

## Cuarta Unidad: Transición del Estado Benefactor, neoliberalismo y globalización 1970-2000

# La estructuración del Estado Neoliberal durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (1989-2000)

Humberto Domínguez Chávez y Rafael Alfonso Carrillo Aguilar Planteles Azcapotzalco y Sur. Enero de 2009

### Inicios del salinato

El gobierno salinista tomó posesión en medio de graves rezagos económicos y la ingobernabilidad del país sometido a policías corruptos, bandas de narcotraficantes y grupos de presión corporativos. Salinas de Gortari inició de manera espectacular su mandato, encarcelando a prominentes dirigentes petroleros y al director de la policía política del régimen; además de capturar a añejos narcotraficantes y apoyar la condena norteamericana al dictador panameño general Manuel Noriega, con lo que el Grupo Contadora y la intromisión mexicana en los asuntos centroamericanos cesó, dejando hacer al imperialismo.

Los norteamericanos premiaron su conducta presionando a los banqueros para que se iniciara la negociación de la deuda externa. Los asuntos pendientes con los EUA eran la migración indocumentada de mexicanos, los precios de las materias primas, la transferencia de tecnología, la integración de la industria maquiladora a la economía nacional y, sobre todo, la interpretación del principio de no intervención.

La perspectiva era renegociar la deuda y liberar recursos para garantizar un crecimiento de la economía, hasta 2000, con un ritmo del 2.5% anual, crear un millón de empleos anuales para evitar el desempleo y lograr así recuperar el nivel de vida de 1982.

### El sistema neoliberal

Salinas de Gortari asumió el poder con una crisis económica manifiesta. Se propuso realizar una reforma del Estado en la que se buscaba una modernización, en un contexto mundial marcado por una nueva participación de los estados en la economía y la política. En su discurso de toma de posesión se dejaba entrever la adopción de un sistema neoliberal que ya imperaba en el mundo. No obstante, el simple término causó malestar, alertando la posibilidad de regresar a un neo liberalismo, dejando de lado el *Estado de bienestar* propuesto en la teoría de John Maynard Keynes, para retomar el liberalismo individualista. Contemplando las consecuencias negativas del modelo neoliberal, se proponía realizarlo *en favor de las clases populares*. Así, el gobierno adoptó en 1991 lo que denominó *liberalismo social*, que se encaminaría a buscar el bienestar popular, para que no solo los poseedores de capital se beneficiaran por el nuevo modelo económico. Este paso debía darse, se señalaba, sin el paternalismo estatal de antaño, *que suplantaba esfuerzos e inhibía el carácter*.

Así, además de lo económico, se plantearon lineamientos políticos y sociales para ampliar la vida democrática; recuperar la economía y la estabilidad; y mejorar el bienestar popular. En la política buscaba: abrirse al pluralismo; fortalecer el ejercicio de las libertades y de la tolerancia religiosa; eliminar el caos de la burocracia y la regulación; dar nuevo valor a la defensa de los derechos humanos; fortalecer las relaciones entre los poderes, así como entre la federación, los estados y municipios; y hacer concertaciones con las fuerzas productivas, para alcanzar metas económicas y sociales benéficas para toda la población.

### Se inventa un pacto de estabilidad y crecimiento

La infraestructura productiva y de comunicaciones estaba en el abandono y requerían inversiones urgentes, al mismo tiempo que se necesitaba enfrentar a camarillas corporativas en sindicatos y capitales especulativos nada competitivos. En 1988 se congelaron precios con el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, PECE*, y se redujo la inflación de un 150% anual a un 18% en 1989; para evitar la fuga de divisas se establecieron tasas de interés del 50 y 60% anual, con inflación del 19%, con lo que la única esperanza de recuperación se encontraba en la negociación de la deuda y no en el mercado interno. El PECE duraría hasta 1990.

Para 1989 se emitió el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, que lanzó la concepción de un *Estado promotor, no intervencionista y nacionalizador*, mientras se abría totalmente el mercado nacional a la importación, con una tesis



Carlos Salinas de Gortari. Marzo 19 de 1988  
AGN, Archivo Fotográfico Hermanos Mayo

de crecimiento *hacia afuera*, y convocando a la inversión extranjera para una integración del país al mundo. Se señalaba el compromiso de enfrentar el rezago social y se proponía una nueva reforma política que se obstaculizó por los fraudes electorales.

### La negociación de la deuda externa

Una de las primeras acciones del gobierno consistió en celebrar una nueva renegociación de la deuda externa, con el propósito expreso de lograr una disminución sustancial de la transferencia de recursos al exterior, que a su vez permitiera el logro de tres objetivos esenciales para la recuperación económica: disminuir la carga gubernamental del servicio de la deuda; alentar la repatriación de capitales; y atraer la inversión extranjera. El reto implicado en este proceso consistía en convencer al sector privado, nacional y extranjero, de la política económica del nuevo gobierno, en especial al de los Estados Unidos, pues su apoyo era necesario para llevar a cabo la renegociación. Las negociaciones empezaron en 1989, firmándose los primeros acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Club de París. Más tarde, al poner Estados Unidos en práctica el *Plan Brady*, México se convirtió en el primer país en lograr un acuerdo con los bancos comerciales en 1990. Con el *Plan Brady* se renegoció la deuda externa con los bancos comerciales, con reducción de 55 mil millones de dólares (50%), con baja en los intereses y la garantía de nuevos financiamientos. El valor de la deuda histórica acumulada se redujo en más de 20,000 millones de dólares, y con ello se disminuyó la deuda en relación con el PIB, cuyo impacto económico equivalía a pasar del 60% del producto nacional bruto a fines de 1988, a alrededor del 40% en marzo de 1990. Los beneficios del nuevo paquete financiero significaron un ahorro considerable de divisas para el país, pues la deuda externa se redujo en 7,200 millones de dólares, y se dejarían de pagar anualmente intereses por 657 millones. Además, las garantías para el pago del principal, de 43,000 millones de dólares, eliminaba la presión de tener que acumular recursos para pagarlo al término del plazo de los nuevos bonos, en el año de 2019, por lo que se suponía, en aquellos momentos, se anulaba la necesidad de pedir nuevos créditos para pagar el servicio de la deuda recién negociada.

### Se crea el PRONASOL

Para estabilizar la economía y fomentar su crecimiento, proponía eliminar la excesiva intervención estatal para convertir al estado en:

*Un Estado regulador, promotor, corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia... que aliente el crecimiento y la creación de empleo y lo haga con un sentido de justicia corrigiendo las ineficiencias del mercado que agravan las condiciones de desigualdad entre regiones y entre grupos sociales; que genere las condiciones para elevar la productividad y competitividad de la planta productiva y los servicios, y que renueve, con sustento, las esperanzas de un futuro mejor para todos.*

En lo social era necesario disminuir la desigualdad entre los grupos y regiones para que pudieran llevar una vida digna. Salinas puso en marcha el *Programa Nacional de Solidaridad*, PRONASOL, en 1988, con el propósito de corregir los desequilibrios macroeconómicos, combatir la inflación, y promover el crecimiento y enfrentar a fondo las causas de la pobreza; al finalizar el sexenio el programa no logró acabar con el rezago social, ni abatir la pobreza. En un principio se integró como un programa adscrito a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Más tarde se creó la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, destinada específicamente a la administración y aplicación del programa, a fin de atender las demandas de las comunidades, canalizadas a través de comités de solidaridad, formados para ese propósito.



Salinas y Luis Donaldo Colosio  
<http://www.lacrisis.com.mx/especial170204.htm>

### Reformas políticas

En 1990 se creó la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* y se modificaron otras leyes, con el fin de mejorar su protección. Respecto a las comunidades indígenas se modificó el artículo 4° constitucional, donde se reconocía a los indígenas como mexicanos y la composición pluricultural de la nación. Se aprobó el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, COFIPE, que señalaba al *Instituto Federal Electoral*, IFE, como responsable de organizar los procesos electorales. Otra reforma de 1993 fue la creación de órganos de gobierno específicos para el Distrito Federal, sujetando el nombramiento del Jefe de Gobierno, hecho anteriormente por el Presidente de la República, a los resultados de un proceso electoral por la población de la ciudad.



Entusiasmo en torno a la Nunciatura Apostólica por la visita del Papa Juan Pablo II en enero de 1998. Carlos Cisneros. *La Jornada*.

Salinas consideró que era necesaria la transparencia en los asuntos Estado-Iglesia, eliminando preceptos constitucionales que no se aplicaban en la práctica. En 1992 se reformaron los artículos constitucionales 3, 5, 24 y 130, que resultaron en la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, con el reconocimiento tanto de la personalidad jurídica de todas las agrupaciones religiosas e iglesias, como de la ciudadanía para los ministros de culto, con la salvedad de que estos no podrían ejercer cargos públicos; quedaban facultados para votar, pero no para ser votados; además, destaca la restauración de las relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano, reforzada por una nueva visita papal en 1998.

### La reforma constitucional del ejido

Con el reparto agrario concluido, y considerando el rezago agropecuario ante el sector industrial, se presentó una reforma al artículo 27º Constitucional, que se aprobó en 1992. Los lineamientos eran los siguientes: garantizar la impartición de justicia a través de tribunales federales agrarios dotados de plena autonomía, para resolver los asuntos relativos a la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades; se otorgaba a los ejidatarios y comuneros la libertad para decidir sobre el destino de sus tierras: asociarse con particulares o con el Estado, e incluso para enajenarla si así lo deseaban; capitalizar el campo para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento y facilitar las inversiones; para ello se consideró necesario eliminar las prohibiciones a las sociedades mercantiles a efecto de invertir en el agro; y proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

Para completar esa reforma, Salinas de Gortari estableció el *Programa de Apoyos al Campo*, Procampo, a fin de otorgar subsidios directos en toda la República, proporcionar una distribución más equitativa de los ingresos y que contribuyera a la producción de insumos agropecuarios. En junio de 1994 se expidió un decreto que regulaba la operación de dicho programa y establecía su permanencia, por un lapso de 15 años, hasta junio del 2009.

### Las relaciones exteriores

La actividad desplegada por el gobierno en política exterior estuvo estrechamente vinculada al proyecto económico, cuyos primeros pasos se habían dado en el sexenio anterior. La apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas, la privatización de empresas estatales y la desregulación de la economía habrían de tener gran influencia sobre el rumbo de las relaciones de México con el exterior. Se llevó a la práctica la idea de que la inserción de México en el mercado internacional, unida a la captación de inversiones extranjeras, constituía el medio más adecuado para salir de la crisis y lograr el desarrollo nacional, en un contexto de cambio mundial con la caída del socialismo y desaparición de la Unión Soviética, cuyos efectos políticos inmediatos transformaron el panorama europeo y, de manera más significativa, pusieron fin a la Guerra Fría.

Desde su ingreso al GATT, en 1985, México participó en reuniones para impulsar el comercio mundial de bienes y servicios, cuyos acuerdos concluyeron en 1990, con la creación de una organización que la sustituyera, la *Organización Mundial de Comercio*, OMC (World Trade Organization, WTO), que inició sus funciones en 1995. Por otra parte, se logró en 1993 el ingreso de México a la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos*, OCDE; el interés se insertaba en la nueva orientación de su política económica, en el contexto de la globalización. Dicha organización había sido creada en 1960, como un foro de consulta y coordinación entre los gobiernos de los países miembros, con la finalidad de expandir la economía y el empleo, así como promover el bienestar económico y social de sus habitantes.

### Un nuevo modelo económico y el saldo económico del sexenio

Se consideraba que el modelo de sustitución de importaciones había causado el bajo desempeño del sector manufacturero en materia de crecimiento y empleo, al impedir que dicho sector fuera lo suficientemente competitivo como para integrarse en la nueva economía mundial. En condiciones de una economía cerrada a la competencia con el exterior, el proceso de industrialización había generado altos costos, bajos niveles de calidad, rezago tecnológico y una asignación ineficiente de recursos. Además, las regulaciones excesivas u obsoletas impusieron costos elevados e innecesarios a los inversionistas, desalentando la productividad. Se consideraba que al exponer los productores sus bienes manufacturados a la competencia internacional, se obligarían a ser más eficientes y competitivos, y sus productos serían atractivos, en calidad y precio, para tener aceptación en el mercado exterior.

Durante el sexenio salinista la nueva política industrial mostró efectos favorables, sobre todo en el primer año, cuando el crecimiento de la producción manufacturera pasó de 3.2% en 1988, a 7.2% en 1989. Entre este último año y 1992 creció a una tasa promedio anual de 4.9% y, aunque en 1993 disminuyó 1.5%, el promedio global del periodo fue de 3.6% (muy cercano al total del PIB, de 3.5%), marcando una significativa diferencia con el correspondiente al sexenio de Miguel de la Madrid, que fue de 0.88%. También aumentaron y se diversificaron

considerablemente las exportaciones de productos industriales. Mientras que en 1987 las exportaciones petroleras representaban alrededor de 31% de las exportaciones totales, para 1993 equivalían tan sólo al 14%. En cambio, en el mismo lapso, las exportaciones manufactureras ascendieron de 61% a 80% del total. Pero las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones. La entrada de capitales, impulsada por la apertura comercial, trajo consigo un aumento considerable de la importación de productos manufacturados, sobre todo de Estados Unidos, llegando a duplicarse éstos en el lapso 1985–1993, de 3.2% a 6.5%. La internacionalización de la producción industrial mexicana incluyó también la evolución de la industria maquiladora; durante el periodo 1989–1993 alcanzó tasas medias de crecimiento anual de 9.4% en el número de establecimientos, y de 7.1% en la generación de empleos.



Consumismo. AGN, Archivo Fotográfico Hermanos Mayo  
Comerciantes ambulantes en la calle de Moneda de la ciudad de México. José Carlo González. *La Jornada*

### El Tratado de Libre Comercio

El acuerdo de libre comercio que México estableció con Estados Unidos y Canadá, durante el gobierno salinista, tuvo como antecedente la iniciativa del presidente estadounidense George Bush, quien buscaba formar en el continente americano un mercado común que, al ser el más grande del mundo, fuera capaz de competir con la *Comunidad Económica Europea*. La propuesta se complementó con la llamada *Iniciativa para las Américas*, orientada a impulsar las economías de los países al sur de la frontera de EUA, mediante un programa de ayuda económica basado en tres aspectos principales: reducción de la deuda, inversión, y libre comercio. De acuerdo con ese proyecto el primer paso consistía en integrar a su inmediato vecino del sur, México, a un acuerdo comercial ya existente entre Estados Unidos y Canadá, y constituir así el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, TLC. El proceso de negociación se inició en 1991, terminó en 1992, y entró en operación en 1994.

En México, el temor de tener como socios comerciales a EUA y al Canadá se fundamentaba en experiencias de acuerdos suscritos en el pasado, casi siempre desfavorables, que acentuaron la dependencia del país respecto a sus poderosos vecinos del norte. El sector empresarial temía las implicaciones de una competencia desigual, en tanto que los grupos de izquierda alertaban sobre las repercusiones negativas que el tratado pudiera traer para las clases trabajadoras. Nadie imaginaba, en esos momentos, que la más importante y significativa protesta se presentaría por parte de los sectores más desprotegidos, social y económicamente, y los menos atendidos por el Estado, las comunidades indígenas.

### La insurrección indígena



Cerco zapatista en San Cristóbal, 1994. Antonio Turok  
[http://www.ezln.org/fotos/antonio\\_turok/06.jpg](http://www.ezln.org/fotos/antonio_turok/06.jpg)

Manifestación de apoyo al EZLN en el D.F.  
[http://www.biblioweb.dgsc.unam.mx/libros/mexico/decadas/90-00/fotos/xx\\_490.html](http://www.biblioweb.dgsc.unam.mx/libros/mexico/decadas/90-00/fotos/xx_490.html)



El 1° de enero de 1994, el *Ejército Zapatista de Liberación Nacional*, EZLN, integrado en su mayoría por indígenas tzeltales, tzotziles y tojolabales, tomó por las armas San Cristóbal de las Casas y las poblaciones de Altamirano,

Las Margaritas, Ocosingo y Chanal en Chiapas. Al día siguiente se hizo pública la *Declaración de la Selva Lacandona*, que constituía una declaración de guerra en contra del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Luego de enfatizar un *Hoy decimos basta*, se agregaba que después de haber intentado por medios legales la aplicación de la Carta Magna, se recurría a la aplicación de su artículo 39º para autodirigirse y enfrentar:

*...al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido del poder y encabezada por su jefe ilegítimo, Carlos Salinas de Gortari...*

Una vez que hicieron un llamado a la Cruz Roja Internacional y se acogieron a las Leyes Sobre la Guerra de la *Convención de Ginebra*, los comandantes del EZLN expusieron sus metas; la primera consistía en avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano; proteger en su avance liberador a la población civil y permitir a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas. Por último, tras solicitar el apoyo del pueblo de México, lo invitaba a integrarse a las fuerzas del EZLN.

### **Las negociaciones con el EZLN**

En los primeros doce días que siguieron a la declaración de guerra, el gobierno federal pasó de la respuesta militar a la negociación política; del llamado enérgico gubernamental al EZLN para deponer la conducta violenta e ilegal, se pasó al reconocimiento de lo que no funcionó. A partir del 9 de enero el gobierno empezó a mostrar una actitud más conciliadora y anunció la creación de una comisión especial; al mismo tiempo que Salinas de Gortari anunció cambios en su gabinete; el primero fue remover de la Secretaría de Gobernación a Patrocinio González Garrido, ex gobernador chiapaneco y, por otra, nombrar a Manuel Camacho Solís como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

El 16 de enero el gobierno ofreció la amnistía para quienes hubieran participado en el levantamiento y cinco días después daban comienzo las pláticas en la Catedral de San Cristóbal de las Casas, con Camacho como representante del gobierno y el obispo Samuel Ruiz como mediador del conflicto. El EZLN presentó un pliego petitorio de 34 puntos, algunos se referían a mejorar las condiciones sociales en el Estado de Chiapas, así como lograr un proceso democrático en las elecciones de 1994. Desde el día del levantamiento y hasta la tercera semana de marzo, el tema de Chiapas acaparó la atención de los medios de comunicación, nacionales y extranjeros, que destacaban la figura del Subcomandante Marcos, restando notoriedad a las campañas electorales. La sociedad mexicana se había obligado a replantearse muchas de las ideas que tenía sobre su propia realidad.

### **Un accidentado proceso electoral**

El conflicto de Chiapas fue tema obligado en los discursos de los candidatos presidenciales: Luis Donaldo Colosio del PRI, Diego Fernández de Ceballos del PAN y Cuauhtémoc Cárdenas del recientemente formado Partido de la Revolución Democrática, PRD; todos coincidieron en que el cambio por medio de las armas no era lo adecuado para resolver los conflictos. La necesidad del gobierno de ganar credibilidad en los comicios de 1994 impulsó como Secretario de Gobernación a Jorge Carpizo, con lo que el IFE quedaría en manos de una persona que, al no estar afiliado a partido político alguno, podría actuar con imparcialidad y limpieza; mientras Camacho, precandidato priísta perdedor ante Colosio, incrementaba su capital político y prestigio gracias a los avances en las negociaciones con el EZLN. Esta circunstancia dio origen a rumores sobre la posibilidad de que el PRI cambiara de candidato a la Presidencia a su favor. El 27 de enero, Salinas declaró *no se hagan bolas*, y afirmó que el PRI tenía ya al candidato que habría de llevar al poder al partido oficial en las elecciones.

El 6 de marzo Colosio proclamó, con motivo del 65º aniversario del PRI, en un discurso que llegaría a ser el más duro y propositivo de su campaña, sus propuestas para reformar el poder y acabara con el presidencialismo: hacer del federalismo mexicano una realidad; establecer una nueva relación entre al PRI y el gobierno; promover la autocrítica dentro del PRI para posibilitar el cambio; reconocer la insensibilidad del PRI frente a los reclamos de la sociedad; cerrar el paso a toda intención desestabilizadora; adoptar la premisa del cambio como única línea de continuidad; asegurar la certidumbre económica a partir de finanzas públicas sanas, que a su vez se tradujeran en finanzas familiares sanas; garantizar la transparencia electoral; y aceptar la presencia de observadores nacionales y visitantes internacionales en el proceso electoral.

El discurso causó conmoción para quienes lo veían como una amenaza para la hegemonía del PRI, mientras continuaron las presiones para la eventual sustitución de la candidatura de Colosio. Así las cosas, el candidato priísta fue asesinado, durante un mitin de campaña en la colonia Lomas Taurinas de la ciudad de Tijuana, Baja California, el 23 de marzo. En el lugar de los hechos fue aprehendido un ilustre desconocido, Mario Aburto Martínez, como presunto autor material del crimen. El móvil del asesinato, –al que se dio carácter de magnicidio–, nunca se explicó. Salinas designó una subprocuraduría especial para la investigación del crimen, que aprehendió a varias personas para luego liberarlas por falta de pruebas, para llegar al final del sexenio sin que se lograra un avance significativo en las investigaciones, mientras el estridente anterior candidato pronto cayó en el olvido.

### **Zedillo el suplente**

El 29 de marzo de 1994 los gobernadores de los estados se reunieron con Salinas, para elegir el nuevo candidato. Fabio A. Beltrones, Gobernador de Sonora, presentó un video en el que Colosio identificaba a Ernesto Zedillo como

miembro de la generación de cambio; este hecho definió su nombramiento. Esa mañana Zedillo fue designado nuevo candidato del PRI a la presidencia, Manuel Camacho Solís apoyo su campaña.



Colosio, candidato a la Presidencia, asesinado en marzo de 1994 durante un acto de campaña. AGN, Archivo Fotográfico Hermanos Mayo



Ernesto Zedillo en gira por el estado de Morelos. *La Jornada*

El 1° de abril el gobierno anunció que José Córdoba Montoya, señalado como uno de los más férreos opositores a la candidatura de Colosio, dejaba la Oficina de la Presidencia de la República para trasladarse a los Estados Unidos como representante de México ante el BID. Este personaje, nacido en Francia de padres españoles, tenía una estrecha relación con Salinas, al grado de hablarse de un poder tras al trono; la remoción se hizo para apaciguar a sus detractores.

El clima de tranquilidad en el que se desarrollaron los comicios del 21 de agosto, en que sería electo Zedillo bajo el lema *Un voto por la paz*, que se acompañaba de una paloma, parecía demostrar que el sistema político se había revitalizado con el triunfo del candidato priísta y todo volvería a su cause normal. Desafortunadamente, otro hecho más de violencia habría de sacudir nuevamente las estructuras del grupo en el poder. El día 28 de septiembre fue asesinado otro destacado priísta del salinismo, José Francisco Ruiz Massieu, ex Gobernador de Guerrero, que en esos momentos era el Secretario General del partido y virtual líder de la Cámara de Diputados.