⁷ Cfr. STEPHEN, F. H., *The Economics of the Law*, Iowa State University Press, Iowa, 1988.

³⁸ Cfr. HIRSCH, W., Z., *Law and Economics*, Academic Press, Boston, 1988.

conectando con las preferencias individuales, mantenga el nivel más bajo de despilfarro de recursos.

Por el contrario, las normas jurídicas detallan la estructura concreta de un mecanismo social y su engranaje en el mecanismo institucional correspondiente que, a menudo, consiste en una forma mixta de las cuatro instituciones citadas ³⁹.

V. PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL LOGOS ECONÓMICO EN MÉXICO

1. La Nueva Política y el Control de Sistemas

El *logos* económico en México se inició por un proceso de descentralización de aquellas tareas en las que la política estatal centralizadora había fracasado ⁴⁰.

El proceso fue denominado *modernización* y supuso en las instituciones y en la práctica política una verdadera *reforma de Estado* ⁴¹.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ «La propuesta modernizadora surgió en la crisis, cuando se reveló en toda su crudeza el agotamiento del modelo de desarrollo que prevaleció en el país durante los años cuarenta. Recordemos que ya desde 1968, dicho modelo manifestó graves síntomas de esclerosis, aunque después tuvo fuerzas y recursos para sobrevivir, primero con la ayuda de las muletas del Estado y luego con las del petróleo, durante dos sexenios más. Pero su destino estaba señalado; bastó el retiro obligado de esas muletas (caída de los precios del petróleo y aumento de las tasas de interés) para que el modelo cayera con todo su peso, tras un último momento aparente de lucidez, con la nacionalización de la banca. El país se vio agotado entonces por la peor crisis de su vida contemporánea. La debilidad era extrema y pocas las opciones; el gobierno saliente intentó hacer nuevas muletas y el entrante las desechó; y se propuso el camino más difícil: en esas condiciones adversas, llevar a cabo la reordenación económica y financiera e iniciar el cambio estructural». PÉREZ ARREOLA, Evaristo, «La Modernización», *La Transformación del Estado Mexicano*, Diana, México, 1989, p. 216.

⁴¹ «(...) la modernización no es un problema técnico, sino fundamentalmente político; es una propuesta de camino a seguir para llevar a cabo un programa sumamente ambicioso de realización histórica nacional y de transformación en todos los aspectos. *Los valores, ideales y metas de la Revolución mexicana siguen plenamente vigentes; lo que ha caducado son nuestras formas de organización, hábitos productivos, maneras de hacer política; en una palabra, las capacidades y recursos que tenemos para enfrentar nuestras propias necesidades, para realizar nuestros valores e ideales y alcanzar nuestras metas.* En consecuencia, no se trata de una modernización «ilustrada», de élites, sino que pretende ser: a) nacionalista, en tanto que reafirma los valores que nos dan identidad; b) democrática, esto es, concertadora, participativa y ampliadora de los espacios políticos; c) popular, en tanto que busca elevar el bienestar social». *Ibidem*.

El trasfondo de la reforma fue el tránsito de las herramientas de control político de la gestoría a la dirección.

Aun cuando en realidad fue el presidente Miguel De la Madrid (1982-1988) el primero que dio pasos para instrumentar la razón de mercado en México, el que la desarrolló fue su sucesor Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)⁴². Miguel De la Madrid instrumentó reformas como la entrada en el GATT y, en su último año, el *Pacto de Solidaridad Económica* en el que los principales sectores de la economía, gobierno, empresarios y obreros pactaban para bajar los niveles de inflación que en 1987 habían llegado al tope histórico de ciento setenta por ciento anualizada⁴³.

En la historia de México ha habido unos cuantos presidentes reformadores, hombres decididos a escuchar el llamado del futuro. A esta estirpe pertenecían Carlos Salinas de Gortari y su generación. Su proyecto de fondo era la rehabilitación plena de la mayor empresa mexicana del siglo: el sistema político. Sólo *modernizándola* a ella, podrían *modernizar* al país. El plan de acción no podía incurrir en anacronismos ni repeticiones⁴⁴.

La *modernización* suponía el cambio de los instrumentos de control centralizados, y ya en ese momento atrofiados, por otros en los que el sistema asumiera un nivel menor de responsabilidad en la gestión⁴⁵. Los sistemas caducos de la revolución debían ser sustituidos por otros más acordes con las sociedades industriales de finales de

⁴² Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

⁴³ Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Pacto de Solidaridad Económica. Acuerdo de Concertación*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987.

⁴⁴ KRAUZE, Enrique, *op. cit.*, pp. 418-419.

⁴⁵ «Una relación más coherente entre el sector público, la economía y la sociedad —en el marco de la reestructuración gubernamental— ha sido una demanda reiterada; es parte de la modernización integral que requiere el país y ha implicado la revisión de funciones antes asumidas por el gobierno». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 38.

siglo. En realidad, el sistema que durante tanto tiempo funcionó de manera brillante había sido desbordado ⁴⁶.

2. La Política de los *Pactos*

La descentralización característica del *logos* económico se basa en el reconocimiento de la imposibilidad de gestionar la complejidad en forma monolítica. El sistema político mexicano a fines de la década de los ochenta se había rigidizado de tal forma que se había vuelto ineficaz para controlar la complejidad social. Por otra parte, se habían debilitado los canales de comunicación política con la sociedad civil, lo que ocasionaba la deslegitimación del sistema ante la opinión pública.

La reacción del sistema para paliar la crisis política, derivada tanto de la ineficacia como de la inestabilidad en la red de poder, consistió en un proceso de «descentralización» de las decisiones en forma controlada. En este sentido, para que la economía se estabilizara se necesitaba por lo menos la imagen de la participación de actores ajenos al sistema en un esfuerzo *concertado* por todos.

Así las cosas, el término «concertación» se volvió el eje fundamental del desarrollo de la razón de mercado en México tanto como forma de descarga en la gestión como herramienta de legitimación. Gerardo Guzmán Araujo escribía en 1989: «Es así como la presente política económica mantiene su fe en la concertación, en un afán de consolidar la estabilidad del año precedente, pero también promover la recuperación» ⁴⁷.

⁴⁶ «Las prioridades de la modernización son las que define nuestra historia: el interés general por encima de los intereses particulares; dar más a quienes menos tienen; fundar la unidad en el acuerdo razonado en el ejercicio de la ley y de la libertad. *Esta es la estrategia del cambio para perdurar y ser más fuertes. Es la estrategia de la modernización*». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Primer Informe de Gobierno*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989, p. 28.

⁴⁷ GUZMÁN ARAUJO PANDAL, Gerardo, «La concertación», *La Transformación del Estado Mexicano*, Diana, México, 1989, p. 145.

Desde la toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) el gobierno dio muestras claras de revertir la tendencia centralizadora rígida de la razón de Estado para asegurar su supervivencia ⁴⁸. Mediante la descarga de centros de gestión irrelevantes en el control directivo del sistema, se pretendía dar respuesta adecuada a las demandas ambientales ⁴⁹. «Fue de esta manera como el 31 de enero de 1989, en Palacio Nacional y dentro del ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como se instaló el Consejo Nacional de Concertación Económica, organismo cuyo propósito primario es acordar la política económica» ⁵⁰ que debería lograr «(...) pasar de la etapa de transición y ajuste, a la de crecimiento con estabilidad y equidad. Este Consejo, encargado de poner en marcha, ejecutar y dar seguimiento a un acuerdo nacional, busca constituirse en un foro permanente en el que participan las organizaciones formadas por los representantes de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, previendo, asimismo, la participación de los diputados y senadores al Congreso de la Unión» ⁵¹.

La política de los *pactos* tuvo éxito inmediato en el sistema económico reflejado fundamentalmente en la caída de la inflación y la

⁴⁸ «(...) solamente tejiendo esfuerzos de grupos, de sectores, de regiones, de individuos, todos alcanzaremos respuestas conmensurables a las aspiraciones individuales, y a la amplitud de nuestros desafíos. Dar impulso y movimiento a la modernización, a la que por voluntad y necesidad acudiremos, nos obliga a la obra conjunta y corresponsable». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Discurso de toma de posesión 1º de diciembre de 1988*, publicado en el periódico Excelsior de fecha 2 de diciembre de 1988.

⁴⁹ «El Estado al inicio del siglo XXI no puede ni debe intentar ser el único actor, sino el conductor de una sociedad democrática; no el más grande, sino el más justo y eficaz». *Ibidem*.

⁵⁰ Al Consejo Nacional de Concertación Económica se le asignaron las siguientes funciones: «I. Analizar la integración y temática de los foros de consulta popular y emitir opinión sobre estos aspectos y la mecánica de su desenvolvimiento; II. Emitir opinión sobre los mecanismos de organización y movilización de la participación social en las tareas de la consulta popular; III. Opinar y hacer sugerencias respecto del programa para el desarrollo de las actividades de los foros de consulta; IV. Pronunciarse sobre los procedimientos de integración de las opiniones y resultados que se obtengan y llevar a cabo su análisis y sistematización; V. Proponer estudios e investigaciones para la adecuada concertación de acciones, y VI. Proponer, conforme a la ley, los mecanismos que habrán de establecerse para concertar con los grupos sociales o con los particulares interesados, la realización de acciones previstas en el Plan». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, «Instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica», *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 1989.

⁵¹ GUZMÁN ARAUJO PANDAL, Gerardo, *op. cit.*, pp. 148-149.

estabilización de la economía ⁵². En el fondo de la concertación prevalecieron políticas monetaristas de desaleración de la economía en las que el sector con mayor ajuste fue el obrero mediante la reducción del poder adquisitivo de los salarios ⁵³. La estrategia gubernamental buscó un doble objetivo: la adquisición de un mayor control del sistema mediante la sustitución de políticas de gestión por directivas y la legitimación de su propia actividad. El resultado fue favorable.

3. Privatizaciones y Apertura Comercial

Los ejes característicos de la implantación de la razón de mercado en México fueron la *desincorporación* de las empresas que gestionaba y la apertura de los mercados ⁵⁴. Ambos ejes tenían como objetivo

⁵² En la primera prórroga del *Pacto de Solidaridad Económica*, puesto en práctica a finales del sexenio del presidente Miguel De la Madrid (poco antes de la llegada al poder del salinismo) se hacía la siguiente evaluación: «1. Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el gobierno de la República consideraron en su momento que la evolución económica general se mantuvo dentro del marco previsto. 2. Las finanzas públicas evolucionaron satisfactoriamente, tanto por lo que hace a los ingresos como por lo que se refiere a los avances en e ajuste estructural del gasto público, alcanzando un nivel de superávit primario acorde con lo previsto en el propio pacto. 3. Los sectores de la República confirmaron que no obstante las altas tasas de crecimiento de los precios observadas durante diciembre de 1987 y enero de 1988, previstas en razón del necesario ajuste de precios en la economía, *se observó en las últimas semanas una importante disminución de las tasas de inflación. Las cifras conformaron una caída drástica del proceso inflacionario.* 4. Los sectores obrero y empresarial recomendaron a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que apoyaran la propuesta, formulada por el presidente de dicha Comisión, para que se otorgaran a los salarios mínimos vigentes un incremento de tres por ciento con vigencia a partir del 1º de marzo de 1988». (El subrayado es nuestro). PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Pacto de Solidaridad Económica. Acuerdo de Concertación*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987 pp. 3-4.

⁵³ «De acuerdo con la información presentada a la Comisión de Seguimiento y Evaluación, el desempeño de la economía dentro del marco previsto se apoyó y se apoyará en un *manejo de los instrumentos de política fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria, congruente con los lineamientos de la estrategia antiinflacionaria adoptada*». (El subrayado es nuestro). PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Pacto de Solidaridad Económica. Acuerdo de Concertación*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988 p. 8.

⁵⁴ «¿Cómo caracterizar al Estado mexicano de nuestros días? No es, como dijimos, un Estado megalómano que busca influir en todos los ámbitos de la vida. Tampoco es el Estado administrativo y gestor que se desubica de su raíz revolucionaria y de su visión social. Podemos inscribirlo en la perspectiva de un Estado realista y solidario, que ha perfeccionado y mejorado su aparato burocrático para elevar su eficiencia y cubrir ámbitos de acción en donde la sociedad carece de recursos. *No opera con una lógica unívoca, sino más bien selectiva.* En este contexto, el gobierno federal adoptó la estrategia de desincorporar empresas que, no obstante que algunas fueran rentables, *no resultaban prioritarias en la acción pública.* La venta de la posición

echar a andar los mercados, esto es, que las actividades económicas se pudieran desarrollar sin *elementos de distorsión* ⁵⁵.

El interés político que se encontraba detrás de la estrategia era el abandono de la responsabilidad gestora, que tan malos resultados había producido, y la confianza en que el sistema económico, en *condiciones de estabilidad* es eficiente *per se* y cumple ciertas funciones redistributivas ⁵⁶. En la labor de *descongestión* del sistema estatal era necesario primero reconocer que la *razón de Estado* era insuficiente para gestionar el sistema ⁵⁷.

accionaria gubernamental en empresas como Mexicana de Aviación, la desincorporación de empresas tan importantes como Telmex, Cananea, Ahmsa y Sidermex, y el proceso de enajenación que actualmente se sigue en la Banca, obedecen a una reforma que no toca el aspecto medular de la soberanía del Estado. Transformar los medios de que dispone el Estado no implica trastocar sus fines, o como expresa Michel Crozier: “Los malos medios corrompen los mejores fines, y el ideal corre el riesgo de degenerar en tiranía burocrática”». VALDEZ ABASCAL, Rubén, «Tendencias Actuales del Derecho. Una visión Mexicana», *Tendencias Actuales del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 47.

⁵⁵ «Las empresas públicas han sido y son uno de los instrumentos más efectivos con los que ha contado el Estado mexicano para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Si se ponderan aciertos y errores, el balance de las actividades, sin duda, positivo para el desarrollo del país. Para que este balance se mantenga y acreciente, las entidades que no reúnan las características de estratégicas y prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios: se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. 58.

⁵⁶ La influencia de la *Escuela de Chicago* es determinante en este punto. «Una sociedad que anteponga a la libertad la igualdad —en el sentido de los resultados— acabará sin una ni otra; el uso de la fuerza para lograr la igualdad destruirá la libertad, y la fuerza, introducida con buenas intenciones, acabará en manos de personas que la emplearán en pro de sus propios intereses». FRIEDMAN, Milton y Rose, *Libertad de Elegir: Hacia un nuevo Liberalismo Económico*, traducción de ROCCHA PUJOL, Carlos, Grijalbo, Barcelona, 1980, p. 207.

⁵⁷ «Leviatán u Ogro filantrópico ha sucumbido el espectro del Estado megalómano —víctima de males propios de la obesidad—; su tamaño ahora no se mide por la cobertura económica que ostenta no por la fuerza con que es capaz de mantener un orden artificial sacrificando la dignidad y la integridad humanas; antes bien, su verdadera dimensión es la libertad de cada uno de nosotros. Definimos hoy a un Estado poderoso no como aquel que acumula el mayor material de destrucción, sino aquel que posee a los hombres más libres. La ética del poder se erige ahora sobre la voluntad constructiva y no sobre el instinto de aniquilación. Este cambio radical subyace profundamente en la visión mexicana del Derecho». (El subrayado es nuestro) VALDEZ ABASCAL, Rubén, *op. cit.*, p. 43.

Antes de profundizar en la *privatización* de empresas paraestatales, llevada a cabo a partir de 1982, se hace un comentario general del estado de la cuestión en dicha fecha. A partir de la crisis política derivada del movimiento estudiantil de 1968 y el estancamiento económico derivado de la crisis del petróleo de 1971, el sistema político mexicano había sufrido signos de agotamiento en sus herramientas tradicionales de control ⁵⁸. Al experimentar cierta pérdida de control su reacción fue *rigidizarse* intentando intervenir en el mayor número de áreas posible ⁵⁹.

En este sentido, los años setenta son determinantes en lo que respecta a la expansión del Estado, sobre todo porque se profundiza en su crecimiento *no planeado* ⁶⁰. Participa en la producción de un alto número de bienes y servicios a consecuencia de la creación de empresas y organismos, pero, principalmente por la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros y de eficiencia ⁶¹. El

⁵⁸ «Un Estado que no atienda al pueblo por estar ocupado administrando empresas, no es justo ni es revolucionario; Pierde el sentido fundador que le dio el artículo 27 de la Constitución. Un Estado extenso, abrumado, termina siendo un Estado débil, no sólo antes sus obreros, campesinos, empresarios y clases populares y medias, sino ante el mundo. La desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Primer Informe de Gobierno*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989, p.15.

⁵⁹ Al terminar la década de 1970, el economista José Ayala escribía: «El Estado mexicano había perdido en términos relativos, durante los años sesenta importancia en el cabal cumplimiento de sus funciones; por ello al comenzar este decenio se multiplicó su acción para garantizar la continuidad de la expansión del sistema amenazada por un conjunto de problemas importantes. Entre éstos cabe mencionar: 1) el retraso en la producción de algunas ramas clave de la economía (siderurgia, petróleo, electricidad, minería, etc.); 2) el severo deterioro del sector agrícola; 3) el progresivo debilitamiento de la inversión privada de capital (producción de bienes de consumo y de algunos bienes intermedios), y 4) el grave rezago del gasto público en el llamado “bienestar” social(vivienda, seguridad social, educación, servicios municipales, etc.). Todo ello presionaba simultánea y competitivamente sobre las finanzas estatales, problema que se agudizaba en el contexto definido por la crisis internacional del capitalismo y el agotamiento de un patrón de acumulación que veía ampliar rápidamente los desequilibrios básicos que lo definían». AYALA, José, «Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal: 1970-1976», *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 574-575.

⁶⁰ ROS, Jaime, «Economía Mexicana: Evolución Reciente y Perspectivas», *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 362 y ss.

⁶¹ «Aún después de una intensa depuración de fideicomisos, para 1987 el 50% de las entidades efectivamente en operación eran empresas públicas, es decir sociedades mercantiles productoras de bienes y prestadoras de servicios no considerados de la competencia exclusiva del sector público, teniendo por objeto el otro 50% de las entidades el cumplimiento de propósitos constitucionalmente establecidos, o bien, el desarrollo de operaciones de banca y financiamiento, de seguridad social, salud, cultura y fomento económico». ORTEGA LOMELÍN, Roberto, «Las Paraestatales», *La Transformación del Estado Mexicano*, Diana, México, 1989 p. 368.

Estado emprendió la tarea de rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y ajustes en la planta productiva ⁶². Así las cosas, en 1970 el Estado mexicano gestionaba 272 empresas paraestatales; hacia 1982 el número llegaba a 1155 ⁶³.

El grado máximo al que llegó el proceso de absorción estatal fue la *nacionalización* de la banca como forma de respuesta a la crisis económica de 1982 y la consecuente pérdida de gobernabilidad en el flujo de recursos financieros dentro y fuera del país ⁶⁴. Sin embargo, el proceso de aumento en los niveles de gestión estatal condujo a la elevación excesiva del gasto público, un gran *déficit* fiscal y el consecuente *endeudamiento* ⁶⁵.

A partir de 1982, con los inicios de lo que más adelante se desarrollaría como razón de mercado, el gobierno vendió gran parte de las empresas que poseía y sólo conservó la propiedad de las que conforme a la Constitución se consideran áreas de participación estatal exclusiva. De las 1155 empresas que llegó a gestionar el Estado en 1982 quedaban 213 en 1993 ⁶⁶.

A partir de 1986, con la entrada en el GATT se abrieron las fronteras al comercio exterior, mismo que se consolidó en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ⁶⁷.

⁶² «Las entidades para estatales adquieren un carácter centralizador al menos en tres sentidos. Primero, respecto de la acumulación de actividades realizadas por el Estado que no necesariamente le correspondían, en demérito del campo de acción de la sociedad civil. Segundo, por los alcances monopólicos u oligopólicos que adquirieron diversas empresas públicas, no justificados por la Constitución. Tercero, porque el desarrollo paraestatal fue asumido de manera casi exclusiva por el gobierno federal, sin participación de los gobiernos estatales y municipales», *Ibidem*.

⁶³ ROGOZINSKI, Jacques, *La privatización de las empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 41.

⁶⁴ Cfr. RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús, «La Reforma Bancaria», *Reformas Constitucionales y Modernidad Social*, Porrúa, México, 1992, pp. 3 y ss.

⁶⁵ AYALA, José, *op. cit.* p. 584.

⁶⁶ ROGOZINSKI, Jacques, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁷ Sobre estos tópicos se hace una referencia más abundante, en el tema relativo a Derecho del Comercio Exterior.

3. Las Políticas Monetaria y Fiscal

Influido por la escuela de Chicago, a partir de finales de la década de 1980 el gobierno mexicano comenzó a dar preferencia a los instrumentos de *política monetaria*⁶⁸ frente a los de *política fiscal*⁶⁹ que había venido utilizando durante varias décadas⁷⁰ para el control del sistema económico y a las cuales se responsabilizaba de la *década perdida*⁷¹.

El gobierno mexicano utilizó la forma *ortodoxa* de la política económica neoclásica: el freno de las *políticas expansivas desordenadas* y el *ajuste* de las variables macroeconómicas mediante el control

⁶⁸ La política monetaria (*monetary policy*) es el «Tipo de política (...) mediante la cual el banco central de un país actúa sobre la cantidad de dinero, con el fin de influir en los niveles de renta, producción y empleo de la economía, siendo el tipo de interés el nexo de unión entre dinero y renta. Sus instrumentos principales son las operaciones de mercado abierto, los créditos a los bancos comerciales, y el uso de coeficiente de caja. *Ceteris paribus*, un aumento (disminución) de la oferta monetaria, lleva a un descenso (subida) en los tipos de interés, lo que, a su vez, tendrá un efecto expansivo (depresivo) sobre el gasto privado (consumo e inversión); lo cual hará, finalmente, aumentar (disminuir) la producción, el empleo y los precios». TAMAMES, Ramón y GALLEGO, Santiago, *Diccionario de Economía y Finanzas*, Ciencias de la Dirección, Madrid, 1994.

⁶⁹ Política fiscal (*Fiscal policy*) es el «Tipo de política (...) mediante la cual el gobierno actúa sobre sus gastos e ingresos, al objeto de influir en los niveles de renta, producción y empleo de la economía. Puede hacerlo vía impuestos sobre la renta y subsidio de desempleo; o mediante medidas discrecionales, como son los impuestos sobre el gasto y los gastos públicos». *Ibidem*.

⁷⁰ De aquí la gran importancia que comenzó a cobrar el Banco Central (Banco de México), que poco después adquiriría autonomía con relación a la Administración Pública Federal.

⁷¹ Por *década perdida* se entiende en América Latina la de 1980: «Entre 1980 y 1990, el número de pobres se incrementó en 66 millones. Nueve de cada 20 habitantes viven en condiciones de “extrema pobreza”, lo cual supone que carecen de medios para adquirir la cesta de la compra básica por familia. Ciento cincuenta millones de niños viven en la pobreza y un 15% de los niños muere antes de cumplir 5 años. De cada 1.000 niños nacidos en América Central, 300 lo hacen en hogares sin agua potable, 150 no alcanzan el peso mínimo al nacer y 56 mueren antes de cumplir un año de vida». KEEN, Benjamin, *A History of Latin America*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1996, vol. 2, p. 267.

estricto de las *tasas de interés*, el *tipo de cambio* y la *inflación*⁷². El objetivo primordial del nuevo planteamiento era el *abatimiento de la inflación*, motivo por el cual la política monetaria se hizo con un carácter marcadamente *restrictivo*, en este sentido se redujo considerablemente la *base monetaria* y se alzaron las tasas de interés⁷³.

La principal herramienta en el control inflacionario fue la firma de *pactos* entre los tres sectores primordiales de la economía ya analizados en este trabajo. Los *pactos* sustituían un elemento primordial para el control de la inflación (y con ello del resto del sistema económico): *la confianza*. Era necesario asegurar expectativas de que la inflación

⁷² «El sano desempeño de las finanzas públicas contribuirá a una evolución de los agregados monetarios y financieros compatible con la estabilidad. Asimismo, el financiamiento del sector público se apoyará más en la colocación de valores gubernamentales en el mercado que en el uso directo de crédito del Banco de México, con el propósito de que el aumento de la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad. La política de tasas de interés debe conciliar dos objetivos aparentemente contrapuestos: otorgar rendimientos atractivos al ahorrador y promover tasas reales moderadas. Las altas tasas reales de interés aumentan los requerimientos financieros del sector público, propician un empeoramiento de la distribución del ingreso y encarecen el crédito. Pero estos problemas no se corrigen con tasas de interés incompatibles con las condiciones de la oferta y la demanda en los mercados financieros; tasas artificialmente bajas fomentarían la fuga de capitales, la generación insuficiente de ahorro y de mercados paralelos de crédito. Evitar estos fenómenos requiere el mantenimiento de tasas reales atractivas para el ahorrador, congruentes con los rendimientos ofrecidos en el exterior, como en las expectativas inflacionarias y de ajustes en el tipo de cambio. A la satisfacción simultánea de los dos objetivos señalados contribuirán la consolidación de bajas tasas de inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la disminución de las transferencias al exterior y el mejoramiento de los servicios que prestan las instituciones financieras del país». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. 62.

⁷³ «El síntoma más claro de la estabilidad económica, o de su ausencia, es la estabilidad o inestabilidad del nivel general de precios. Cuando la inflación es elevada, el aumento acelerado de los precios se convierte en uno de los más importantes obstáculos al desarrollo. La estabilidad de precios, es, asimismo, una condición para obtener un desarrollo más justo. En condiciones de inflación alta, los resultados favorables del crecimiento se concentran, beneficiando relativamente poco a los grupos de menores ingresos; y son estos grupos los que por lo general soportan el mayor peso de los ajustes que imponen las crisis recurrentes en que, por regla, desemboca el crecimiento sin estabilidad. La estabilidad de precios es una situación que puede perderse fácilmente y en un lapso breve, ante la desaparición de las condiciones para su mantenimiento. Una vez perdida la estabilidad, su recuperación es difícil; impone costos sociales elevados y exige grandes sacrificios. Es por ello de suma importancia cuidar que se cumplan, en todo momento, las condiciones y equilibrios económicos fundamentales que exige el mantenimiento de la estabilidad». *Ibidem*, pp. 57-58.

se mantendría en ciertos niveles aunada a la reducción de la base monetaria ⁷⁴.

El alza de las tasas de interés además de frenar la expansión desordenada de la economía atraía capitales extranjeros, sobre todo al sistema financiero, lo que hizo crecer considerablemente el *ahorro externo* del país y dar saldos positivos en la cuenta corriente ⁷⁵.

Como último factor de la estrategia económica gubernamental se procuró fortalecer la moneda mediante el deslizamiento gradual y continuo del tipo de cambio del peso frente al dólar norteamericano. El deslizamiento gradual estaba concebido para absorber el diferencial entre las inflaciones de ambas economías —la mexicana y la de Estados Unidos— y poseía una *banda de flotación* como herramienta preventiva a un intento de movimiento brusco de la moneda ⁷⁶. Las autoridades financieras procuraban con esta estrategia *fijar* el tipo de cambio, o sea, no dejarlo sujeto a los vaivenes de oferta y demanda, y así poderlo utilizar como *ancla* de estabilidad en el sistema económico ⁷⁷.

⁷⁴ Base monetaria (*Monetary base*). «Es la suma de los activos en caja y el dinero en efectivo en manos del público, tal como se registran en el balance ajustado del banco central. Los activos de caja están constituidos por el dinero en efectivo y los depósitos de la banca privada, cajas de ahorro y cooperativas de crédito en el banco central. El efectivo en manos del público es el total del circulante fiduciario y las monedas acuñadas en circulación, menos el referido efectivo en el banco central y en el resto del sistema crediticio. La base monetaria refleja, por consiguiente, los recursos de inmediata disponibilidad». TAMAMES, Ramón y GALLEGO, Santiago, *op. cit.*

⁷⁵ «Para apoyar el crecimiento sin inflación, los mercados financieros propiciarán una generación y retención interna de ahorro a tono con las demandas de inversión derivadas del propio crecimiento de la actividad económica. Para estimular el fortalecimiento del ahorro y su permanencia en la economía nacional, se continuará la modernización a fondo del sistema financiero, de acuerdo con los criterios señalados en la sección correspondiente de este Plan». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁶ BANCO DE MÉXICO, *Informe de Política Cambiaria*, Banco de México, México, 1992, pp. 18 y ss.

⁷⁷ «La estabilidad del tipo de cambio que no significa necesariamente total fijación, sino la ausencia tanto de movimientos bruscos como de una rápida evolución, será resultado de la consolidación de la estabilidad de precios, de finanzas públicas equilibradas y del manejo adecuado de las políticas monetaria y fiscal, y de diversos elementos de costo. El manejo de todos los instrumentos de política económica será congruente con la estabilidad cambiaria, en condiciones de inflación muy moderada, de evolución favorable de la balanza de pagos y de mantenimiento de la competitividad con el exterior. Estas condiciones favorables son indispensables para alcanzar este objetivo, evitando mantener una política cambiaria disociada de la evolución de la economía y de su entorno internacional». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, *op. cit.*, p. 63.

Por lo que se refiere a la *política fiscal*, del lado de la captación de recursos, esto es, del establecimiento de contribuciones (impuestos) se utilizó una doble estrategia a fin de aumentar su monto: se amplió la *base tributaria* y se perfeccionaron las herramientas de control para evitar la evasión ⁷⁸.

La ampliación de la base tributaria tenía como principio rector el que se repartiera más la carga fiscal, esto es, que un mayor número de personas pagara impuestos más reducidos, con lo que también se procuraba evitar la evasión. En este sentido, la ampliación a la base tributaria se completó con una disminución en las tasas impositivas ⁷⁹.

En el perfeccionamiento de herramientas de control para evitar la evasión se fortaleció a los órganos encargados de esta tarea, llegando incluso a medidas como la de dar cierta participación de los recursos obtenidos por el gobierno en los procedimientos de *visita domiciliaria* a los funcionarios de dichos órganos. Por otra parte, se

⁷⁸ *Base tributaria* se refiere al número de contribuyentes, esto es, de personas con la obligación de pagar impuestos.

⁷⁹ Refiriéndose a la política tributaria, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno salinista establecía que: «Esta política tiene como uno de sus propósitos fundamentales combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes con menores tasas impositivas. Para ello, se continuará con el proceso de racionalización de las bases especiales de tributación, con el fin de adecuar el sistema tributario a la realidad de cada sector y ligar el impuesto sobre la renta de cada empresa con su capacidad de pago. Además, en los diversos impuestos continuará la eliminación de tratamientos preferenciales no justificados, con el propósito de disminuir las distorsiones que propician en el proceso de asignación de recursos». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, *op. cit.*, p. 59.

crearon una nueva serie de *delitos fiscales*, algunos de ellos contravertidos, para los evasores ⁸⁰.

Del lado del *gasto público*, el gobierno se sometió a una mayor *disciplina fiscal*, esto es, disminuyó considerablemente el gasto que antes utilizaba como motor económico en la búsqueda de reducir su propio *déficit* ⁸¹.

De las anteriores políticas se derivó por un lado el *descongestionamiento* de un sistema económico que sumido en un círculo vicioso

⁸⁰ En materia de delitos fiscales es significativo el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación que a la letra establece: «Artículo 108. Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

»La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales. El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes: I. Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$500,000.00. II. Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$500,000.00, pero no de \$750,000.00. III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$750,000.00. Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defrauda, la pena será de tres meses a seis años de prisión. El delito de defraudación fiscal y los previstos en el artículo 109 de este código, serán calificados cuando se originen por: a) Usar documentos falsos. b) Omitir expedir reiteradamente comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos. c) Manifiestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan. d) No llevar los sistemas o registros contables a que se esté obligado conforme a las disposiciones fiscales o asentar datos falsos en dichos sistemas o registros. e) Omitir contribuciones retenidas o recaudadas. Cuando los delitos sean calificados, la pena que corresponda se aumentará en una mitad. No se formulará querrela si quien hubiere omitido el pago total o parcial de alguna contribución u obtenido el beneficio indebido conforme a este artículo, lo entera espontáneamente con sus recargos y actualización antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio, o medie requerimiento, orden de visita o cualquier otra gestión notificada por la misma, tendiente a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales». HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Código Fiscal de la Federación*, versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.

⁸¹ «El gasto público bien dirigido, administrado con eficiencia y circunscrito a sus áreas estratégicas y prioritarias es uno de los instrumentos más eficaces para promover el crecimiento económico y los demás objetivos de la estrategia del desarrollo. Para cumplir con estos propósitos, el gasto debe ser financiado con recursos no inflacionarios. La actividad económica estimulada por el gasto deficitario sólo da lugar a un crecimiento temporal que se diluye en crisis, al no propiciar la generación de recursos para su mantenimiento y reproducción ampliada. Las recesiones en que invariablemente desemboca el desequilibrio fiscal imponen graves costos sociales que revierten los beneficios temporales que pudieran haberse obtenido, y suelen llevar a situaciones de deterioro económico y social que ponen en peligro la sobrevivencia misma de las instituciones». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit. pp. 60-61.

de *estanflación*⁸² había perdido todos sus referentes, y por otro, la creación de herramientas de control más sofisticadas que permitieron al la Administración Pública dedicarse con mayor disponibilidad a labores de gobierno⁸³.

5. La Reforma del Orden Político-Social

La *carga histórica* en materia de garantías sociales y la evidente desigualdad social no permitían al gobierno asumir en materia ideológica posiciones liberales a ultranza. Por otra parte, la adopción del *logos* de mercado le obligaba a alejarse del *logos* estatal emanado de la revolución. La propuesta fue el denominado *liberalismo social*, que en el fondo no era muy distinto del ideario del Constituyente de 1917: el liberalismo como telón de fondo con atemperación en la *praxis*.

La diferencia fundamental consistía en que la atemperación no formaba en muchos casos parte estructural del sistema, esto es, que las instituciones que anteriormente formaban parte del propio sistema estatal ahora quedarían controladas por él mediante canales descentralizados de política social. De esta manera se lograba traspasar parte de la responsabilidad de las políticas a los beneficiarios directos de ellas descongestionando el sistema y afianzando los canales de control político que se habían debilitado considerablemente.

⁸² Por *estanflación* (*stagflation*) se entiende «(...) la situación en la que coinciden el estancamiento del Producto Interior Bruto con fuertes elevaciones del nivel general de los precios». TAMAMES, Ramón y GALLEGO, Santiago, *op. cit.*

⁸³ «Las acciones correspondientes a la estabilidad son aplicables a todos los campos de la política económica y se agrupan, fundamentalmente, en las siguientes líneas generales: una política de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público; una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario; una política monetaria, financiera y crediticia que propicie un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, fortalezca el ahorro interno y promueva una intermediación financiera eficiente; una política cambiaria que apoye la estabilidad de precios, con el uso de todos demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible ajustes cambiarios abruptos, sobre la base de un comportamiento favorable de la economía, particularmente de la balanza de pagos ; y una política de concertación que contribuya a mantener, mediante compromisos de los sectores, certidumbre en la evolución de precios y que propicie gradualmente una mayor determinación automática de los mismos, a medida que se consolide la estabilidad necesaria para la operación ordenada de los mercados y se proteja el poder adquisitivo de los salarios». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit.*, p. 58.

La crisis en la producción agraria y el alejamiento de los sindicatos obligaron al gobierno a buscar nuevos canales por los que llevar adelante la política social, que fueran viables y sobre todo, que compensaran la pérdida de control político. En este sentido se creó el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL), que si bien planteaba la descentralización de los canales de decisión y mayores márgenes de participación a la sociedad civil ⁸⁴ no pudo alejarse de su imagen de herramienta de control político ⁸⁵.

El eje fundamental de implantación del *logos* de mercado en México está representado en el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*. El Sistema Nacional de Planeación Democrática es consecuencia de la *Ley de Planeación* promulgada en 1983, al inicio del sexenio del presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988). La Ley de Planeación regula el proceso en el que el gobierno define objetivos a corto, mediano y largo plazo e incluye en su desarrollo a ciertos órganos representantes de la sociedad civil ⁸⁶.

⁸⁴ La forma común de llevar a la práctica la canalización de recursos era mediante la condición necesaria de que los beneficiarios aportaran mano de obra y en ocasiones una parte del costo de la obra social respectiva.

⁸⁵ «Subrayar la centralidad del problema de la pobreza es un mérito del mensaje presidencial. En este sentido no sobra insistir que el Programa Nacional de Solidaridad, junto con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son los dos mayores aciertos políticos de la presente administración que se han reflejado ampliamente en las urnas. *En ambos casos, sin embargo, la sombra de un presidencialismo sin contrapesos y de un partido oficial, oscurece y complica lo que bien pudiera ser una plataforma básica para nuestro tránsito a la democracia.* En parte ello se debe, indiscutiblemente, a la inmadurez de los partidos de oposición. *Pero en parte decisiva también al carácter estructuralmente autoritario que sigue definiendo nuestro sistema político.*» SALAZAR C., Luis, «Lo que dejó el Informe: Nacionalismo, Democracia y Solidaridad», *Nexos*, número 168, México, Diciembre 1991.

⁸⁶ Las finalidades de la Ley de Planeación están contenidas en el artículo: «Artículo 1º. Las disposiciones de esta ley son de *orden publico e interés social* y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la Administración Pública Federal; II. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; III. Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; V. *Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.*» HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley de Planeación versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión* (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.

La Ley de Planeación fue creada con el sentido de *tecnificar* la actividad gubernamental y abrir canales de acceso a la sociedad civil con quien la comunicación se encontraba deteriorada a raíz de crisis económica que sufrió el país en 1982. El contenido fundamental es la fijación de objetivos y su medición ⁸⁷. La Ley de Planeación representa el nuevo *logos* que busca crear una *agenda política* realista y eficaz ⁸⁸.

La Ley de Planeación establece la descentralización de los procesos de gestión y la apertura de canales de comunicación con los gobernados lo que genera para el poder central —la Federación— mayores márgenes de maniobra en la acción directiva (o sea propiamente gubernativa) ⁸⁹. De esta forma cae en la paradoja del *logos de mercado*: la descentralización es una herramienta de control para el poder centralizado, o lo que es lo mismo su descentralización y la creación de canales formales de comunicación con la sociedad civil carecen de contenido real.

La ley establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática que «(...) tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales» ⁹⁰. En el fondo, de lo que se trata es de *sincronizar* la agenda política con los tiempos reales, esto es, que los tiempos

⁸⁷ ALMOND, G. A., y POWELL, G. B., *Comparative Politics: a Developmental Approach*, Little Brown, Boston, 1982, pp. 23 y ss.

⁸⁸ Entendemos por *agenda política* el conjunto de acontecimientos planeados y previsibles medidos en el tiempo que afectan al poder político. La agenda política marca el gobierno a partir de los elementos ambientales con que se encuentra y contiene la estrategia de la acción administrativa y de conservación del poder. Una agenda política eficaz es aquella que se ajusta a los *tiempos reales*, esto es a las condiciones ambientales y las direcciona en términos del centro de interés.

⁸⁹ La Ley de Planeación establece cuatro vertientes de actuación gubernamental: 1. *Obligatoria* (acciones de la Administración Pública Federal); 2. *Coordinación* (actividades que conjuntamente emprende la Federación y los gobiernos locales); 3. *Inducción* (Medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación) y 4. *Concertación* (acciones negociadas con los sectores sociales). HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley de Planeación*, versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.

⁹⁰ PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

establecidos en el calendario político para la solución de demandas (*inputs*) sean razonables y permitan su desahogo mediante salidas (*outputs*) puntuales. La *desincronización* de la agenda política puede significar una crisis sistémica de impredecibles consecuencias. De allí la importancia del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el sistema político.

II. LAS REFORMAS AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

La implantación del *logos* de mercado en México llevó a una *reforma de Estado*: se reestructuró el sentido del sistema político-jurídico a enorme velocidad ⁹¹. Los centros de interés político se desplazaron y una parte importante de la legislación fue reformada, a excepción de algunas áreas en las que la rigidez del sistema no lo permitió ⁹².

Como ya se ha analizado anteriormente, el sentido de la implantación de la razón de mercado fue la descentralización, esto es el descongestionamiento de las herramientas operativas del sistema, pasando el Estado de un papel gestor al de *manager*. El proceso de descentralización del sistema jurídico tuvo dos vías de desarrollo, por una parte la *concertación*, en la que como se analizaba anteriormente, la debilidad política del sistema central lo obligó a *pactar* con diversos actores sociales y por otra, la de la *creación de las condiciones necesarias* para que esos actores asumieran responsabilidades de gestión. La vía de la concertación dio origen a reformas jurídicas de

⁹¹ La velocidad de la reforma ha sido criticada por distintas voces, principalmente de izquierda o extraídas del tradicionalismo del propio partido oficial, el cuestionamiento principal ha sido el riesgo para la estabilidad del sistema. Para conocer el sentido de esta crítica puede consultarse PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, *Plataforma Política*, versión obtenida de la página web del Partido de la Revolución Democrática (www.prd.org.mx), México, actualizada a abril de 2000.

⁹² Los ejemplos más relevantes de donde no se pudo realizar la reforma son la Ley Federal del Trabajo y la privatización de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), en ambos casos la fuerza política de los sindicatos por una parte y el simbolismo de ambas instituciones no pudo ser superada por el gobierno. La crítica de los sectores más liberales en México es en el sentido de que la reforma quedó a mitad de camino. Para conocer el sentido de la crítica liberal puede verse RUBIO, Luis, «El Círculo Vicioso Mexicano», artículo publicado en el periódico *Reforma* de fecha 9 de enero de 2000.

contenido político y la vía de la creación de condiciones necesarias a reformas de contenido económico.

En la primera vía, esto es, la de la concertación, además del papel activo que se dio a grupos empresariales y académicos se buscó incluir a aquellos actores que habían sido desconocidos por los canales formales de la razón estatal emanada de la Revolución de 1910. Así fue que, como ejemplos relevantes, se reformó la Constitución Política en materia de relaciones Iglesia-Estado, de reconocimiento al *mundo vital* indígena en los canales formales de la legislación y se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En materia de relaciones Iglesia-Estado se reconoció la personalidad jurídica de la primera, se permitió a los miembros de la jerarquía ejercer ciertos derechos políticos básicos (como el de voto), se reconoció el derecho a la educación religiosa y se reestablecieron relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Más adelante se hace un análisis detallado de la reforma en esta materia.

En materia de reconocimiento al *indigenismo* se instaló al inicio del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, el 7 de abril de 1989 la *Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México* y se reformó el artículo 4º constitucional⁹³. A esta Comisión se le encargó un proyecto de reforma constitucional para establecer los derechos de los indígenas⁹⁴.

«La Comisión trabajó intensamente y presentó a consulta pública su proyecto en el que consideraba fundamental contemplar los elementos siguientes: reconocimiento de nuestra realidad pluriétnica y

⁹³ Según el presidente Carlos Salinas de Gortari «Si algún mexicano tiene que reconocerse y ser reconocido en la Constitución es, precisamente, el indígena». COMISIÓN NACIONAL DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO, «Propuesta de reforma para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México», *Justicia y Paz*, México, número especial, año IV, número 3-4, junio-diciembre de 1989, p. 24.

⁹⁴ *Ibidem*.

multicultural, reconocimiento por el Estado de los derechos de las comunidades indígenas a la preservación y desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres y formas de organización social; protección y desarrollo de esos derechos tanto a nivel federal como especialmente a nivel local; establecimiento de normas y procedimientos que garanticen el acceso a la justicia a los indígenas, tanto en lo individual como en lo colectivo; que el juzgador al establecer asuntos de fondo en que intervinieran o se viera afectados indígenas, debe tomar en cuenta las prácticas y costumbres de la comunidad a que los indígenas pertenezcan»⁹⁵.

La propuesta de reforma de la Comisión fue la siguiente:

«La Nación Mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada principalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. *Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social*»⁹⁶.

«La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y al resolver de fondo el asunto»⁹⁷.

«El proyecto de reforma fue sometido a una intensa consulta popular, en la que se privilegió la participación directa de representaciones indígenas, se realizaron 228 actos, con una altísima participación social, donde el 40% de las participaciones recibidas provinieron de autoridades indígenas y organizaciones. Del total de opiniones recibidas el 98% externó su acuerdo y beneplácito por la propuesta de reforma constitucional»⁹⁸.

⁹⁵ MARTÍNEZ BUYÉ GOYRI, Víctor M., «Los Derechos de los Grupos Indígenas en la Constitución (La adición al artículo 4º)», *Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional*, Porrúa, México, 1992, p. 84.

⁹⁶ (El subrayado es nuestro). Nótese el carácter otorgado a las normas: representa el acercamiento de la cuestión indígena al centro de interés político.

⁹⁷ MARTÍNEZ BUYÉ GOIRY, Víctor M., *op. cit.*, p. 84.

⁹⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, «Exposición de motivos de la iniciativa que reforma al artículo 4º constitucional», *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

La reforma constitucional se publicó en los siguientes términos:

«Artículo 4º.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas⁹⁹. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley»¹⁰⁰.

Como último ejemplo relevante de la concertación está la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la que se hace un estudio exhaustivo más adelante. La Comisión Nacional de Derechos Humanos supuso el reconocimiento de muchos actores sociales que sufrían prácticas de abuso de poder sin tener canales de defensa. En este sentido, la tradicional vía legitimatoria de la razón de Estado —el juicio de amparo— resultaba ineficaz para la atención de las demandas.

La concepción y puesta en práctica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos supuso una contradicción con el marco de la *seguridad jurídica* tal y como se entiende en el sistema positivista estatal, ya que su actuación se basa en *recomendaciones* fundadas en su *autoridad moral*.

⁹⁹ En la iniciativa de reforma se señalaba: «En la actualidad cuando menos el 9% de los mexicanos tiene como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en nuestro país. La variación en la extensión de estas lenguas es extrema: desde el náhuatl con alrededor de 1 millón 400 mil habitantes, mayores de cinco años, hasta el pápago con 236, conforme al Censo General de Población de 1980. De las lenguas registradas por el censo, 19 tienen más de cincuenta mil hablantes y cinco de ellas más de 250 mil. Esas cinco lenguas: náhuatl, maya, zapoteco, mixteco y otomí, por orden de importancia, concentran al 60% del total de hablantes de lenguas indígenas. Independientemente de su extensión, todas estas lenguas, que requirieron milenios para su formación, deben ser consideradas como parte del patrimonio cultural de la nación. (...) A todo lo largo de este siglo la cantidad de hablantes de lenguas indígenas en México ha crecido de dos a más de ocho millones, cantidad esta última que es la mayor del continente americano. Desde 1970 la población indígena mexicana también ha crecido como proporción de la población total. El componente indígena de la población es una constante del pasado y presente de la nación. *Su presencia que aporta diversidad y riqueza cultural para todos, debe ser reconocida en términos de igualdad*. Rechazamos hacia dentro y hacia fuera del país toda postulación de superioridad racial o cultural. Afirmamos la igualdad y nos esforzamos por hacerla realidad». (El subrayado es nuestro), nótese lo paradójico de la idea. COMISIÓN NACIONAL DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, «Decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

En la vía de creación de las condiciones necesarias para que los actores sociales asumieran responsabilidades de gestión se privatizaron empresas pertenecientes a la Administración Pública Parestatal, el caso más relevante el de la banca y se reformaron las leyes que regulan los mercados tanto financieros como de bienes y servicios ¹⁰¹.

Las privatizaciones permitieron al gobierno equilibrar el déficit público al relevarlo del manejo de empresas deficitarias necesitadas de subsidios al mismo tiempo que le generaron recursos por su venta.

La reforma a los mercados financieros se concretó en la salida del gobierno del control del sistema bancario y la desregulación de otras instituciones de crédito como casas de bolsa, empresas de factoraje financiero y aseguradoras para fusionarse en grupos que les permitieran generar *economías de escala*. Se liberó el manejo de divisas ¹⁰² y se redujo la regulación en materia de tránsito de flujos financieros ¹⁰³.

La reforma se realizó principalmente a través de dos ordenamientos: la *Ley de Instituciones de Crédito* ¹⁰⁴ y la *Ley del Mercado de*

¹⁰¹ En términos del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, «El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal: I. Organismos Descentralizados; II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y III. Fideicomisos». HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.

¹⁰² A estos efectos se derogó el *control de cambios* que era una regulación implantada a finales del gobierno de José López Portillo (1976-1982) con motivo de la crisis económica de 1982 y que consistía en el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del tránsito de divisas en el país, fundamentalmente dólares americanos. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, «Decreto que establece el control generalizado de cambios», *Diario Oficial de la Federación*, México, 1º de septiembre de 1982 y «Reglas Generales para el control de cambios», *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 1982.

¹⁰³ En México, las utilidades (beneficios) obtenidos en la Bolsa Mexicana de Valores se encuentran prácticamente exentos de impuestos. Cfr. HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley del Impuesto sobre la Renta*, versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000 y HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley del Mercado de Valores*, versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.

¹⁰⁴ De acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Instituciones de Crédito: «La presente ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano». HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley del Mercado de Valores*, *op. cit.*

Valores ¹⁰⁵. Por otra parte se adaptó el funcionamiento del *Banco de México* ¹⁰⁶ otorgándole autonomía de las decisiones del gobierno central (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y otorgando inamovilidad al *gobernador* banco durante seis años a excepción de que cayese en alguna de las causas de remoción previstas en la ley.

Por lo que se refiere a los mercados de *bienes y servicios* se abrieron las fronteras a la competencia mediante la entrada al GATT ¹⁰⁷, se firmaron acuerdos de libre comercio con distintos países, se liberalizó la entrada de inversión extranjera directa ¹⁰⁸ y se desreguló el comercio interior mediante la eliminación de *subsidios, precios máximos*, etc., esto es, el gobierno dejó de intervenir en algunas áreas de los mercados. La regulación en materia de comercio exterior se estableció en la *Ley de Comercio Exterior* y la de comercio interior en la *Ley Federal de Competencia Económica*.

Además de las dos vías que compusieron en la práctica la razón de mercado, el gobierno tuvo que hacer frente a nuevas demandas ambientales que si bien no representaban su *interés* descentralizador tenían que

¹⁰⁵ El artículo 1º de la Ley del Mercado de Valores establece: «La presente ley regula, en los términos de la misma, la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado de éstos, las actividades de las personas que en él intervienen, el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores. En la aplicación de la presente ley, dichas autoridades deberán procurar el desarrollo equilibrado del mercado de valores y una sana competencia en el mismo». HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley del Mercado de Valores*, *op. cit.*

¹⁰⁶ Según la *Ley del Banco de México*, «El Banco Central será persona de Derecho Público con carácter autónomo y se denominara Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos». HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley del Banco de México*, versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.

¹⁰⁷ La actual Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹⁰⁸ La reglamentación vigente sobre inversión extranjera se encuentra contenida en la *Ley de Inversión Extranjera*, cuyo artículo primero dispone: «La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que esta contribuya al desarrollo nacional». HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Inversión Extranjera*, versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.

ser respondidas: la legitimidad democrática ¹⁰⁹ y la ecología ¹¹⁰. Si bien ambas demandas tuvieron importancia en el desarrollo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, ello tenía como causa una necesidad urgente no buscada, esto es, se le imponían al gobierno. Por este motivo consideramos que si bien fueron parte del proceso modernizador en México, no confluyen con las características sustanciales del *logos* económico.

© Índice General

© Índice ARS 26

¹⁰⁹ «Se trabaja con la firme determinación de promover una legislación electoral que garantice la participación de los ciudadanos y partidos; mejore los mecanismos de financiamiento para apoyarlos; asegure las condiciones propicias para la difusión de las tesis, programas y actividades partidistas; actualice la integración de los organismos electorales; renueve el padrón electoral; y agilice la presentación de los resultados para dar confiabilidad al proceso en su conjunto. Partidos y ciudadanos son corresponsables de la reforma electoral que ha sido convocada por el Ejecutivo Federal. Se ha garantizado la participación de todas las corrientes ideológicas a fin de asegurar la pluralidad, y con ello la riqueza de opiniones y la suscripción de compromisos. Se busca empeñosamente el consenso para construir reglas y procedimientos que expresen la voluntad general». PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. 44.

¹¹⁰ El 28 de enero de 1988 se promulgó la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, que de acuerdo con su artículo 1º «(...) es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; II. definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; III. la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; IV. la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas; V. el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; VI. la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; VII. garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; VIII. el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución; IX. el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre estas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y X. el establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan. En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento». HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, versión obtenida de la página web de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cdd.gob.mx), México, actualizada a febrero de 2000.