

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL EN MÉXICO: UNA EXPLICACIÓN
POLÍTICA DE UNA INSTITUCIÓN ECONÓMICA.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

AILEEN BROWN CUEVAS

DIRECTORA DE LA TESINA:

DRA. ANA CAROLINA GARRIGA

MEXICO, D.F., DICIEMBRE 2014.

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	5
REVISIÓN DE LA LITERATURA	10
ARGUMENTO	23
ESTRATEGIA EMPÍRICA.....	32
Política económica y monetaria en años previos a Salinas	39
La ausencia de una reforma monetaria en los primeros años de Salinas (1988-1991)	46
La autonomía del banco central en los últimos años de Salinas (1992-1994)	59
Diseñando la reforma desde el Banco	77
CONCLUSIÓN.....	80
REFERENCIAS.....	83
ANEXOS	89
Anexo 1. Reformas al banco central en América Latina (1989-1996)	89
Anexo 2. Acontecimientos importantes en la autonomía del Banco de México	90
Anexo 3. Compañías, organizaciones, institutos y autoridades públicas mexicanas representadas en Foro Económico Mundial.	91
Anexo 4. Asistentes mexicanos en el Foro Económico Mundial en enero de 1993	92

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, aprecio y agradezco profundamente el amor ilimitado, el apoyo incondicional y el aliento de mis padres, Laura Cuevas y Juan Manuel Brown, durante toda la carrera y todo el proceso de elaboración de mi tesina. Gracias por su cariño porque es lo que me alegra todos los días y es la base de lo que soy. Gracias por todo. Sé que están muy orgullosos de mí y de mis logros. Esta tesina es sólo uno más. Gracias también a mi hermano, Fernando Brown, a quien adoro. Gracias por ser quien eres, por hacerme reír sin parar y enseñarme que hay cosas en la vida que deben ser tomadas con humor, no demasiado en serio. Gracias a mi abuelita, por su paciencia y amor, por enseñarme que la familia es el pilar de nuestra felicidad y nuestro trabajo es algo que debemos amar. Mi más profundo agradecimiento es para mi novio Oscar Licea. Sin sus comentarios (en varias versiones del manuscrito), paciencia y ánimo, este proyecto nunca habría sido completado. La idea de terminar esta tesina dedicada a mis padres y a ellos, finalmente se ha convertido en una realidad.

Hay muchas personas e instituciones que ayudaron y me apoyaron a emprender y llevar a cabo esta tesina. Aunque mencionarlos no pagará mi deuda con ellos, me da la oportunidad de reconocer su trabajo. Mi interés en el vínculo entre la economía y la política comenzó mientras estudiaba en el CIDE. En este centro, varios estudiosos inspiraron mi interés en el tema de diferentes maneras incluyendo Ana Carolina Garriga, Alexander Elbittar, Ezequiel González, Javier Aparicio, Kimberly Nolan, Maite Guijarro y Mariana Magaldi, entre otros. Como estudiante, descubrí el tema de la autonomía del banco central y sabía que éste sería mi tema de investigación años antes de concluir la carrera. En mis últimos dos años, tuve la orientación y el apoyo de mi asesora, Carolina Garriga. Carolina me enseñó las muchas complicaciones de buscar argumentos para comprender la compleja

diversidad de los fenómenos políticos siempre manteniendo mi entusiasmo por el estudio de la política en la economía. Allyson Benton e Ignacio Marván proporcionaron un apoyo fundamental durante el proceso de escritura de mi tesis, y ellos me enseñaron el valor de la investigación científica social desde muy diferentes perspectivas que han enriquecido mi trabajo y visión del mundo. María Inclán ayudó a realizar el diseño de mi investigación y me dio comentarios críticos en una primera versión del manuscrito. A mis compañeros les agradezco el desafío constante a mis ideas, que me hizo cuestionar todo en algún punto, pero me hizo disfrutar de mi trabajo aún más. Esta comunidad de apoyo se expandió cuando ingresé al Banco de México. Mi ingreso fue resultado de varios intentos y un gran esfuerzo para eliminar barreras a los politólogos e internacionalistas en esta institución. El Banco de México me dio la oportunidad de conocer personas que fueron clave en la elaboración de mi tesina, a quienes agradezco todo su apoyo y colaboración, como Eduardo Turrent, Armando Aguirre, Gerardo Zuñiga, Javier Maldonado, Julieta Osornio, Luis Maldonado, Miguel Salas, Rodolfo Carrillo, así como al resto de mis nuevos amigos del Banco. Cuando realicé entrevistas, me ayudó mucho la guía de Gustavo del Ángel, Gustavo de la Vega, al igual que la información de empresarios, líderes sindicales y abogados especializados en banca central. Una larga lista de personas contribuyó a adquirir el material presentado en este libro y compartió sus ideas conmigo. No puedo mencionar a todos, pero tengo que darles las gracias por ser generosos con su tiempo y sus ideas.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué el gobierno de México otorgó mayor autonomía al banco central en 1993 y no con anterioridad? Se entiende por autonomía del banco central a la capacidad de esta institución de usar instrumentos de política monetaria con restricciones legales al gobierno para influenciar, intervenir o revertir decisiones para manipular las variables macroeconómicas en su favor.¹ En Latinoamérica, las reformas de los bancos centrales comenzaron en 1989 y diez años después, la mayoría de los países de la región ya habían concedido más independencia a esta institución. Con base en los argumentos de factores económicos nacionales que pueden motivar una reforma hacia la autonomía del banco central, varios académicos han asegurado que los gobiernos implementaron esta reforma con el fin de estabilizar las expectativas macroeconómicas y consolidar apoyo a las reformas neoliberales realizadas en la década de 1990 (Bernhard 1998; Cukierman 1994, 2006; Jácome 2005; O’Neil 2013).

No obstante, al analizar el momento en el cual se reformó el banco central en México, la teoría no parece coincidir con la realidad. Las grandes reformas estructurales y planes de estabilización neoliberales de este país comenzaron a principios de la década de 1980 como consecuencia de la crisis mexicana de 1982. En efecto, México fue uno de los primeros “países reformadores” en la región. Esto último surgió como parte de la necesidad de controlar las presiones inflacionarias en la década, cuando la inflación llegó a alarmantes niveles de 140% en 1987, pero ésta no estuvo acompañada de una reforma al banco central

¹ En la literatura académica a este concepto se le conoce como independencia del banco central. Sin embargo, el término oficial adoptado por el gobierno mexicano para referirse al tema es autonomía del Banco de México. En este trabajo ambos términos serán utilizados como sinónimos del mismo concepto. No obstante, es importante mencionar que en algunos países, como Brasil, la autonomía y la independencia del banco central tienen connotaciones distintas.

para controlarla. En cambio, fue hasta 1993 que México otorgó mayor autonomía a su banco central.

Varios académicos afirman que los bancos centrales funcionan de manera distinta en los países en vías de desarrollo, donde la independencia del banco central tiene orígenes políticos más que económicos. Su argumento es que el sector financiero exige la autonomía del banco central para incrementar la credibilidad del gobierno en los mercados financieros (Garriga 2010; Maxfield 1998). Un sector financiero interesado en el control de la inflación y en las políticas gubernamentales con incidencia económica, promoverá un banco central independiente para obtener una oposición efectiva a las políticas inflacionarias del gobierno. De esta manera la autonomía del banco central, gracias al creciente alejamiento del gobierno en la formulación de la política monetaria, permite también una mayor penetración de la influencia del sistema financiero en esa esfera (Maxfield 1998).

Sin embargo, la mayoría de los estudios acerca del papel de los grupos de interés en política monetaria limitan su universo a democracias consolidadas e industrializadas (Alesina 1989; Clark 2002; Goodman 1991; Posen 1993). Yo propongo aquí que la influencia de estos grupos debería pesar aún más en países menos desarrollados. La presente tesina retoma la teoría para el caso de México, de manera que, busca dimensionar el papel de los grupos de interés en la reforma al banco central. México es un buen ejemplo donde esta condición está presente; es un país en vías de desarrollo, que durante la década de 1990 contaba con un régimen político opaco e institucionalmente débil, un escenario donde los grupos de interés tienen aún más poder. Por ello, este análisis da luz sobre los mecanismos de la independencia de los bancos centrales en países en vías de desarrollo.

En 1990, el comienzo de las negociaciones rumbo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tuvo un peso significativo para que el gobierno mexicano

deseara emitir señales de credibilidad a los inversionistas y mercados financieros internacionales. Tal presión internacional fue necesaria, pero no suficiente para instigar cambios en la política monetaria. De manera que los factores políticos nacionales tuvieron un papel fundamental en la determinación de las condiciones en conjunto suficientes para conseguir la autonomía del banco central. *Esta tesina argumenta que la reforma en México respondió a una coalición de actores económicos que impulsaron el cambio institucional del banco central desde el interior del país.* De esta forma, la presión e influencia política de los grupos de interés incide en la configuración de las instituciones monetarias. El sector financiero mexicano medió entre el gobierno y los mercados financieros internacionales y por lo tanto, tuvo control sobre los términos de las políticas liberalizadoras y el momento de las mismas. En particular, en México la autonomía del banco central fue una respuesta del gobierno a la exigencia de previsibilidad de la economía por parte de un sector financiero en crecimiento después de la nacionalización y la reprivatización de la banca comercial. La reforma al banco central significaba también el compromiso del gobierno de dar continuidad al proceso de protección y fortalecimiento del sector financiero frente a la apertura del país al libre comercio.

El objetivo de este trabajo es examinar cómo las condiciones políticas de México tuvieron influencia en la presencia de la reforma al banco central en un determinado año. El análisis es un estudio de caso basado en el papel que los grupos de interés tuvieron en la decisión de brindar más independencia al banco central en 1993. Ésta es una investigación cualitativa de la economía política de la reforma. Es un estudio transversal que realiza dos cortes para comparar las condiciones en los periodos de interés: 1989 y 1993. En 1989, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el gobierno de EUA promovieron una serie de reformas conocidas como el “Consenso de Washington”; el

presidente Carlos Salinas firmó una carta de intención con el FMI; la inflación era la más alta del sexenio y comenzaron las reformas a los bancos centrales en América Latina. En comparación, aun cuando las presiones económicas nacionales e internacionales fueron significativamente mayores en 1989 que en 1993, en este año no se presentó una reforma al banco central. No obstante, hacia 1993 las condiciones económicas nacionales aumentaron la fuerza relativa del sector financiero para promover una legislación hacia la autonomía del Banco de México. Con el fin de sustentar el argumento, muestro que el resto de las condiciones a las que se enfrentaba México en 1989 y 1993 eran en gran medida, similares. Esto me permite examinar cómo otros factores involucrados probablemente tuvieron influencia sobre la autonomía del Banco de México. Específicamente, examino la organización y actividades del sector financiero en este periodo para mostrar su evolución y su fuerza relativa en los momentos clave de este estudio, en comparación con otros sectores. Con ese propósito, el diseño consiste en entrevistas en profundidad y la revisión de fuentes primarias y secundarias.

Los hallazgos de esta tesina son sumamente relevantes, ya que sugieren el fortalecimiento y la consolidación del sector financiero mexicano, así como una concentración del poder económico, particularmente en los años previos a la reforma del banco central. La evidencia de esta investigación señala la importancia de la respuesta de los políticos a la presión de los grupos de interés, ya que las políticas resultantes de esta dinámica pueden cristalizar la influencia de estos grupos y llevar a una condición privilegiada que perdure en el tiempo. En este caso, los términos de la reprivatización y la cercana relación del gobierno promovieron una situación favorable para el nuevo sector financiero mexicano.

Esta tesina se divide en cinco secciones, además de esta introducción. Primero, se sintetiza las investigaciones existentes más relevantes para explicar reformas a instituciones monetarias. Segundo, se desarrolla la teoría sobre el papel de los grupos de interés en la formulación de la política en general y en particular, del sector financiero en la política monetaria. Tercero, se expone la metodología utilizada. Cuarto, se realiza un análisis de las principales variables, los actores involucrados y sus intereses para determinar los elementos de la influencia política del sector financiero tanto en 1989 como en la reforma en 1993. Finalmente, esta tesina concluye con algunas reflexiones sobre los hallazgos principales, subrayando la relevancia de los mismos.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

La mayor parte de la investigación académica se ha enfocado en las condiciones económicas y las presiones internacionales que llevan a la reforma del banco central. Por un lado, un grupo de explicaciones ha centrado su atención en cómo los esfuerzos gubernamentales de un país para estabilizar las condiciones macroeconómicas y complementar las reformas estructurales de mercado llevan a la autonomía del banco central. Un segundo grupo de explicaciones ha mostrado cómo las condiciones económicas y políticas en el contexto internacional promueven la convergencia de políticas económicas en una región, entre ellas las relacionadas con la política monetaria y la independencia del banco central. Asimismo, un tercer grupo menciona la importancia de la presión internacional en la promoción e implementación de estas políticas, por ejemplo, por parte de las organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Un cuarto grupo estudia las condiciones políticas que llevan a la reforma de independencia del banco central. Sin embargo, el papel que juegan los grupos de interés en la ecuación ha sido menos estudiado.

El primer enfoque para explicar las reformas a los bancos centrales se centra en los cambios y decisiones gubernamentales en materia económica. Las dos principales explicaciones relacionadas incluyen la estabilización de la economía y la apertura económica del país.

Algunos académicos argumentan que en un esfuerzo por estabilizar las variables macroeconómicas, las reformas económicas han sido un objetivo primordial y una estrategia fundamental de varios gobiernos en la región latinoamericana (FMI 2005, 1). Primero, tradicionalmente la razón económica por la cual un gobierno instaura un banco

central independiente es impulsar la credibilidad de las políticas macroeconómicas en el país. Esta estrategia tiene el fin de resolver el problema de inconsistencia temporal en política monetaria (Cukierman 1992, 54). En general, la principal preocupación al brindar autonomía al banco central es la necesidad de controlar los altos niveles de inflación presentes en la economía (Cukierman 1992, 1994, 2006; Cukierman, Webb y Neyapti 1992; Daunfeldt, Hellstrom y Lansdtrom, 2009; Goodman 1991; Posen 1993).

Sin embargo, al realizar un simple análisis bivariado en el contexto mexicano para observar si existe una relación entre el año de reforma del banco central (1993) y los niveles de inflación anuales, no parece sugerirse una relación entre ambas variables (Véase Gráfica 1). De lo contrario deberíamos observar un pico cercano a los años de reforma, aun considerando que suele haber un retraso entre la decisión, la implementación y que ésta tenga efectos en la economía.

Gráfica 1. Porcentaje de inflación en México de 1973 a 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Un segundo grupo de académicos argumenta que la apertura económica de un país tiene ciertos efectos que incentivan un aumento en el nivel de independencia del banco central (Maxfield 1997). Esta lógica sugiere que una economía abierta que comienza a globalizarse en la década de 1990, dependiente del comercio internacional y el capital extranjero requiere un banco central independiente (Bernhard 1998, 318). Específicamente, la economía no puede tener libre movilidad de capitales, un tipo de cambio fijo y una política monetaria autónoma al mismo tiempo (Fleming 1962; Mundell 1963). De acuerdo con esta hipótesis, en un contexto de liberalización— la cual atrajo una mayor cantidad de capital extranjero a México— y los problemas de mantener un tipo de cambio fijo, el gobierno mexicano debía renunciar al “uso político” de la política monetaria. En otras palabras, la decisión gubernamental debía ser brindar mayor independencia al banco central. Una mayor autonomía estabilizaría las expectativas de los actores económicos evitando cambios drásticos en la economía por falta de credibilidad. De esta manera, un banco central independiente podía “prevenir la inflación de dañar severamente la competitividad económica del país y contribuir a atraer inversión extranjera” (Bernhard 1998, 318). Sin embargo, México no reformó su banco central en 1989, de acuerdo con esta explicación, cuando más lo hubiera requerido.

La capacidad de controlar la política monetaria es sumamente importante bajo un tipo de cambio fijo. Por ello, de haber sido parte de una estrategia gubernamental en la implementación de políticas neoliberales, primero hubiéramos esperado la flexibilización del régimen cambiario antes de una reforma monetaria. Bajo esta lógica, el gobierno no debía ceder el control de la política monetaria en 1993 cuando estaba bajo un tipo de cambio fijo. Asimismo, un régimen cambiario fijo es capaz de ajustar el efecto del desbalances o shocks en la economía (por ejemplo, el gasto del gobierno cuando hay

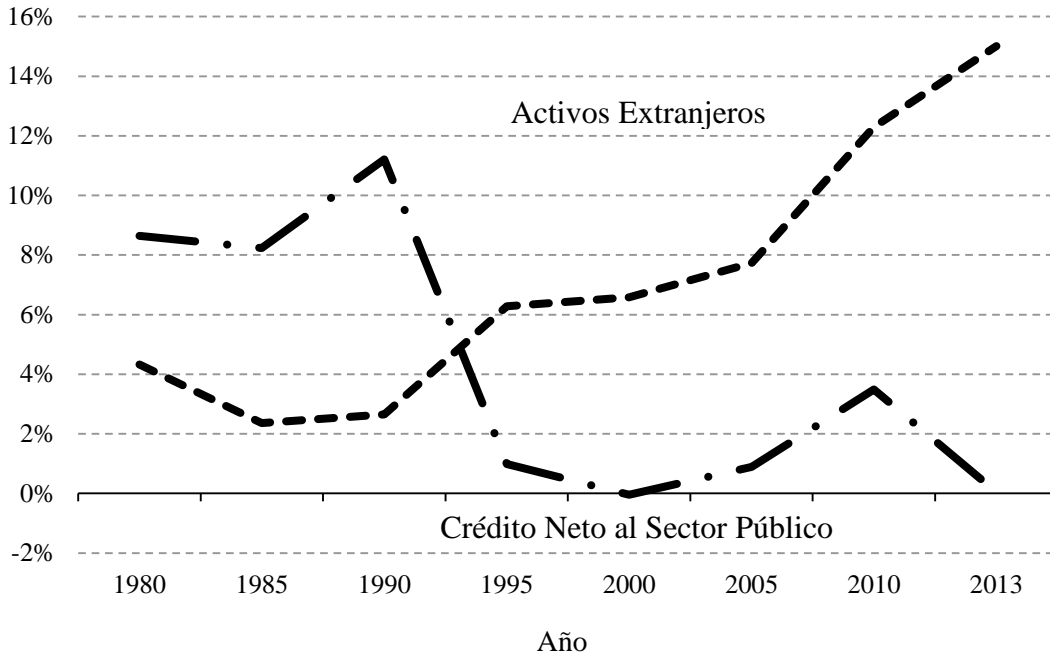
fueres gastos de campañas electorales). Si esta explicación es correcta, el control sobre la política monetaria era una facultad que al gobierno no le resultaba conveniente perder *de jure* en ese particular momento frente a las próximas elecciones federales de 1994. De manera que esta explicación tampoco responde convincentemente muchas de las preguntas por cuales el gobierno mexicano renunciaría legalmente al uso de la política monetaria en 1993, un año electoral, cuando aún mantenía un régimen de tipo de cambio fijo.

En contraste con los argumentos centrados en los factores económicos nacionales, otro enfoque es el que integra factores de economía política internacional. Éste discute las distintas razones que llevan a los países a adoptar una determinada política económica. Primero, la difusión internacional de políticas liberalizadoras, es una idea basada en que las decisiones de política realizadas en un determinado tiempo y momento son influenciadas por la experiencia internacional. Esta teoría se refiere a la evidencia de ciertas olas de políticas liberalizadoras agrupadas temporal y regionalmente. De acuerdo con Simmons y Elkins (2004), la difusión resulta de dos mecanismos. Primero, la acumulación de decisiones de varios actores en un mismo sentido afectan los costos de seguir una determinada política. Un país implementa una política en un contexto internacional, en donde ser el primero en realizar una reforma implica distintos costos que ser el tercero, por ejemplo. Asimismo, la reputación de un país se ve afectada si no ha realizado una determinada reforma que el resto del mundo considera deseable. De igual forma, la decisión de implementar algunas políticas proviene de considerarlas como estrategias exitosas de los competidores económicos. De no realizarse, el costo es quedar fuera de la competencia. Segundo, la adopción de ciertas políticas en el escenario internacional provee información acerca de su experiencia, ya sea su éxito o fracaso al adoptarlas. Esta teoría asegura que las políticas están influenciadas por la competencia internacional y por los

lazos socioculturales con otros países. La difusión internacional de políticas liberalizadoras asegura una forma de aprendizaje transmitido en la búsqueda de los gobiernos por encontrar modelos económicos apropiados y exitosos. Esta explicación nunca se refirió a las reformas monetarias, pero es sumamente útil para entender la ola de reformas de los bancos centrales en América Latina. Esta teoría asegura que los países responden a la presión internacional, pero ésta no considera la alineación de intereses y actores internos necesaria para realizar una reforma. En la década de 1990, la tendencia de los países latinoamericanos en política monetaria era hacia la independencia del banco central (Gráfica 2). Si bien México identificó esta tendencia y que esta política funcionaba en otros países para dar credibilidad a la política monetaria, ello no termina de responder porqué el país no se encuentra entre los primeros países reformadores de la ola y no la realizó cuando más la requería (Véase Anexo 1). A pesar de las fuertes presiones internacionales del gobierno de EUA, las instituciones financieras internacionales y las reformas de los países latinoamericanos desde 1989 y la información disponible, una mayor independencia del Banco de México no fue posible hasta que se volvió compatible con los intereses del sector financiero nacional en 1993. Ésta teoría es una parte del rompecabezas que explica la reforma, pero no es la historia completa.

Gráfica 2. Tendencia en la función de los bancos centrales en América Latina

Crédito Neto al Sector Público y Activos Extranjeros
(% del PIB)



Nota: La muestra incluye Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Brasil se excluye en 1980 y 1985.

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Una segunda explicación de economía política es el papel de la presión internacional en la implementación de la reforma del banco central, ya sea por parte de las instituciones financieras internacionales o bien, un acuerdo comercial entre los gobiernos de distintos países. En las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos de Latinoamérica liberalizaron los mercados financieros, privatizaron empresas estatales, desregularon la economía y modificaron las leyes laborales. Estas reformas de corte neoliberal, llevaron a la internacionalización de los mercados financieros y una reducción de los controles de capital. Estos procesos reforzaron la importancia de la búsqueda de estabilidad de precios y entonces, la independencia del banco central cobró importancia como una señal de

responsabilidad macroeconómica del gobierno a los inversionistas nacionales e internacionales (Cukierman 2006, 7). Ello formaba parte del esfuerzo de los países en vías de desarrollo para obtener de nuevo acceso a los mercados internacionales tras la crisis de la deuda latinoamericana. De acuerdo con Cukierman (2006), el Fondo Monetario Internacional (FMI) también adoptó esta visión donde “la autonomía del banco central era deseable y la reforma fue activamente promovida en países no industrializados por medio de la condicionalidad y otros medios” (p. 7). Asimismo, incluso especialistas en el tema de bancos centrales han llegado a reducir la reforma en México a una simple exigencia del FMI o del TLCAN. Por ejemplo, King (2001) asegura que miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como México y Corea del Sur “incrementaron la autonomía del banco central como parte de la condicionalidad del Fondo Monetario siguiendo las crisis financieras de 1994 y 1997, respectivamente”. No obstante, King establece que la autonomía al banco central se dio como consecuencia de la crisis mexicana de 1994, cuando de hecho la reforma en México fue en 1993. Por ello, el alcance y veracidad de esta explicación es cuestionable.

Sin embargo, si bien las instituciones financieras internacionales tuvieron un gran papel en la promoción del consenso académico sobre la deseabilidad de la autonomía del banco central, hay evidencia de que la respuesta gubernamental a la condicionalidad de estas instituciones dependía, en gran medida, del contexto político nacional (Vreeland 2007). La forma en la que los políticos reaccionan a las ideas académicas, “ya sea por medio de asesoría, medios especializados o instituciones internacionales no es predecible” (King 2001, 56). Sin duda, las instituciones internacionales son importantes para explicar las tendencias en la discusión y promoción de ciertas políticas económicas, pero esta

explicación provee una respuesta insatisfactoria para entender el momento de implementación de las mismas.

Asimismo, en contraste con la creencia popular, la autonomía del banco central no fue una condición resultante de las negociaciones del TLCAN (Entrevista con L. De la Mora, negociadora del gobierno mexicano, 23 de octubre de 2013). No obstante, en las negociaciones sí se mencionó la necesidad de medidas gubernamentales que favorecieran estabilidad y previsibilidad de la economía, al igual que fortalecieran el Estado de derecho en México. De hecho, la autonomía del banco central fue un mecanismo por el cual las autoridades mexicanas habrían cumplido en 1994 con una medida institucional para dar credibilidad a la política económica del gobierno (Entrevista con G. De la Vega, negociador del gobierno mexicano y experto en TLCAN, 25 de febrero de 2014). Aunque la autonomía contribuyó a cumplir con los acuerdos de las negociaciones del TLCAN, el gobierno concedió estos cambios de política sólo hasta que los actores nacionales abogaron por estas mismas demandas. Las disposiciones jurídicas de la privatización brindaron protección al sector financiero mexicano como sector estratégico de la economía. Hasta entonces, gracias a la regulación, los inversionistas extranjeros interesados en México, en particular en el sector financiero, debían recurrir a alianzas y asociaciones con empresarios nacionales. Este grupo medió entre el gobierno y los mercados financieros internacionales y por lo tanto, tuvo control sobre los términos y el momento de las políticas liberalizadoras. De manera que la independencia del banco central tenía el propósito de emitir una doble señal de responsabilidad macroeconómica al mercado nacional, al igual que a los mercados financieros internacionales y los gobiernos de EUA y Canadá. La presión internacional provee elementos importantes, pero es sólo una parte de la explicación. Esto último

refuerza la hipótesis de la importancia del papel del sector financiero nacional en la reforma del banco central.

Retomando un enfoque diferente a la investigación sobre las fuerzas económicas nacionales e internacionales que motivan la reforma al banco central, otros académicos centran la explicación en los diferentes factores políticos. Las tres principales explicaciones políticas relacionadas incluyen el “atar de manos”, la ideología del partido gobernante y los grupos de interés.

Varios académicos afirman que la razón por la cual se elige otorgar independencia al banco central es el “atar de manos” (Boylan 1998). Esto es, el diseño y el desarrollo institucional de la burocracia garantizan que las metas de política no sean anuladas o revertidas en el futuro (McCubbins, Noll y Weingast 1989). Estos autores ven la autonomía del banco central como un recurso que funciona como guardián del *status quo* en algunos contextos. Si el partido gobernante cree perder el poder pronto (expectativas de tiempo en el gobierno cortas) y prefiere una baja inflación, elegirá un banco central independiente como un candado para evitar la manipulación monetaria de los futuros gobiernos. Esta decisión disminuye el beneficio del ganador en la siguiente elección, es decir, el premio de retador. Al tiempo que aumenta su poder relativo como partido de oposición y disminuye su costo de perder la elección. El argumento de “atar las manos” sugiere que sistemas altamente polarizados o sistemas con partidos altamente antagónicos tendrán bancos centrales independientes (Bernhard 1998, 318), ya que ante la posibilidad de alternancia el gobierno buscaría “atarle las manos” a la oposición, en caso de que llegara al poder.

Sin embargo, esta teoría aunque puede ayudar a explicar la reforma en algunos casos, no puede ser extrapolada sencillamente y de hecho, no logra dar cuenta de lo ocurrido en México. Ahí, el gobierno que sucedió al del presidente Carlos Salinas de

Gortari (1988-1994) pertenecía al mismo partido político. En 1993, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) aún gozaba de apoyo y fuerza nacional, era muy difícil prever una derrota que de hecho no se presentó. Indudablemente, el PRI experimentaba una ruptura al interior ante una corriente democrática de legisladores que abandonó al partido en 1987. No obstante, Salinas había hecho grandes esfuerzos para ganar apoyo y legitimidad después de las elecciones de 1988. El PRI seguía representando una amplia gama de intereses diversos en la sociedad mexicana—relevantes para mantener el poder y ganar la elección— aun cuando algunos grupos se unían al nuevo partido de izquierda. De hecho, la cuestionada victoria en la elección presidencial de Carlos Salinas llevó al gobierno a buscar aliados en el sector económico, financiero y social. Las reformas neoliberales y algunos programas realizados al principio de su gobierno sirvieron este propósito. Al parecer la estrategia tuvo éxito, ya que en las elecciones federales de 1991 el PRI ganó el 60% de los votos en la Cámara de Diputados y en el Senado (IFE 2014). En contraste con las elecciones de 1988, donde el partido ganó sólo 49% de los votos en ambas cámaras, un bajo histórico para el partido. En 1991, el gobierno de Salinas obtuvo 320 de 500 diputados y 31 de 32 senadores, los cuales le permitieron tener el suficiente capital social para aprobar las reformas de la segunda parte del sexenio (Entrevista con I. Marván, académico experto en política mexicana, 5 de marzo de 2014). Suponiendo que la teoría se ajustara al caso mexicano, si el PRI creyó perder su poder en algún momento, éste fue después de las elecciones de 1988 cuando tampoco se presentó la reforma al banco central.

Una segunda explicación política se fundamenta en la ideología de los partidos gobernantes para entender un aumento en el nivel de la independencia del banco central. De acuerdo con la teoría racional partidista, los partidos de derecha están tradicionalmente más

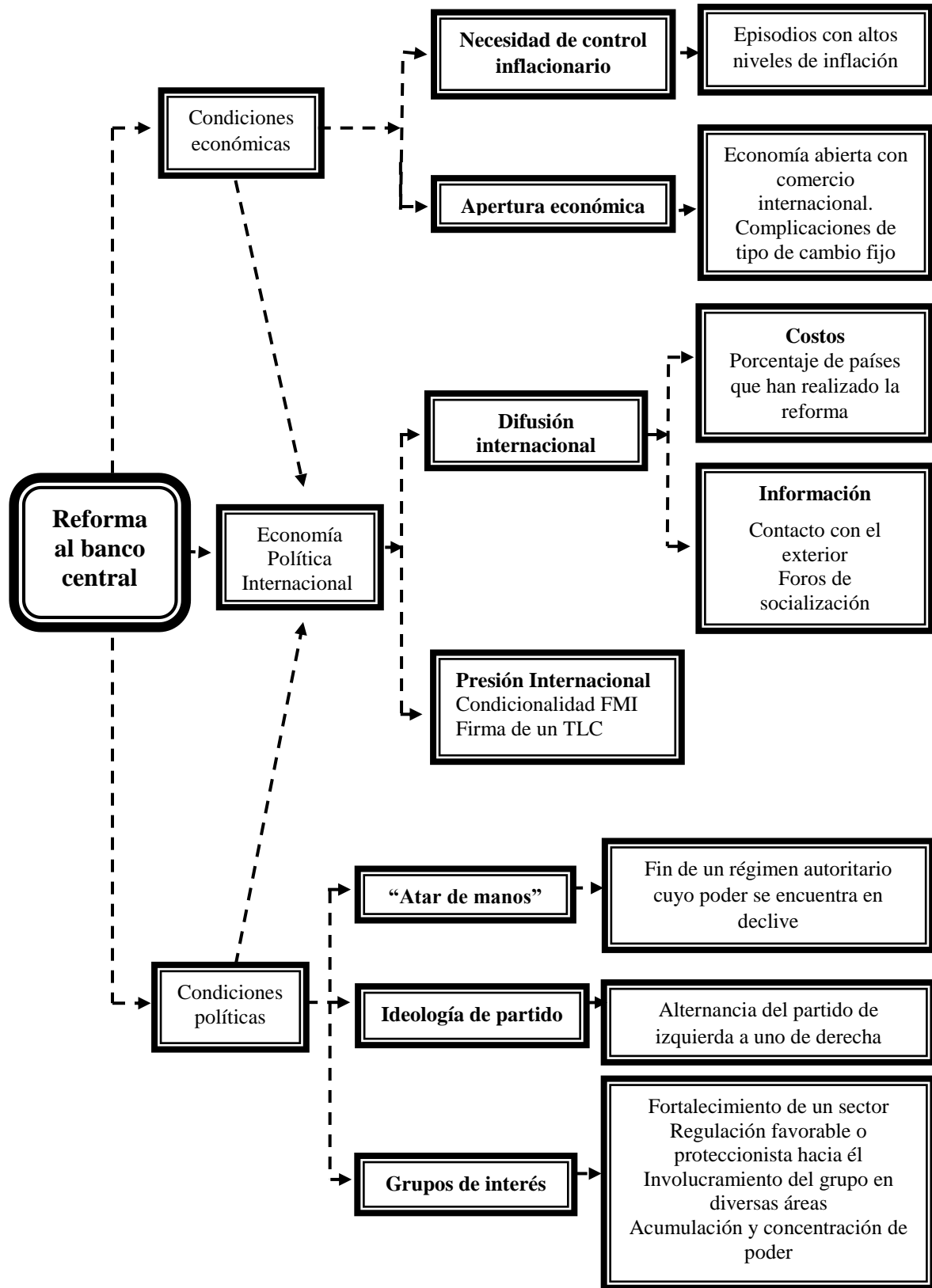
preocupados por controlar la inflación, mientras que los partidos de izquierda ponen un mayor énfasis en el empleo y la redistribución de la riqueza (Alesina 1989; Alesina y Sachs 1988; Havrilesky 1987; Hibbs 1987). La política monetaria puede tener efectos en el nivel de precios (inflación) o el nivel de producto de una economía (crecimiento económico); sin embargo, en ocasiones estas variables llegan a tener una relación conflictiva de compensación (*trade-off*). Según esta teoría, la ideología determina por cuál de las dos caras de la moneda se inclinan los partidos políticos. Por esa razón, cuando los partidos de derecha se encuentran en el poder deberían aumentar la independencia del banco central para asegurar la estabilidad de los precios. Mientras que los “partidos de izquierda con el objetivo de tener bajas tasas de desempleo harán uso de expansiones monetarias” y mantendrán un banco central más dependiente (Bernhard 1998, 318).

A pesar de que las preferencias de los partidos ciertamente pueden inclinarlos a apoyar la reforma al banco central más que otros, en el caso de México la teoría racional aplicada a los partidos no es muy útil. Desde el gobierno de Miguel de la Madrid y hasta Salinas, el país estuvo bajo un proceso de reformas estructurales de estabilización y orientadas al libre mercado, normalmente asociadas con políticas económicas con una inclinación ideológica de derecha (O’Neil 2013, 44). No obstante, el gobierno reformó el banco central once años más tarde que estas políticas liberalizadoras hubieran comenzado, y varios años después de que Carlos Salinas llegara al poder en diciembre de 1988. Incluso cuando, en efecto, la ideología del presidente Salinas era claramente más de derecha que la de los otros mandatarios del PRI. Esto permite aseverar que aún hay un factor más en juego que afectaba la temporalidad de la reforma al banco central postergada hacia el fin de su mandato.

Aunque proveen valiosas explicaciones sobre las fuerzas económicas y políticas nacionales e internacionales que hacen posible la reforma al banco central, ninguno de los argumentos previos puede explicar el momento en el cual se dio la reforma monetaria en México. En la siguiente sección, discuto investigaciones existentes que enfatizan el papel de los grupos de interés en la promoción de la independencia del banco central. La Gráfica 3 realiza una síntesis de las diferentes explicaciones en la literatura, las cuales no son mutuamente excluyentes. Dependiendo del caso, puede haber más de una de estas variables que en conjunto contribuyan a explicar la reforma hacia la independencia del banco central.

No obstante, las consideraciones aquí expuestas no sugieren ni dan evidencia de que la fuerza relativa del sector financiero sea la única causa de la independencia del banco central. Lo que se pretende aquí, es dimensionar la influencia de los grupos de interés en la reforma en México. Aunque, de hecho, se debe reconocer que hay múltiples influencias causales en la independencia del banco central. Distintas variables, cuyo poder explicativo no es mutuamente excluyente, pueden estar presentes en una reforma al banco central y presentar una combinación que en conjunto sea suficiente para producir el resultado deseado en la variable de interés (la independencia del banco central). Este estudio plantea que la influencia política del sector financiero fue un elemento necesario para que se diera la reforma de autonomía al Banco de México. En este trabajo se pretende explicar el momento de la reforma en México, ya que la literatura sobre control de la inflación, apertura económica, la ideología del partido y la presión del FMI hubiera predicho una reforma al banco central en 1989; sin embargo, ésta se realizó hasta 1993.

Gráfica 3. Explicaciones en la literatura a la reforma al banco central



ARGUMENTO

En contraste con las dos explicaciones políticas anteriores, la independencia del banco central también ha sido vinculada con la presión de grupos de interés. La influencia de los grupos de interés en la política de un país ha sido un tema de estudio recurrente y existe una vasta literatura sobre el tema (Frieden 1988, 1991; Rogowski 1987). En esta sección, con base en la literatura que examina el papel que los grupos de interés en la política económica y monetaria, construyo el argumento acerca de su rol en la reforma hacia la independencia del Banco de México. A continuación se expone el enfoque sectorial que afirma que la política se moldea por la respuesta del gobierno a las demandas de estos grupos.

El enfoque sectorial utilizado para estudiar los sectores financiero y sindical extiende la lógica causal de las preferencias sobre la política macroeconómica de los grupos de interés a la política monetaria (Frieden 1991), en este caso, las preferencias sobre la independencia del banco central. En particular, la inflación posee significativos efectos redistributivos y las preferencias de distintos grupos acerca de ésta lo reflejan. En la literatura, los grupos de interés más estudiados por su relevancia en temas económico-políticos son el sector financiero y los sindicatos, debido a que deberían tener preferencias opuestas respecto a los efectos a lo largo de la curva de Phillips. Esta curva se refiere a una relación inversa entre dos objetivos de política económica, el nivel de precios y la tasa de desempleo (Fisher 1973).

Este argumento asegura que la interacción entre los grupos de interés y el gobierno afecta el momento de la reforma al banco central, dependiendo de la capacidad de negociación y presión del grupo en cuestión. Con base en ello, la autonomía del banco central proviene de la influencia política relativa de los distintos sectores con diferentes

preferencias acerca de estabilidad de precios o el nivel de empleo. Los grupos que prefieran pleno empleo apoyarán el control político del banco central. Bajo esta lógica, los sindicatos se opondrán a la independencia del banco central (Clark 2002). El sector financiero que prefiere la estabilidad de precios, promoverá un banco central independiente.

Por un lado, el sector financiero como poseedor de capital y bienes cuyo valor se erosiona con la inflación preferirá mantener un control sobre el nivel de precios (Posen 1995). Con el fin de mantener una baja inflación, el sector financiero estaría dispuesto a tolerar una política monetaria con efectos de menor crecimiento económico y una mayor tasa de desempleo. La oposición a la inflación más efectiva proviene de este sector, usualmente, por medio de cabildeo (Posen 1995). La independencia del banco central, principalmente en países en vías de desarrollo, es una exigencia del sector financiero al gobierno para mejorar su credibilidad en los mercados financieros (Garriga 2010; Maxfield 1998). En estos países, esta reforma es un compromiso sobre el comportamiento gubernamental frente a los inversionistas. Dados los intereses del sector financiero, éste tendrá una mayor inclinación a perseguir objetivos de largo plazo de la economía y exigirá al gobierno que haga lo mismo.

El sector financiero valora que el banco central sea capaz de entender los mercados financieros y guiarlos hacia una mayor eficiencia y eficacia con un suficiente conocimiento técnico, información y credibilidad para dirigir la política monetaria. Entonces, el sector financiero con una posición más conservadora — preferencias con una mayor aversión a la inflación— que el gobierno en cuestión de política monetaria, promoverá un banco central independiente. Cabe mencionar que también el banco central tiende a ser más conservador que el gobierno, incluso si éste posee una ideología de derecha. Por lo tanto, las preferencias del sector financiero y las del banco central sobre la inflación tenderán a

coincidir más que con las preferencias del gobierno. De esta manera si el gobierno cede el control de la política monetaria al banco central, ello implicaría una posición más conservadora de la misma.

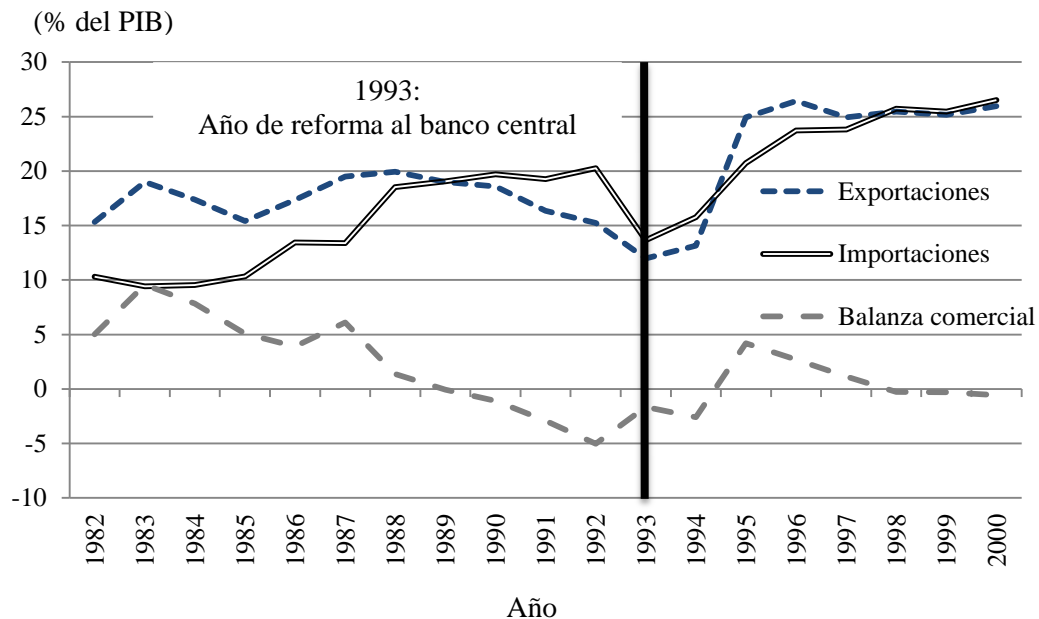
Por otra parte, los sindicatos son por excelencia representantes de los intereses de la clase trabajadora en la esfera política. Los trabajadores en promedio poseen bajos niveles de acumulación de riqueza y dependen de la gestión diaria de su salario y por lo tanto, prefieren altos niveles de empleo y de crecimiento en la economía (Murillo 2007,13). Asimismo, los sindicatos consideran la inflación sólo en la firma de acuerdos salariales, donde la petición mínima de aumento salarial es el equivalente a la inflación acumulada anual del periodo anterior (Entrevista con líder sindical, 26 de abril de 2014). Altos niveles de desempleo o informalidad, al igual que las políticas estabilizadoras que recaen en congelamiento salarial dañan el poder de negociación de los sindicatos e incrementan la inestabilidad laboral frente a sus representados. El sector sindical con una visión de corto plazo preferirá un mayor nivel de empleo en el tiempo presente, a pesar de las consecuencias económicas de las expansiones monetarias en el largo plazo (una mayor inflación). Desde un enfoque sectorial, ambos grupos se encuentran en una competencia política para promover sus intereses para obtener el resultado que más los beneficie.

Este argumento ha sido estudiado en diversas ocasiones en países desarrollados (Alesina 1989; Clark 2002; Goodman 1991; Posen 1993) y goza de importante reconocimiento en casos como el de la reforma al banco central italiano (Goodman 1991), entre otros. En los países desarrollados, los financieros y diversos actores gubernamentales presionaron por una mayor independencia del banco central. De acuerdo con Goodman (1991), esta política tuvo éxito también gracias a la falta de organización y movilización de los trabajadores para evitarla. Además existen estudios que demuestran que la fuerza del

sector financiero permite predecir los niveles de inflación e independencia legal en los países de la OCDE (Posen 1993). De manera que esta línea de investigación desarrollada en países industrializados sugiere que existe una relación entre la fuerza de los grupos de interés y la autonomía del banco central.

El número de investigaciones sobre el tema en países en vías de desarrollo es mucho menor. Sin embargo, éstas investigaciones también muestran evidencia acerca de la relación entre los grupos de interés y la independencia del banco central. De hecho, podría esperarse que la influencia de estos grupos pese aún más en países en vías de desarrollo. En estos países, la debilidad institucional y opacidad gubernamental proveen una oportunidad para que los grupos de interés obtengan un mayor poder. Clark (2002) muestra que en países donde la fuerza de trabajo y la industria pesada son fuertes, la independencia del banco central es baja sólo en países en vías de desarrollo. Otros estudios en países en vías de desarrollo ven la autonomía del banco central como una señal política de estabilidad macroeconómica y una herramienta de supervivencia del gobierno cuando hay problemas de crecimiento económico en el país (Garriga 2010). Al hacer un análisis simple de la balanza comercial de México en 1993(Gráfica 4), la hipótesis de la autonomía como una señal política tiene apoyo.

Gráfica 4. Balanza comercial de México 1982-2000



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

Estas investigaciones sugieren que los grupos de interés tienen un papel importante en la determinación de la independencia del banco central. Sin embargo, la naturaleza de los estudios de la autonomía del banco central es cuantitativa y comparativa entre países. Ello permite encontrar regularidades, pero no permite explicar el fenómeno a profundidad ni explicar las particularidades de un determinado caso. Dadas las limitaciones de los estudios cuantitativos para estudiar la influencia de los grupos de interés se propone un estudio de caso de la reforma al Banco de México, en la cual la presencia de la influencia política relativa del sector financiero fue una condición necesaria.

Para explicar cómo los grupos interés influyen en el nivel de autonomía del banco central, me baso en el estudio de Posen (1995). Su argumento es que el sector financiero es el grupo de presión con mayor inclinación hacia la independencia del banco central, ya que así puede evitar la inflación derivada del “uso político” de la política monetaria. Posen (1995) asegura que “la organización y la fuerza del sector financiero es el factor

determinante en el nivel de la independencia de banco central” (p. 258). Si existe un grupo organizado con influencia capaz de bloquear políticas inflacionarias, entonces habrá un banco central independiente (Posen 1995). Este enfoque se centra en “las demandas de la sociedad a las instituciones políticas, más que en los políticos como oferentes” (Bernhard 1998, 318) y es clave para completar la explicación de la reforma al banco central en México.

Este argumento puede ser adaptado al caso mexicano. En este caso, un sector financiero, cuyo crecimiento fue favorecido por la regulación, buscaba un compromiso gubernamental para proteger sus intereses económicos. Éste compromiso fue necesario para asegurar la posición económica del sector frente a la apertura comercial en América del Norte y, particularmente, la liberalización financiera. La hipótesis de Posen parece ser útil para entender las preferencias del sector financiero de una mayor independencia del Banco de México, así como un cambio positivo en su capacidad relativa para promoverlo. Por ello, pondré a prueba la misma hipótesis de influencia política del sector financiero para aplicarla a un país en vías de desarrollo: México.

Las políticas gubernamentales tienen consecuencias para el sector financiero y por ello, éste estará interesado en incidir en éstas. Por esta razón, analizo brevemente la importancia del banco central para el sector financiero en México. El Banco de México desempeñaba un papel fundamental en el funcionamiento del sistema económico y financiero del país. Es importante destacar que en México el banco central es la única autoridad que cuenta con facultades constitucionales expresas para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros (Art. 28 constitucional). Ello implica que el banco central, en calidad de autoridad financiera, “puede emitir disposiciones y sancionar a quienes no las cumplen” (Ruiz 2003, 282). Esto favorece que el sector financiero esté

interesado en tener influencia en las disposiciones que esta institución emite. Entonces, un sector financiero fuerte buscaría la autonomía del banco central con el fin de aumentar su influencia en la política monetaria. Esto es compatible con la hipótesis planteada en este trabajo. Gobiernos en países con un sector financiero fuerte (o con un cambio en el poder relativo del mismo) experimentarán una mayor presión para dar más autonomía al banco central. Si se puede organizar una oposición efectiva a las políticas inflacionarias del gobierno, habrá un banco central independiente.

De manera que hay dos hipótesis principales acerca de la influencia política relativa del sector financiero en México y una reforma para hacer al banco central más independiente. Éstas se enumeran a continuación:

H₁: Una mayor influencia política relativa del sector financiero frente al sector sindical se asocia con una mayor probabilidad de una reforma hacia la independencia del banco central.

H₂: Una mayor influencia política relativa de los sindicatos frente al sector financiero se asocia con una menor probabilidad de una reforma hacia la independencia del banco central.

Con el fin de dimensionar la importancia de este argumento es importante considerar el efecto de las explicaciones alternativas en la reforma de independencia del banco central. Para poner a prueba la teoría de grupos de interés así como las explicaciones alternativas, el diseño de investigación fue estructurado de forma que permitiera comparar las variables clave en los dos periodos de interés (1989 y 1993). Esta tesina reconoce la importancia de estas explicaciones, pero muestra que todos estos elementos en conjunto no fueron suficientes para la autonomía del Banco de México en 1989. Sin embargo, hacia

1993 un cambio en el valor de la fuerza e influencia política relativa del sector financiero frente a los sindicatos contribuyó al cambio en la legislación. Por ello, pongo a prueba otras explicaciones presentes en la literatura y su efecto en el caso bajo estudio, se evaluarán las siguientes hipótesis alternativas:

H_A^1 : Mayores tasas de inflación se asocian con una mayor probabilidad de una reforma al banco central para otorgarle más independencia.

H_A^2 : Una mayor proporción de bancos centrales independientes en la región se asocia con una mayor probabilidad de una reforma al banco central para otorgarle más independencia.

H_A^3 : Una mayor apertura económica y libre movilidad de capitales se asocia con una mayor probabilidad de una reforma al banco central para otorgarle más independencia.

H_A^4 : Pérdidas de poder del régimen autoritario en el poder se asocian con una mayor probabilidad de una reforma al banco central para otorgarle más independencia.

Es importante mencionar que el hecho de que el sector financiero sea más proclive a preferir la independencia del banco central, no implica que éste siempre sea el caso. De hecho, el sector financiero podría preferir el control de la política monetaria bajo determinadas circunstancias. Frente a un desequilibrio económico, el banco central puede intervenir a petición del gobierno para evitar una crisis y prevenir la desintegración de los mercados financieros por medio de acciones concertadas y rescates gubernamentales a instituciones financieras específicas. Esto puede ser especialmente importante en un contexto como el mexicano, con un sector financiero recién privatizado y en crecimiento que tenía grandes posibilidades de fracasar sin el apoyo del gobierno. En ciertos casos, el sector financiero podría preferir la manipulación gubernamental de la política monetaria, en particular, cuando el presidente está de su lado. La política monetaria bajo la

discrecionalidad del poder ejecutivo podría servir al propósito de proteger al sector financiero.

Sin embargo, un banco central dependiente era cada vez menos deseable internacionalmente, ya que no era congruente con la política económica de mayor apertura económica del gobierno ni con los deseos de un sector financiero que buscaba integrarse a los mercados internacionales. Es posible que conforme se consolidaba el mercado financiero nacional y se reafirmaba la posición privilegiada de un grupo de empresarios mexicanos en la economía, este sector cambiara sus preferencias sobre política monetaria hacia un banco central más independiente. Primero, la política monetaria en manos del banco central podía asegurar el fortalecimiento del nuevo sector financiero gracias a una mejor conducción de la economía. Segundo, la independencia del Banco de México prometía al sector financiero una mejor situación económica con mayor previsibilidad de las acciones gubernamentales. Tercero, una mayor credibilidad del país permitía a este sector obtener crédito a un precio más accesible en los mercados internacionales.

ESTRATEGIA EMPÍRICA

Para poner a prueba mi argumento, esta tesina examina dos periodos clave en el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): antes de las elecciones legislativas a la mitad de su mandato (1989) y después de ellas (1993). El estudio de esos periodos muestra que a pesar de presiones internacionales similares, las variaciones en el poder económico e influencia política del sector financiero tuvieron un impacto directo sobre la independencia del banco central. Este estudio realiza dos cortes para comparar las condiciones en los periodos de interés: 1989 y 1993. Por un lado, 1989 fue el año en que se promovió una serie de reformas asociadas al “Consenso de Washington”; varios países latinoamericanos tuvieron presión del FMI para realizarlas e incluso, Carlos Salinas firmó una carta de intención con el organismo (*La Jornada*, 1 de abril de 2009)². El año 1989 fue el periodo con la inflación más alta en el sexenio de Salinas y también, cuando comenzaron las reformas a los bancos centrales en América Latina. Por otro lado, 1993 fue el año efectivo en el cual se legisló más independencia al banco central de México.

Para el estudio, utilizo principalmente dos diferentes fuentes de información: entrevistas a profundidad y fuentes secundarias de información (estadísticas y documentos de archivo). Primero, se realizaron entrevistas a profundidad a académicos especialistas en el tema de economía política, política mexicana, política monetaria, historia del banco central y el TLCAN, entre ellos, Eduardo Turrent, Gerardo Zuñiga, Gustavo Del Ángel, Gustavo De la Vega, Ignacio Marván, Joseph Tulchin, Luz María de la Mora, Mariana

² El gobierno de De la Madrid heredó una economía frágil y con muchos problemas. Por ello, el gobierno salinista firmó una carta de intención con el FMI (mayo de 1989) mediante la cual las autoridades mexicanas y las del organismo financiero se esforzarían para restablecer el crecimiento económico, consolidar la estabilidad de precios y promover la recuperación gradual del salario (*La Jornada*, 1 de abril de 2009).

Magaldi, Miguel Salas, así como al ex gobernador del banco central, Miguel Mancera, y dos líderes sindicales de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que prefirieron el anonimato. Segundo, la información sobre la situación financiera de México e indicadores macroeconómicos fue obtenida del Banco Mundial y de la base de datos histórica de ratings soberanos de Bloomberg. Los resultados electorales, que ayudan a medir el avance de la oposición frente al PRI, se obtienen de la información publicada por el IFE. Tercero, la investigación se basa también en documentos de archivo para recabar información acerca del banco central, la banca comercial, el papel de grupos de interés en la aprobación de ciertas reformas, así como estudios al respecto sobre México y los países en vías de desarrollo. Entre los documentos revisados se incluyen libros especializados sobre estos temas, incluyendo títulos de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco de México, Banco Interamericano de Desarrollo y también numerosas publicaciones e investigaciones académicas. Además se utiliza la agenda de la reunión anual del Foro Económico Mundial de 1993 para confirmar la discusión de la autonomía del banco central en el evento. Al igual que el programa de actividades y la lista de asistentes para registrar la interacción entre el sector financiero y el gobierno mexicano en el Foro.

La variable dependiente es la *reforma de autonomía al banco central*, se mide como una reforma del banco central, referente a la presencia de una legislación que otorgue una mayor independencia a la institución. Esta variable mide la autonomía *de jure* del banco central, es decir, las características legales que le permiten al banco central tomar decisiones de política monetaria sin injerencia, intervención o sanción del gobierno. Entre las características consideradas para afectar la variable son la autonomía operacional (control del banco central para fijar las tasas de interés sin intervención del gobierno), un

objetivo único claro, la existencia de restricciones de crédito al gobierno central, la autonomía presupuestaria, los mecanismos de nombramiento de la Junta de Gobierno y la presencia de miembros del gobierno en la misma. Esta medida muestra cuál es el nivel de independencia que los legisladores desearon conferir al banco central (Cukierman 1992, 371). De esta manera, una definición sencilla de autonomía pretende poner énfasis en el momento del cambio, más que en la discusión acerca de la definición y medición de la autonomía del banco central.³

La principal variable explicativa es la *influencia política del sector financiero*. La mayor dificultad para capturar la presión de los grupos de interés es medirla, ya que rara vez la presión o fuerza de los grupos es registrada. La tarea es aún más complicada en países en vías de desarrollo y cuestionablemente democráticos dada la opacidad de las instituciones y la veracidad de la información oficial. Primero, como indicador indirecto (*proxy*) mido el tamaño del sector financiero y asumo un vínculo directo entre el tamaño y la influencia política, siguiendo el trabajo de Pepinsky (2009) y Clark (2002). Esta medida contribuye a dimensionar el poder económico del sector financiero, una propiedad importante de cualquier análisis comparativo del poder político de actores económicos. Segundo, este estudio mide también la *influencia política del sector financiero* con dos variables que miden la concentración industrial del sector bancario en México. El primer indicador es Concentración Bancaria de Fitch IBCA's Bankscope. Éste es calculado como el porcentaje de activos controlados por los tres bancos más grandes de México en los periodos de interés en comparación y también en una serie temporal de 1986 a 1995 cuando

³ La mayor parte de las mediciones de autonomía se hacen con base en índices que codifican los estatutos de los bancos centrales (Alesina 1989; Bade y Parkin 1978; Cukierman, Webb y Neyapti 1992; Eijffinger y Schaling 1993; Grilli, Masciandaro y Tabellini 1991) (King 2001). En otras palabras, todos los intentos de caracterizar sistemáticamente la independencia del banco central se basan en aspectos legales.

los datos están disponibles (Banco Mundial 2012). El segundo indicador es la “Concentración de riqueza y poder económico del sector financiero” medida por Morera (1998). Con base en las participaciones accionarias de las nueve principales instituciones financieras en México, esta medida enlista a los accionistas que encabezan los paquetes de control de las empresas en este periodo. Un tercer elemento de *influencia política del sector financiero* es la cercanía de este sector con la clase política. Ello será medido con información acerca de reuniones periódicas y relaciones personales en la prensa nacional y con información de los cables de la Embajada de Estados Unidos en México al Departamento de Estado.

Además incluyo variables económicas clave en este periodo: crecimiento del crédito doméstico, tasa real de interés, inflación, crecimiento del PIB, depreciación, balance fiscal y desempleo abierto. Estos indicadores en conjunto proveen una imagen de la salud financiera del sector. Ésta es una buena medida, ya que el tamaño, la concentración bancaria, la cercanía con la clase política y las condiciones macroeconómicas reflejan la fuerza del sector financiero para exigir al gobierno medidas en contra de políticas inflacionarias. De manera que el poder económico del sector financiero y la concentración del mismo, se traduce en poder e influencia política para alcanzar sus objetivos en el gobierno. En este caso, la demanda de este grupo es un banco central independiente capaz de tener un control efectivo de la inflación.

Con el fin de establecer una comparación se mide *influencia política del sector sindical*. En primer lugar, se examina la estructura del sector sindical con base en el trabajo de Murillo (2001), donde se estudia la organización y fuerza del sector sindical frente a las reformas neoliberales del gobierno mexicano. De acuerdo con el estudio de la organización y acción colectiva de los sindicatos de Murillo (2001), una medida indispensable al medir

la fuerza de los sindicatos es el número de solicitudes de huelga. Éste se obtiene del reporte anual de la Secretaría del Trabajo. Tercero, se examina la razón de empleo formal e informal en México con datos del Banco Mundial, una variable que puede afectar el número de trabajadores sindicalizados y por lo tanto, el nivel de presión de los sindicatos. Finalmente, al igual que con el sector financiero se establece la proximidad de los sindicatos con el presidente Salinas con información de la prensa nacional.

Es importante considerar las otras explicaciones en la literatura para verificar que efectivamente la variación principal responde a la teoría de grupos de interés. Con el fin de poner a prueba las hipótesis alternativas, no podemos perder de vista la fortaleza de la explicación de difusión internacional de políticas liberalizadoras. Ésta es la búsqueda de los gobiernos por encontrar modelos económicos apropiados y exitosos. Uno de los mecanismos propuestos es la alteración de los costos, lo cual se refiere a la deseabilidad de políticas adoptadas en comparación con los países en competencia por el mismo sector. Primero, se mide con todas las calificaciones de riesgo de deuda soberana de México disponibles en la base histórica de Bloomberg de 1983 a 1993, que integran y reflejan la estabilidad y capacidad económica del gobierno nacional, así como las preferencias del mercado financiero por sus políticas económicas. Asimismo, se incluye la proporción de países latinoamericanos que ya han realizado la reforma al banco central tanto en 1989 como en 1993. Los canales de información disponibles se miden con número de tratados bilaterales y preferenciales con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Banco Mundial. Considerando estos elementos se pueden considerar diferentes poner a prueba la evidencia de difusión internacional en esta reforma.

Con el fin de demostrar la similaridad de las presiones económicas en estos dos periodos, también analizo las principales variables económicas. Entonces, para evaluar la

explicación de control de inflación se incluye la variable de *tasa de inflación* medida por el índice de precios al consumidor con la variación porcentual anual del costo para el consumidor medio de adquirir una canasta de bienes y servicios. Los datos se obtienen de los “Indicadores de Inflación de Países 2013” del Banco Mundial. Para poner a prueba la explicación de la necesidad de autonomía del banco central ante una creciente economía abierta, se consideran las restricciones a la *movilidad de capitales*, la *balanza comercial* y *flujo de capital neto*. Asimismo, incluyo la *fluctuación del tipo de cambio oficial* (peso mexicano frente al dólar) para verificar la existencia de la estabilidad cambiaria y algunas variables en la medición de *balanza de pagos e inversión extranjera directa*. Todas estas variables se miden con información publicada por el Banco Mundial. Finalmente, considerando la última explicación política del argumento “atar de manos” mido *resultado electoral* en estados y municipalidades controladas por la oposición en 1989 y 1993 con información del Instituto Federal Electoral (IFE). Esta variable evalúa la estabilidad de los arreglos de la élite con respecto de los cambios relativos de poder como consecuencia de los resultados electorales y si el partido gobernante ve como probable o inminente su salida del poder.

La Tabla 1 presenta breves descripciones de las variables dependiente e independientes bajo estudio en esta investigación.

Tabla 1. Medición de las variables dependiente e independientes.

Descripción	Fuente
Variable dependiente	
Reforma hacia una mayor independencia del banco central	Legislación que otorgue una mayor independencia al banco central. Autonomía operacional y presupuestaria, Un objetivo único claro, Existencia de restricciones de crédito al gobierno central, Nombramiento de la Junta de Gobierno y la presencia de miembros del gobierno en la misma. Ley del Banco de México. Cukierman (1992).
VARIABLES INDEPENDIENTES	
Grupos de interés	
Influencia del sector financiero	Concentración bancaria: Grado de concentración de la banca comercial, calculada como la fracción de activos controlados por los tres principales bancos comerciales en un país. Crecimiento del crédito doméstico, tasa real de interés, inflación, crecimiento del PIB, depreciación, balance fiscal y desempleo abierto Tamaño: Número de bancos registrados Acumulación de capital mexicano Fitch IBCA's Bankscope Database. Fondo Monetario Internacional Morera (1998).
Influencia del sector sindical	Proximidad al presidente Número de huelgas Empleo formal/informal Prensa nacional. Murillo (2001). Secretaría del Trabajo. Banco Mundial.
Difusión internacional	
Alteración de los costos	Proporción de países latinoamericanos que realizaron la reforma en 1989 y 1993 Jácome (2005) y Bernhard (2002).
Canales de información disponibles	Número de tratados bilaterales Base de datos histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
Control de inflación	
Inflación	Índice de precios al consumidor variación porcentual anual en el costo para el consumidor medio de adquirir una canasta de bienes y servicios. Banco Mundial

Descripción		Fuente
Economía abierta		
Movilidad de capitales	Balanza comercial Flujo de capitales neto	Banco Mundial
Tipo de cambio	Fluctuación del tipo de cambio oficial del peso mexicano contra el dólar.	Banco Mundial
El “atar de manos”		
Posible derrota electoral	Número de estados y municipalidades controladas por la oposición en 1989 y 1993.	Instituto Federal Electoral

Política económica y monetaria en años previos a Salinas

México se encontraba en una época de cambios importantes. Estos cambios fundamentales comenzaron en 1982, en el comienzo de la crisis latinoamericana de la deuda. Entre 1978 y 1982, los bancos de México habían asumido un exceso de deuda de corto plazo. Azotado por incremento de las tasas de interés y el declive de los precios del petróleo, el gobierno mexicano dejó de pagar 85 mil millones de dólares en obligaciones de deuda externa, principalmente a bancos estadounidenses (O’Neil 2013,12). Como consecuencia, México enfrentó una fuerte crisis económica que implicó también la negativa de la comunidad financiera internacional de seguir otorgando crédito a México. Los efectos de esta crisis tuvieron un fuerte impacto que se extendió a otros países en vías de desarrollo durante la década de 1980, lo cual desencadenó la crisis de la deuda latinoamericana.

La nacionalización de la banca comercial fue el precio a pagar por las decisiones de endeudamiento excesivo de los bancos mexicanos. En su discurso el 1° de septiembre de 1982, el presidente José López Portillo (1976-1982) culpó a los mercados financieros de la crisis mexicana y en respuesta a ello, centralizó el control de la economía en el gobierno. El Presidente decidió tomar dos medidas para atender la crisis económica que atravesaba el país: “nacionalizar la banca y convertir al Banco de México en un organismo público

descentralizado del Gobierno Federal” (López Portillo, VI Informe de gobierno). Esta decisión tuvo severas consecuencias para el sector financiero y la autonomía del banco central.

Primero, la nacionalización bancaria fue un golpe muy duro para el sector financiero. Aunque la expropiación no había sido completa, el sector financiero fue despojado de su base principal y la posibilidad de acceder a la centralización y control de los flujos de capital nacionales e internacionales, que hasta ese momento poseía (Morera 1998, 214). Como resultado, esta medida provocó una gran oposición del sector empresarial y llevó a financieros prominentes a retirar su apoyo al gobierno priista, optando por el principal competidor del partido gobernante, el Partido Acción Nacional (PAN) (Maxfield 1998, 103).

Segundo, en 1982 el Banco de México se convirtió en un organismo público descentralizado del gobierno, lo cual significaba un gran retroceso en el camino de la autonomía del Banco desde que se consolidó como banco central en 1925. La Ley Orgánica de 1936, la Ley Orgánica de 1941 y otras leyes posteriores habían promovido una mayor protección de la autonomía de la institución y mejores límites al financiamiento del gobierno federal. No obstante, en la década de 1980 la legislación había contribuido, por diversas circunstancias, a reducir la autonomía del banco central. De manera paralela con la expropiación de la banca y el establecimiento de un régimen de control de cambios, el 29 de noviembre de 1982 la legislación modificó la naturaleza jurídica del Banco de México a un organismo público descentralizado (Borja 1995, 13; Ruiz 2003, 284). El Banco se convirtió en una organización administrativa indirecta del gobierno, la cual tenía como función realizar actividades correspondientes al área estratégica de política monetaria. Sin

embargo, a pesar de la relativa independencia legal de un organismo descentralizado, éste dependía de las decisiones del Estado y estaba sometido a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Federal.

En la década de 1980, México se encontraba en una situación complicada con difíciles perspectivas de mejora. La crisis financiera afectó severamente la economía, pero también llevó al gobierno mexicano a emprender drásticas reformas económicas con el fin de pagar la deuda externa. Algunas de estas medidas fueron impuestas al gobierno por el FMI.⁴ A partir de su llegada al gobierno, el presidente Miguel de la Madrid (1982–1988) impulsó un programa de austeridad, que incluía recortes al gasto público, reducción del gobierno y eliminación de algunos subsidios.

A raíz de la crisis latinoamericana de la deuda y la nacionalización de la banca, el gobierno de México había perdido la confianza de los agentes económicos respecto de la conducción de la política económica, la evolución de la economía y la asignación de los recursos productivos. Entonces, en un esfuerzo del gobierno por ganar credibilidad en la política económica, el Presidente designó a Miguel Mancera como gobernador del Banco Central en 1982, ya que éste gozaba de una buena reputación y una gran experiencia en política monetaria.

Por un lado, durante el gobierno delamadridista el sector financiero se encontraba sumamente débil, enfrentaba fuertes problemas económicos y un serio endeudamiento. En México, la profundidad de la crisis, la necesaria restructuración económica y las limitaciones al crédito bancario frenaron el dinamismo de los grupos de capital financiero

⁴ El 23 de diciembre de 1982 el FMI aprobó un préstamo de \$3.9 mil millones de dólares para México y aseguró 2 mil millones más de nuevos créditos comerciales de diez países industriales. El acuerdo del crédito requería de México fuertes recortes al gasto público y reducciones a los servicios del gobierno. El programa de austeridad tenía el fin de hacer los fondos disponibles al repago de la deuda externa (*New York Times*, 24 de diciembre de 1982).

en el país. Asimismo, una parte importante del capital extranjero y también, mexicano habían salido del país (Oks y van Eijnbergen 1993). Por ello, el principal propósito del gobierno fue “evitar el colapso del sistema financiero debido a la magnitud de la deuda interbancaria de los bancos comerciales y proteger de la quiebra los grupos de capital financiero cuyos pasivos externos eran de 11,500 millones de dólares” (Morera 1998, 214). En este periodo la mayoría de los esfuerzos del gobierno frente a esta situación fueron destinados a una reconstitución financiera. Con el fin de lograr una mejora en panorama económico, el gobierno estaba dispuesto a sacrificar el objetivo de control inflacionario. Como resultado, más tarde De la Madrid promulgó una nueva legislación para el banco central: la Ley Orgánica de 1985. Ésta cambió la estructura del mismo en términos que fortalecieron aún más el control del gobierno federal sobre la institución. El Banco debía seguir las directrices de la política monetaria y crediticia dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e integrar su Junta de Gobierno con personas de la Administración Pública Federal. Asimismo, el gobierno podía seguir disponiendo del banco central como institución de crédito con sólo algunos y recientes límites establecidos por la ley.⁵

En 1987, la bolsa de valores mexicana cayó y desató una nueva fuga de capitales, al igual que altos niveles de inflación en la economía. De la Madrid optó por “usar políticamente la economía”, devaluar el peso y firmar el Pacto de Estabilidad Económica— un programa tripartito para controlar la inflación— con el sector empresarial y el sindical. Esta estrategia se concretó en el mecanismo puesto en vigor a principios de 1988 que

⁵ Los límites establecidos fueron dos. Primero, el límite a la deuda de la Tesorería se estableció en un monto no superior al 1% por ciento de los ingresos fiscales “previstos en la Ley de Ingresos de la Federación” del año siguiente. Segundo, se estableció la prohibición de que el órgano central pudiera otorgar crédito al propio Gobierno Federal mediante la adquisición de títulos de la deuda pública o en otra variante crediticia.

consistió, en términos técnicos, en un modelo mixto de estabilización (Turrent 2012, 174). Miguel Mancera al frente del Banco de México fue el encargado de implementar este acuerdo tripartito. Una parte de la estrategia se integró con el compromiso gubernamental de aplicar políticas monetaria y fiscal de corte restrictivo y la otra, estabilizar las expectativas de los actores sociales (Turrent 2012, 174). De acuerdo con Pedro Aspe (Secretario de Hacienda y Crédito Público, 1988-1994), “el sector público ofreció un comportamiento congruente del tipo de cambio con las metas de inflación que se acordaron; el compromiso del sector empresarial fue el correspondiente respecto a los precios de los bienes y los servicios y el del sector laboral fue en relación con los salarios” (Turrent 2012, 175). Es importante mencionar que el pacto no contó con financiamiento externo, pues el FMI y la banca internacional no creían que el programa pudiera tener éxito. De hecho, el gobierno prefirió implementar un arriesgado e innovador modelo, que incorporaba la participación social en el plan de estabilización, cuando una mayor autonomía del banco central habría sido una mejor estrategia. No obstante, aun cuando la inflación llegó a niveles históricamente altos, la reforma a Banxico ni siquiera se presentó en el Congreso.

Por otro lado, es necesario establecer también la situación del sector sindical en este periodo. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) era un partido de base obrera; controlaba ambas Cámaras con gobierno unificado; mantenía una fuerte disciplina partidaria en un sistema mayoritario y tenía una fuerte maquinaria electoral. Bajo el PRI, el Presidente –en función de líder de partido— dirigía el proceso político (Flamand 2010, 174; Weldon 2002, 127) y la estructura institucional del PRI favorecía la subordinación hacia el Ejecutivo a través de mecanismos informales de presión. El presidencialismo priista se caracterizaba por una estructura vertical del partido y el control hegemónico del

sistema político (Weldon 2002, 127). En este sistema, los trabajadores liderados por los sindicatos eran un importante y numeroso sector de la base electoral del partido mexicano. La cercana relación tradicional entre el sector sindical y los gobiernos priistas había sido una de intercambio, en la cual a cambio de la desmovilización de los trabajadores y apoyo en las elecciones, el gobierno ofrecía al sindicato puestos vitalicios y prácticas de patronazgo (Murillo 2001, 14). El gobierno utilizaba estas prácticas para mantener la lealtad hacia el partido y a cambio, los sindicatos aseguraban al gobierno votos en la siguiente elección.

Los lazos históricos del partido con los sindicatos tenían un gran peso en las decisiones gubernamentales. No obstante, en gran medida gracias a la difícil situación económica durante el sexenio de De la Madrid, la relación se había vuelto tensa y conflictiva. Con el fin de recuperar la economía, el gobierno tomó decisiones en favor de la liberalización económica que afectaban los intereses de los sindicatos. Durante este periodo, las políticas del gobierno comenzaron a crear tensiones entre el PRI y los líderes sindicales, ya que dañaban a los trabajadores y reducían o eliminaban beneficios a los sindicatos.⁶ Los sindicatos aunque aún aliados del partido gobernante comenzaron a perder la posición histórica que representaban en el sistema político mexicano frente al proyecto neoliberal. Como consecuencia, ello había afectado las relaciones de los sindicatos con el gobierno y por lo tanto, afectó la influencia política de los sindicatos.

En la década de 1980, los sindicatos al igual que el sector financiero fueron afectados por los problemas graves económicos y las políticas económicas del gobierno.

⁶ Por ejemplo, un enfrentamiento surgió cuando Salinas, como secretario de Programación y Presupuesto, eliminó el porcentaje del 2% que recibía el sindicato de los petroleros por cada contrato que firmaba PEMEX y el director general de la paraestatal, firmó contrato con una empresa de transporte naviero que no era la de los líderes sindicales del petróleo, Salvador Barragán y Joaquín Hernández Galicia (Código Diez, 2010).

Entre 1982 y 1988, el valor del salario real cayó 48.3% y los salarios reales contractuales cayeron 47.6% (Aspe 1993, 26). En 1983, el creciente descontento sindical aumentó cuando el gobierno levantó la política de los controles de precio y rompió algunos de los acuerdos existentes con los sindicatos. Los sindicatos aseguraban que la nueva política económica del gobierno y el Pacto de Estabilidad Económica eran los principales enemigos de los trabajadores (Entrevista con líder sindical, 26 de abril de 2014). Aunque algunas cifras oficiales de ese periodo son altamente cuestionables, el desempleo abierto muestra un pico en 1983 y 1984 (Friedmann, Lustig, y Legovini 1995, 337). Aunado al mayor desempleo, “la ausencia de un seguro de desempleo y la recesión provocaron el crecimiento del sector informal” (Murillo 1998, 94).

En resumen, la crisis mexicana de la deuda había sentado un panorama complicado en materia política y económica. El gobierno mexicano respondió a ello comenzando un programa de reformas en el país con el fin de recuperar, reestructurar y reconstituir la economía, manteniendo un banco central dependiente y aislando al sector financiero. Mientras tanto, frente a la difícil situación económica del país, una alta inflación, un bajo crecimiento económico, un bajo salario real y la fuga de capitales imperaban. El “uso político” de la política monetaria durante la década de 1980, había dejado como legado una economía con altos niveles de inflación y poco crecimiento. Después la nacionalización de la banca, el sector financiero se encontraba debilitado, desconfiado, temeroso y con varias inquietudes frente a los posibles escenarios desfavorables del país y la capacidad del gobierno de resolver la situación económica. El sector sindical, como actor central en el sistema electoral mexicano, esperaba que el gobierno resolviera los problemas económicos y su vez, que el partido compensara su lealtad o al menos, mitigara sus pérdidas por las políticas neoliberales.

Tabla 2. Indicadores macroeconómicos seleccionados para México.

Año	Crecim. PIB Real (%)	Desempleo Abierto	Subempleo	Salario Mínimo Real	Inflación (% Δ IPC)	Balance fiscal (% PIB)	Cuenta corriente	IED (Millones USD)
1982	-1.9	4.3	N.D.	104.7	58.92	-11.98	-5,889	626.5
1983	-4.2	5.3	N.D.	84.8	101.96	-8.15	5,886	683.7
1984	3.5	5.7	N.D.	71.8	65.54	-7.25	4,183	1,429.8
1985	2.5	3.7	N.D.	70.9	57.75	-7.59	800	1,729
1986	-3.6	4.4	N.D.	63.2	86.23	-13.13	-1,377	2,424.2
1987	1.8	3.9	4	60.3	131.83	-14.22	4,247	3,877.2
1988	1.3	3.6	3.9	67.4	114.16	-9.61	-2,374	3,157.1
1989	3.3	3	3.8	73.6	20.01	-4.99	-5,825	2,499.7
1990	4.5	2.8	3.3	75.1	26.65	-2.8	-7,451	3,722.4
1991	3.6	2.6	3.5	80.1	22.66	-0.23	-14,888	3,565
1992	2.8	2.8	3.7	87.8	15.51	1.54	-24,442	3,599.6
1993	0.7	3.4	4.3	94.6	9.75	0.36	-23,400	4,900.7
1994	3.3	3.6	4.4	98	6.97	-0.78	-29,418	10,646.9

Nota: Inflación, crecimiento del PIB, balance fiscal y cuenta corriente son datos del FMI. El desempleo y subempleo son tasas obtenidas de Salinas 1992 de 1982 a 1987 y de Salinas (1994: 331) de 1987 a 1994. El salario mínimo real fue obtenido de Indicadores para México de CEPAL 1995.

Fuente: Murillo 2001, pág. 96.

La ausencia de una reforma monetaria en los primeros años de Salinas (1988-1991)

Como resultado de lo ocurrido en la década anterior, hacia 1990 el gobierno mexicano debía hacer efectiva su capacidad de tomar las medidas necesarias para solucionar todos los problemas económicos. En primer lugar, la manipulación de la política monetaria heredó altos niveles de inflación al gobierno de Salinas (1988-1994) (Véase Tabla 2) y al llegar poder, el Presidente tenía la necesidad de controlar las fuertes presiones inflacionarias. En segundo lugar, la conversión del PRI, de un partido de base obrera hacia

una plataforma neoliberal, provocó fuertes cuestionamientos que llevaron al gobierno a lidiar con la desconfianza de los actores económicos en un intento de atraer capital de nuevo a la economía (Murillo 2004, 4). Por ello, el gobierno debió emprender una serie de medidas drásticas para revindicar la política económica frente a los ojos de los sectores financiero y empresarial, así como consolidar su nuevo compromiso con el mercado.

En aquel momento, el sistema político mexicano sufría de una gran inestabilidad como consecuencia de la escasa credibilidad de la elección presidencial del 6 julio de 1988. En ese año, el PRI enfrentaba la crisis de legitimidad más grave de su historia.⁷ Si bien el partido gobernante contaba con 93% de los escaños en el Senado y 52.4% de la Cámara de Diputados, estos números representaban un bajo histórico para el PRI (IFE 2014). Por primera vez en la historia, el partido tenía menos de dos tercios en la Cámara baja, los cuales eran requeridos para cambiar la Constitución (Lujambio 1996, 113). Éste era un reflejo del fuerte desgajamiento del sistema de partidos como consecuencia del conflictivo escenario arrojado por las elecciones de 1988. Dicha elección “proyectaría una sombra sobre la conducta de todos los actores políticos a lo largo del sexenio” (Lujambio 1996, 114), principalmente, la del gobierno que pretendía ganar aliados en búsqueda de legitimidad. Con ese fin, Carlos Salinas continuó y fortaleció los esfuerzos de reformas estructurales iniciadas en el sexenio anterior. Él buscó reformar el sistema de ejido (tierra comunal), reprivatizó la banca comercial, privatizó varias empresas públicas y comenzó las negociaciones del TLCAN con EUA y Canadá, un tratado que fue “en aquel momento el tratado de libre comercio más ambicioso y comprehensivo del mundo” (O’Neil 2013, 2).

⁷ Cuando el conteo preliminar de los votos registraba una ventaja para el candidato de la oposición, se anunció una suspensión del conteo de votos debido a una “caída del sistema”. Días después se anunció que Carlos Salinas, el candidato del PRI, había ganado la Presidencia con 50.4% de los votos y como consecuencia, el sexenio comenzó con grandes cuestionamientos en torno a la elección.

El proceso de reformas económicas y estructurales, que buscaba una apertura comercial y liberalización económica de México, se inició durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Sin embargo, algunos de los episodios más importantes se llevaron a cabo durante el gobierno del presidente Carlos Salinas, entre ellos las privatizaciones más grandes y también las más controvertidas (Turrent 2007, 23). El programa de privatización obtuvo 24 mil millones de dólares entre 1990 y 1994, convirtiéndolo en el más grande de América Latina (BID 1996, 171; Murillo 2004, 101). Dentro de este programa se realizó la venta de la compañía telefónica Telmex y la reprivatización de la banca comercial, llevadas a cabo entre 1989 y 1991. Salinas buscó controlar el déficit fiscal al privatizar importantes activos propiedad del Estado (Aspe 1993, 37). De manera paralela, el gobierno estructuró un marco regulatorio favoreciendo el desarrollo de sectores estratégicos tales como la banca, las telecomunicaciones, la televisión, las aerolíneas o ramas industriales como el cemento, el vidrio, las minas y la construcción (Morera 1998, 213).

La regulación secundaria de 1990 de la Ley Federal de Empresas Paraestatales estableció los lineamientos de la privatización otorgando poder de discrecionalidad al poder Ejecutivo para la implementación del proceso (Rogozinski 1997,129). Con gran poder en sus manos, el Presidente buscó mejorar la relación con los grupos financieros mexicanos para obtener apoyo en su gobierno. Las consecuencias derivadas de los procesos de privatización y la protección del gobierno tendrían efectos sobre un fortalecimiento progresivo del sector financiero mexicano –en aquel momento frágil, debilitado— al procurar el acceso de este grupo a los beneficios de la liberalización financiera, pero protegiéndolo del alcance de ésta en caso de perjuicio (Pepinsky 2009). Heredia (1994) asegura que Salinas utilizó su poder para favorecer a los sectores y empresarios que le brindaron apoyo en la implementación de sus políticas económicas. Según Kessler (1998)

y Schamis (1999), grandes empresas y hombres de negocios mexicanos “recibieron un acceso privilegiado al proceso de privatización y de manera recíproca, se esperaba contribuyeran a las campañas electorales del PRI” (Murillo 1998, 97).

El objetivo de las reformas estructurales en el momento era una apertura comercial y financiera de México. A pesar de ello, el gobierno limitó el efecto de estos procesos en beneficio de pequeños grupos con “un conjunto de medidas proteccionistas con el propósito de fortalecerlos y asegurarles firmes posiciones oligopólicas en sectores [estratégicos] como la banca” (Morera 1998, 213). Algunos ejemplos del proteccionismo estatal del que gozaron fueron el establecimiento del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca),⁸ “la exención del Impuesto sobre la Renta (ISR), las reformas legislativas en materia de estructura accionaria de instituciones financieras y la apertura gradual de estos grupos a la intermediación financiera con el fin de evitar su absorción” (Morera 1998, 214). Estas medidas delinearon una situación privilegiada de este grupo frente al resto de los poseedores del capital, otros sectores y de la población, en general.

Los lineamientos que guiaron la privatización bancaria fueron tres: “obtener el mayor ingreso posible por la venta de los bancos, mejorar el funcionamiento del sistema financiero del país y preservar la propiedad de los bancos en manos de inversionistas mexicanos” (Turrent 2007, 24). De manera que la regulación favorecía que las principales acciones de la banca y las empresas paraestatales fueran propiedad de mexicanos. De hecho, si alguna empresa o inversionista extranjero deseaba invertir en México debía asociarse con inversionistas mexicanos. Ello fortaleció la posición de la élite financiera mexicana, la cual cada vez acumulaba y centralizaba mayor capital nacional y extranjero.

⁸ El Fideicomiso para la Cobertura del Riesgo Cambiario (Ficorca) podía asumir pasivos para salvar de la quiebra a grandes empresas en sectores estratégicos de la economía.

Las nuevas características de la economía mundial, la liberalización e internacionalización de los mercados financieros, en particular, en el marco de las negociaciones del TLCAN, representaban un gran desafío para los nuevos grupos financieros nacionales, cuyo poder apenas se consolidaba. Ello volvió imprescindible la necesidad de cambiar su estructura productiva para así, afrontar una nueva realidad internacional (Morera 1998, 210). La respuesta de los grandes grupos financieros fue priorizar la centralización de capital para poder competir en el exterior (Morera 1998, 212). En este propósito, el gobierno mexicano tuvo un papel fundamental al proteger el desarrollo del sector financiero, cuya intervención rendiría frutos algunos años más tarde.

Después de la reprivatización, aunque las autoridades financieras retuvieron sus facultades regulatorias y de supervisión sobre la banca, los bancos reprivatizados y aquellos de nueva creación gozaron de poca interferencia de las autoridades para recuperar su libertad operativa y el manejo de su base de accionistas (Turrent 2007, 24). Como consecuencia de esta nueva libertad y el apoyo al sector financiero, la reconstitución de los grupos financieros empezó a tomar forma de manera relativamente rápida. El gobierno estaba interesado y comprometido con la recuperación y consolidación del sector financiero, por ejemplo, cuando algunos bancos estuvieron en problemas— Unión, Cremi y Oriente— la intervención gubernamental fue casi inmediata (Turrent 2007, 29).

En cuanto a la situación del sector sindical, expertos en el tema de los sindicatos muestran que en México hubo un debilitamiento del sector sindical a causa de las reformas neoliberales por dos factores fundamentales (Murillo 2001). Primero, en esos años, los sindicatos tenían un limitado margen de acción fuera del dominante PRI. Debido a que el apoyo sindical era fundamental para el régimen, el PRI buscaba el control del movimiento sindical, pero siempre reforzando el valor de la lealtad hacia el partido (Murillo 2001, 124).

La lealtad partidaria favoreció el silencio de la fuerza de trabajo ante las reformas neoliberales. Segundo, la competencia entre sindicatos debilitó a las confederaciones asociadas al PRI, volviendo inefectiva su coordinación para obtener concesiones a cambio de su colaboración con el gobierno (Murillo 2001, 125). Los sindicatos pasaron de ser un interlocutor clave del gobierno a un antagonista débil en una tensa situación con el gobierno. De manera que mientras el sector financiero se fortalecía, el sector sindical perdía poder frente al proyecto neoliberal.

El vínculo histórico entre el gobierno y los sindicatos, al igual que el origen del PRI como partido de base obrera, había sido una pieza clave para entender las decisiones gubernamentales hasta entonces. Esta relación tradicional del partido con los sindicatos pesó aun cuando Salinas llegó al poder. Incluso durante el proceso de liberalización, el Presidente no se mostraba abiertamente como neoliberal y buscó una justificación de las reformas neoliberales en la historia mexicana. Salinas aseguraba que su estrategia de “liberalismo social” podía rastrearse hasta las reformas liberales de Benito Juárez y la búsqueda de la justicia social de la Revolución Mexicana (Murillo 2001, 97). Ello representó una ventaja al gobierno de Salinas, gracias a que la historia demostró que “los partidos de base trabajadora [tuvieron] una ventaja comparativa al implementar las reformas de mercado que brindan incertidumbre a su electorado, ya que tienen mayor credibilidad al apelar a la necesidad [...], más que a una preferencia [influenciada ideológicamente] al implementar estas políticas” (Cukierman y Tommasi 1998).

Las conflictivas relaciones de Miguel de la Madrid con los sindicatos llevaron a Salinas desde que asumió el poder a endurecer su posición frente a aquellos que mostraban abiertamente su oposición. Una de las medidas salinistas más importantes en contra de los sindicatos fue el encarcelamiento del líder sindical petrolero Joaquín Hernández Galicia

“La Quina”, quien estuvo por décadas al frente de uno de los sindicatos más poderosos de la economía mexicana. Él cuestionaba la legitimidad de Salinas, apoyaba a la oposición y rechazaba abiertamente las reformas neoliberales. Este episodio, el 10 de enero de 1989, “cuestionó la alianza tradicional entre el gobierno y los sindicatos basada en beneficio mutuo de la subordinación y desmovilización del sindicalismo, así como la permanencia de los líderes sindicales en el poder” (Trejo Delarbre 1992, 117).

Las entrevistas con líderes sindicales revelan dos factores importantes a considerar al estudiar la fuerza de los sindicatos en aquel momento. Primero, la gran mayoría de los sindicatos, con excepciones como el sindicato de la compañía telefónica Telmex, tenían limitadas capacidades técnicas y conocimiento sobre los temas económicos y los efectos de las políticas sobre las cuales busca tener incidencia. Segundo, la relación tradicional con el poder Ejecutivo y la cercanía a éste provee acceso a información privilegiada, así como influencia sobre los resultados políticos. Por ello, el deterioro de la relación con el presidente implicó un retroceso sustantivo en la influencia política con los sindicatos.

El apoyo a las reformas de corte neoliberal, como la autonomía del banco central, bajo el PRI representaba un dilema para los sindicatos. Los líderes tenían que decidir entre mantener a los trabajadores alineados y esperar que los aliados políticos recompensaran su lealtad o bien, poner a prueba la fuerza sindical al organizar huelgas y protestas. Una gran mayoría de los líderes sindicales eran personas que generalmente ejercían la profesión cuyo sindicato defendía (transportistas, electricistas, profesores, etc). Sin conocimientos acerca del funcionamiento de la política monetaria, las consecuencias de la reforma al banco central pueden no parecer muy claras. Por ello, es probable que la oposición sindical a la independencia del banco central haya cobrado todavía menos fuerza. Esta característica

favorece los intereses del sector financiero hacia una mayor independencia del banco central y es una ventaja comparativa para promover el cambio en la legislación.

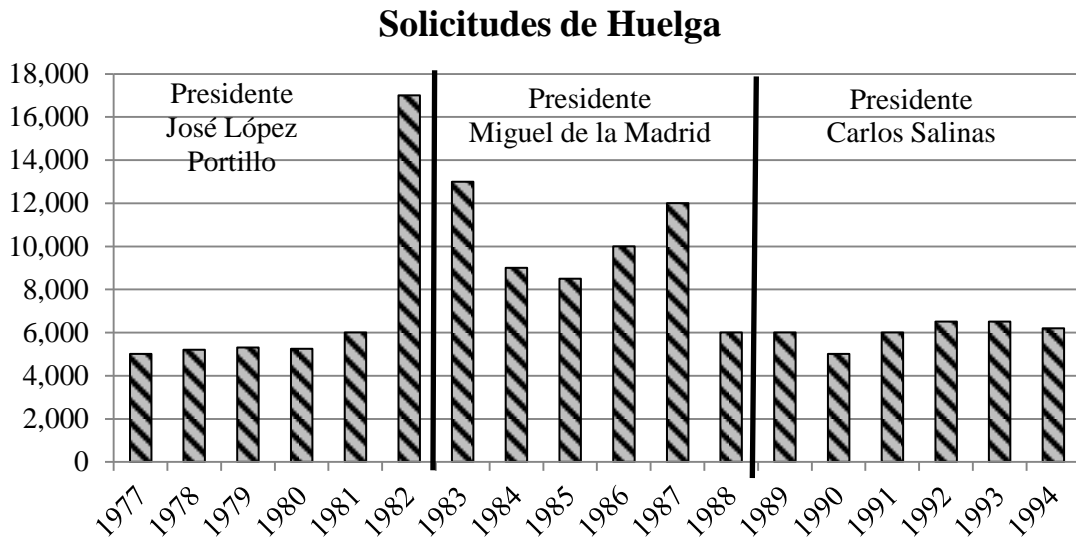
El Presidente tenía poderes discrecionales sobre la distribución de los recursos, dentro y fuera del PRI, y ello fortaleció la solidaridad de las confederaciones afiliadas. En caso de que ello no funcionara, el aparato estatal priista tenía mecanismos para controlar al sector sindical, si éste actuaba en contra de los intereses del gobierno. Gracias a estos mecanismos, los sindicatos permanecían callados frente a la política gubernamental, pero el apoyo del sector financiero al gobierno debía ser ganado. Además, en comparación la afinidad ideológica y la cercanía del Presidente del sector financiero eran mayores que con los sindicatos. El gobierno salinista favorecía al nuevo sector financiero y al mismo tiempo, la relación con los sindicatos sufrió un distanciamiento cada vez mayor.

Una medida para entender la fuerza del sector sindical es el número de huelgas. Las huelgas eran una práctica limitada por el Estado bajo el régimen priista y por lo tanto, la información acerca de su número es poco confiable. Por ello, la medición se hace con base en el número de solicitudes de huelga frente a la Secretaría del Trabajo. Las peticiones de huelga son una mejor medida para capturar mejor el número de conflictos laborales, ya que éstas engloban incluso aquellos que no reúnen todos los requerimientos legales para que la huelga sea aprobada (Murillo 2001, 67). Las huelgas son entendidas como un desafío al gobierno y una demostración de fuerza del sindicato. Por lo tanto, una disminución en el número implica menor fuerza y mayor subordinación de los sindicatos (Véase Gráfica 5). En este periodo, la CTM y otras confederaciones afiliadas al PRI redujeron su activismo durante la administración de Salinas (Murillo 2001, 97). Esta evidencia que sugiere que existió un debilitamiento del sector sindical en este periodo. De

manera que las reformas neoliberales cambiaron el equilibrio de poder de las coaliciones tradicionales del sistema político mexicano.

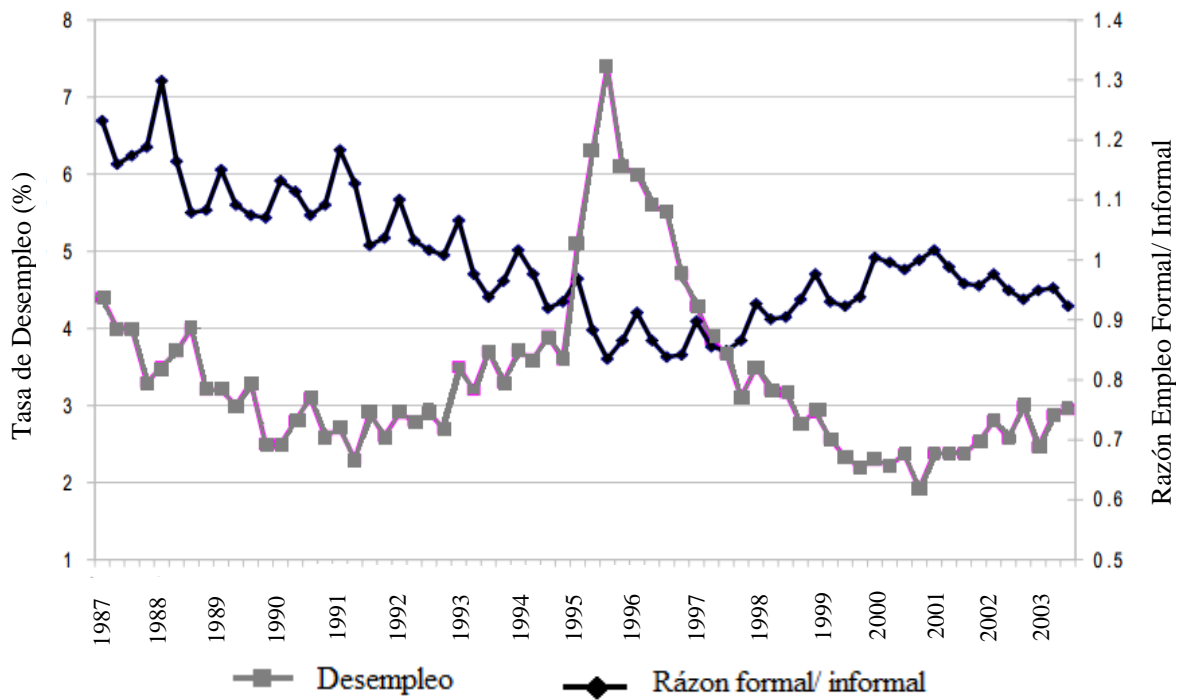
Los sindicatos habían sufrido una pérdida considerable de poder de negociación por dos razones más. Primero, el porcentaje de la población activa en el sector formal había disminuido y ello representaba un decremento del número trabajadores sindicalizados (Gráfica 5.1). La fuerza laboral formal experimentó una caída importante de finales de los ochenta a mediados de los noventa, mientras que la crisis y los periodos de estancamiento tendieron a incrementar el desempleo y la informalidad durante este periodo de estudio. Segundo, la CTM y el CT, como organizaciones clave del movimiento sindical, habían sufrido un declive gracias al surgimiento de centrales sindicales independientes. Ambos factores redujeron el poder de los sindicatos y su influencia en la política, al igual que incrementaron la inestabilidad laboral frente a sus representados.

Gráfica 5. Solicitudes de huelga ante la Secretaría del Trabajo en México (1977-1994)



Fuente: Murillo 2001, pág. 107 con información anual de la Secretaría del Trabajo.

Gráfica 5.1. Desempleo e informalidad en México (1987-2003)



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial a partir de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, ENEU, con base en el tamaño original de la muestra de las 48 ciudades más grandes.

El sector sindical y el sector financiero habían sido sumamente importantes para el sistema político mexicano. Los sindicatos representaban el pasado, quienes a cambio de beneficios y patronazgo contribuían con los votos de los trabajadores y aseguraban la estabilidad política. El sector financiero representaba el futuro, el cual a cambio de ciertos privilegios y regulación favorable daba acceso a los recursos financieros para las campañas electorales, así como estabilidad financiera y económica. Sin embargo, incluso ante la subordinación de los sindicatos frente al régimen priista, el debilitamiento de la disciplina partidaria y el cambio en el equilibrio de poder, el sector financiero aún se encontraba débil y la independencia del banco central aún no era una posibilidad real.

En 1989, el conjunto de políticas conocido como el “Consenso de Washington” había marcado las pautas a seguir por los países latinoamericanos en las reformas neoliberales y el FMI buscaba que los países endeudados las adoptaran con el fin de solucionar la imperante inflación en América Latina. México había comenzado los cambios neoliberales con el fin de resolver la crisis y modernizarse para poder competir en la economía global. Incluso, el gobierno salinista firmó una carta de intención con el FMI (mayo de 1989) mediante la cual las autoridades mexicanas y las del organismo financiero comprometían esfuerzos para restablecer el crecimiento económico, consolidar la estabilidad de precios y promover la recuperación gradual del salario (*La Jornada*, 1 de abril de 2009).

Asimismo, en 1989 la ola de reformas a los bancos centrales comenzó en América Latina. México fue uno de primeros países en implementar las reformas neoliberales del continente, pero en materia de las reformas monetarias fue otro país el que abrió camino en América Latina: Chile. Los resultados positivos en la experiencia internacional de la autonomía del banco central en Nueva Zelanda, en el mundo de habla inglesa y en Chile, en

el mundo de habla hispana favorecieron que la comunidad internacional viera esta medida como deseable. A pesar de que todo apuntaba en esa dirección con los altos niveles de inflación, el “Consenso de Washington” y el compromiso con el FMI, México uno de los primeros países reformadores de América Latina, no realizó la reforma en 1989.

Entre los canales de información disponibles acerca de las ventajas de la autonomía del banco central se encuentran los tratados comerciales con otros países. En 1989 México poseía tratados comerciales con los países latinoamericanos de Ecuador, Uruguay, Paraguay, Panamá y Cuba; mientras que en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) había firmado un tratado junto con Ecuador, Argentina, Brasil, Cuba, Paraguay y Uruguay (SRE 2014). No obstante, estos países que comparten lazos socioculturales con México, no tenían independencia del banco central por lo cual este mecanismo no es viable. Otro importante canal disponible eran los foros de socialización como la reunión anual del Foro Económico Mundial. Este foro permitía al gobierno y sector financiero mexicanos conocer, discutir y compartir algunas experiencias exitosas en materia de modelos económicos. Según Garza (1998), gracias a la información obtenida en este foro, la política del gobierno mexicano de 1988 en adelante fue marcada por el reconocimiento de Europa del Este como un competidor económico fuerte en materia de inversión económica y la necesidad de responder ante ello con reformas y medidas de corte neoliberal (Garza 1998, 642). Estos foros con mandatarios y empresarios sirven para compartir experiencias y discutir ideas económicas, desde reformas hasta modelos económicos. Sin embargo, la difusión del concepto de la independencia del banco central y sus beneficios no fueron suficiente para reformar el Banco de México en 1989.

En el marco de las reformas estructurales de estabilización y libre mercado, la política monetaria de la administración de Salinas tenía como prioridad continuar la lucha

contra la inflación. La experiencia internacional promovía una mayor autonomía del banco central como la principal estrategia de control inflacionario. No obstante, a principios de 1988 el método para combatirla fue el Pacto de Estabilidad Económica, lo cual permitía continuar con el “uso político” de la política monetaria. Una mayor autonomía del banco central habría sido una mejor estrategia o al menos, reforzado el Pacto, pero aun cuando la inflación llegó a niveles históricamente altos y el gobierno tenía una mayoría en el Congreso, la reforma a Banxico no se presentó.

La legislación en la década de 1980 había disminuido la autonomía del banco central frente al gobierno federal. Para cambiarlo hubiera sido necesaria una iniciativa del Presidente y el apoyo de la Cámara de Diputados para modificar la Constitución. Sin embargo, en 1989 a pesar de la presión internacional y la necesidad de ella, la reforma monetaria aún requería un ingrediente más, el apoyo de un sector financiero fuerte. Por lo tanto, hacía falta que un grupo de actores configurara un panorama nacional propicio para promover la independencia del banco central. En esa dirección, el sector financiero se había beneficiado hasta entonces del marco de regulación mexicana y los términos de la reprivatización de la banca comercial. Ambos elementos consolidarían y cristalizarían la importancia de los intereses económicos del sector financiero nacional en la política, así como la de sus socios en el exterior.

En suma, el Presidente y su partido en la búsqueda de aliados nacionales e internacionales favorecieron un programa neoliberal, que incluía la reprivatización de la banca. Ello, en gran medida, porque el margen de acción gubernamental era limitado frente a una reciente crisis económica y la ausencia de financiamiento externo. Los términos y regulación de la privatización bajo el control del Presidente, sentaron las condiciones de la protección y apoyo gubernamental al sector financiero. Asimismo, la presión por realizar la

reforma monetaria crecía en el exterior, las organizaciones y foros internacionales expresaban la deseabilidad de la independencia del banco central y cada vez más países se dirigían en esa dirección.

Por un lado, el sector financiero en este periodo era pequeño y con una actuación propia restringida, pero contaba con el favorecimiento y protección del gobierno como un sector estratégico de la economía. Al igual que la cercanía del Presidente con el sector financiero fue creciendo gradualmente. Por el otro, el sector sindical había sufrido un fuerte debilitamiento a causa de las reformas neoliberales y adoptó una posición de subordinación frente a las políticas gubernamentales. Finalmente, una de las prioridades del gobierno fue reducir la inflación, pero aunque todo apuntaba hacia allá no se dio mayor autonomía al banco central.

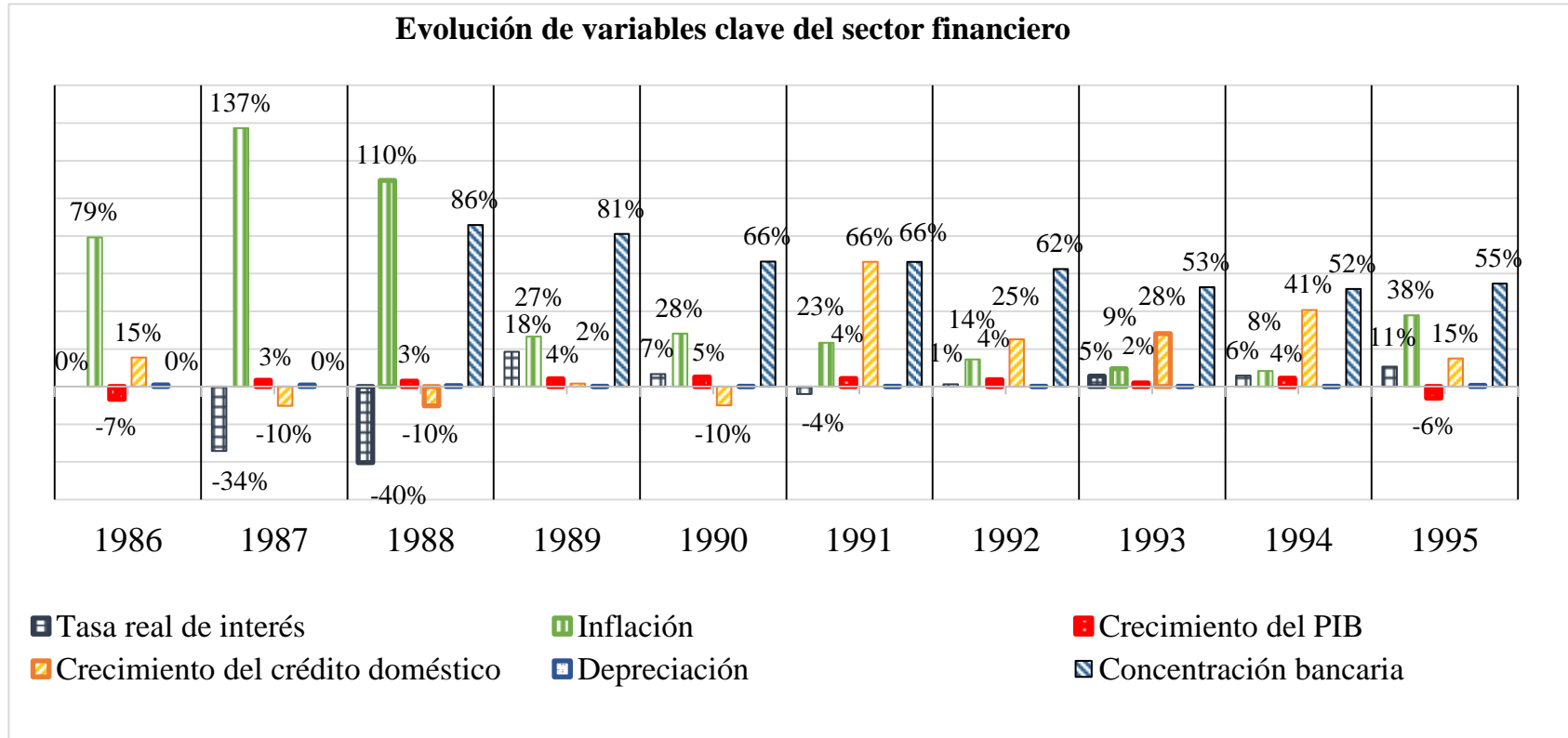
La autonomía del banco central en los últimos años de Salinas (1992-1994)

A principios de la década de 1990, el programa neoliberal continuaba desarrollándose en México. En la segunda parte del sexenio, la ideología política del gobierno salinista era en esencia la misma. Además, el gobierno federal había ganado aliados en diversos sectores en el país por medio de los apoyos y políticas gubernamentales de la primera parte de su mandato, algunos mencionados en la sección anterior. Uno de los signos más evidentes de este proceso fue el auge del sector financiero y la concentración de su capital, como consecuencia de la regulación nacional y la respuesta de este grupo frente a los nuevos retos de la liberalización financiera.

Con el fin de sustentar el argumento, muestro las condiciones económicas internacionales y nacionales de México en 1989 y 1993— el año en el cual México realizó su reforma al banco central (Gráfica 6). Esto me permite aislar la fuerza del sector

financiero para observar el cambio en la influencia política del sistema político, llevando a la independencia del banco central. Además, el análisis incluye variables económicas clave para el sector financiero: concentración bancaria, crecimiento del crédito doméstico, tasa real de interés, inflación, crecimiento del PIB, depreciación, balance fiscal y desempleo abierto. Estos indicadores en conjunto capturan el poder económico del sector financiero e ilustran la situación económica del país. En la Gráfica 6 se puede observar que existe una mayor estabilidad económica en 1993 que en 1989, pero también un fortalecimiento y consolidación del sector financiero nacional. La tasa de inflación había disminuido significativamente de 27% a niveles de una cifra. En comparación con 1989, los indicadores de tasa real de interés y el crecimiento del crédito doméstico muestran una mejora significativa en 1993 en el sentido positivo esperado. Esto quiere decir que el sector financiero había crecido estableciendo servicios financieros y dando préstamos con mayor dinamismo. De igual manera, hacia 1991 en estas variables ya existían señales de recuperación económica.

Gráfica 6. Condiciones Macroeconómicas de México (1986-1995).



1989

Concentración bancaria, 81%
 Crecimiento del crédito doméstico, 2%
 Tasa real de interés, 18%
 Inflación, 27%
 Crecimiento del PIB, 4%
 Depreciación, 0.1%

1993

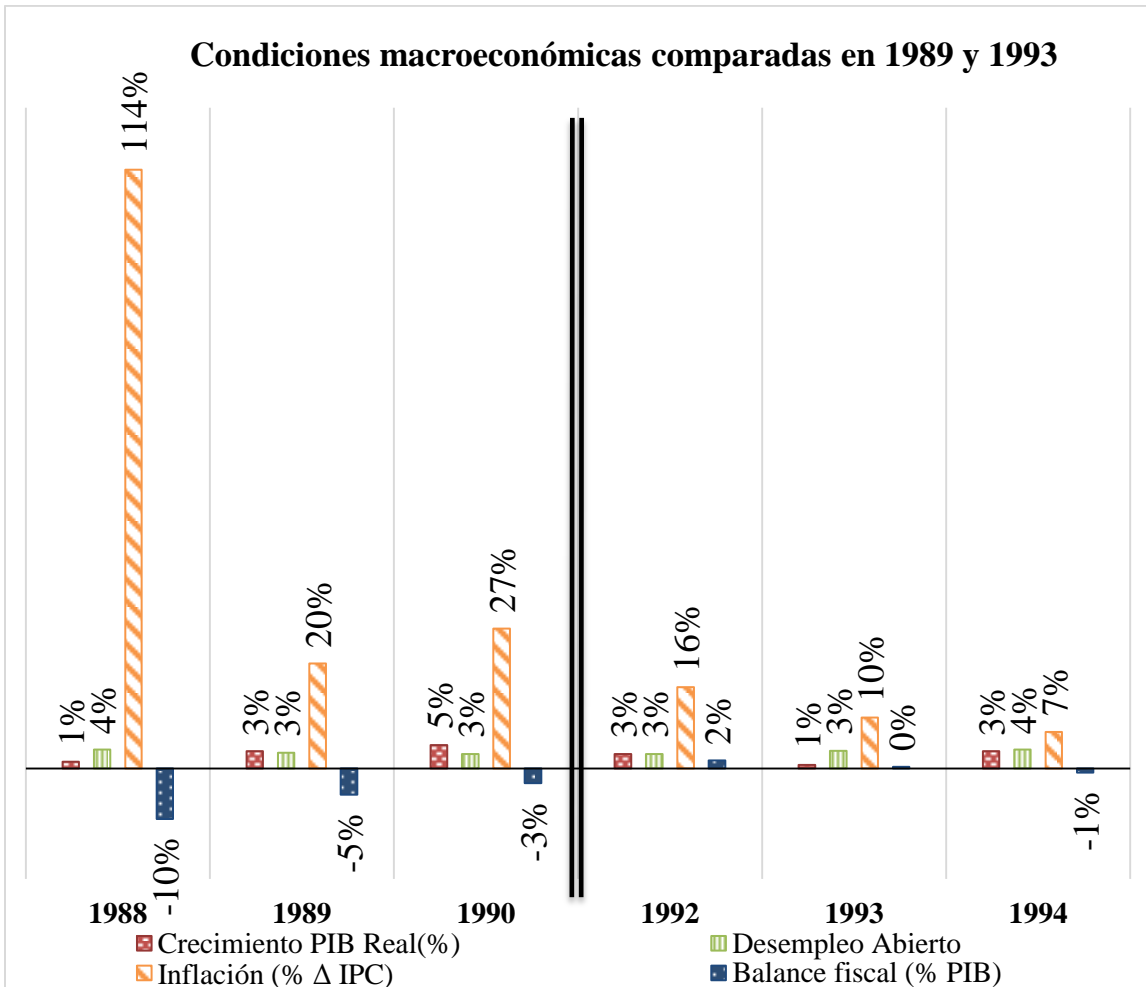
Concentración bancaria, 53%
 Crecimiento del crédito doméstico, 28%
 Tasa real de interés, 5%
 Inflación, 9%
 Crecimiento del PIB, 2%
 Depreciación, 0.1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, el FMI y Fitch Banskscope.

Sin embargo, la variable de concentración bancaria se encuentra en una dirección opuesta a la esperada al mostrar una disminución de 1989 en 1993. Esta variable fue elegida originalmente para mostrar el poder económico de los tres principales bancos de México, reflejando la centralización del capital. En cambio, la variación a la baja en esta variable responde a dos principales factores. Primero, la medición de esta variable se presenta justo antes y después de la liberalización financiera y la privatización de la banca comercial, por lo cual la medición no captura la parte de fenómeno esperada. Segundo, como muestro más adelante, los miembros del sector financiero unieron fuerzas en distintas asociaciones, grupos financieros, empresas y proyectos, por lo cual, la centralización del capital para competir con el extranjero y consolidarse en el centro de la economía nacional, no se refiere particularmente a la acumulación de recursos puramente económicos en el banco.

La Gráfica 6.1 integra otras variables económicas que también muestran una mejor perspectiva económica. En 1993 hay una mejor situación fiscal del gobierno, un modesto crecimiento del PIB real, el cual permaneció prácticamente igual, así como un menor desempleo abierto. Gracias a este análisis es posible afirmar que la reforma al banco central no se realizó en el periodo cuando más se requería y no parece responder a la explicación de la necesidad de control de la inflación y problemas económicos, ambos mucho mayores en años anteriores. De hecho, la reforma se realizó en un periodo de mayor estabilidad macroeconómica, lo cual refuerza la hipótesis de que la autonomía al banco central en México tiene orígenes políticos más que económicos.

Gráfica 6.1. Crecimiento del PIB, Desempleo, Inflación y Balance fiscal (1988-1990) y (1992-1994).



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y el FMI.

Los retos de la economía mundial, la apertura comercial y la liberalización financiera internacional provocaron grandes cambios en la estructura del sector financiero mexicano. Este sector debía su resurgimiento a la protección del gobierno, pero pronto debía hacer frente a una nueva realidad económica. Anticipando esta situación, el gobierno de Salinas había emprendido diversas reformas económicas y financieras que permitieron un proceso, nunca antes visto, de centralización del capital y posibilitaron a la vez el inicio de una nueva acumulación de riqueza basada en la “expansión de la inversión financiera, patrimonial, productiva en gran escala y la creación de enormes fortunas privadas ampliamente ramificadas dentro y fuera del país” (Morera 1988, 212).⁹ Asimismo, el sector financiero en proceso de internacionalización configuró grupos de aliados nacionales e internacionales, sentando así un escenario propicio para que la reforma al banco central se diera en México.

La Embajada de Estados Unidos en México escribió en julio del 2008 un comunicado acerca de la concentración de riqueza y poder económico en México, donde asegura que un pequeño número de familias prominentes controlaban una parte significativa de la economía mexicana. El comunicado informaba que los empresarios mexicanos que figuran en la revista *Forbes* debían su fortuna a la privatización de empresas públicas bajo el presidente Salinas (*La Jornada*, 14 de febrero de 2011). De acuerdo con la Embajada, es difícil hacer generalizaciones sobre el origen de sus fortunas, pero sin duda “estos individuos se aprovecharon de la [debilidad] institucional mexicana y sus relaciones con políticos importantes para aumentar su riqueza”. De hecho, los principales exponentes

⁹ Entre los nuevos miembros destacaban Carlos Slim Helú, Roberto Hernández y Alfredo Harp Helú, con fortunas personales de 6, 1.2 y 1 miles de millones de dólares, respectivamente (*El Financiero*, 6 de junio de 1994).

del sector financiero comenzaron su camino al éxito en la década de 1990, cuando el Presidente realizó reformas neoliberales a la entonces centralizada economía de México. La venta de empresas paraestatales, en algunos casos, convirtió monopolios estatales en privados, los cuales beneficiaron a estos empresarios. Un ejemplo de ello es la compañía de telefonía Telmex, comprada en 1990 por Carlos Slim, que entonces obtuvo regulación extremadamente favorable y a la fecha controla el mercado de la telefonía en México.¹⁰

De esta forma, los principales grupos empresariales y financieros favorecidos por la regulación y condiciones de la privatización concentraron el capital financiero en un grupo de familias, cuyos nombres continúan siendo relevantes en la esfera económica. Camino a la reforma de independencia del banco central en 1993, los cambios en la fuerza del sector financiero debían presentarse a finales de 1992. De otra manera, el sector financiero no habría sido capaz de ejercer influencia política para exigir un mayor compromiso del gobierno con la estabilidad de precios. Con base en la investigación realizada y la evidencia obtenida es posible afirmar que el sector financiero había acumulado gran riqueza y poder económico, que se tradujo en una mayor influencia política.

Otra medida para establecer la concentración de riqueza y poder económico del sector financiero es el cuadro de “Reagrupación y Permanencia” de Morera (1998), quien

¹⁰ Los nombres que la Embajada reportó al Departamento de Estado de EUA son los siguientes:

Carlos Slim Helú, propietario de Teléfonos de México, Grupo Inbursa Carso.

Alberto Baillères, propietario de Grupo BAL, El Palacio de Hierro, Grupo Peñoles.

Germán Larrea Mota-Velasco, propietario de Grupo México.

Jerónimo Arango, expropietario de Aurrerá después adquirida por Wal-Mart

Ricardo Salinas Pliego, propietario de TV Azteca.

Isaac Saba Raffoul, propietario de Grupo Casa Saba.

Roberto Hernández, ex presidente de Banamex.

Emilio Azcárraga Jean, propietario de Grupo Televisa.

Alfredo Harp Helú, ex accionista de Banamex.

Lorenzo Zambrano, propietario de Cementos de México.

Adrián Sada González, propietario de Grupo Vitro.

Bernardo Garza Sada, propietario de Grupo Alfa.

basado en las participaciones accionarias de las nueve principales instituciones financieras en México, enlista a los principales accionistas que encabezan los paquetes de control de las empresas (Véase Tabla 3). Esta información está basada en los informes anuales de las asambleas ordinarias de accionistas de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Los nombres mostrados por la Embajada se repiten en esta lista, pero en un esquema que permite apreciar a los principales socios y lazos empresariales entre los financieros mexicanos.

Tabla 3. Reagrupación y permanencia del sector financiero en México.

Nombre	Banacci	Bancomer VISA	Serfin Vitro	Inverlat	Prime	Invermexico Desc	Asemex Holding Fiasa	Interacciones Soc. Ind. Hermes	Inbursa Carso
Carlos Slim Helú y familia			√						√
Fernando Chico Pardo									√
Jaime Chico Pardo									√
Juan Antonio Pérez Simón	√								√
Antonio Cosío Ariño	√			√					√
Moisés Cosío Ariño	√								√
Manuel Espinoza Yglesias									√
Bernardo Quintana Isaac	√			√					√
Claudio X. González	√								√
Rómulo O'Farril	√								√
Ángel Lozada Moreno	√								√
Antonio del Valle Ruiz					√				√
Jorge Martínez Guitrón	√								√
Luis G. Cárcoba									√
Jose Antonio Chedraui	√		√						√
Isaac Saba Raffoul			√						√
Eugenio Garza Laguera		√							
Alberto Bailleres		√							
Juan Guichard Michel		√							
Max Michelle Suberville		√							
Adrián Sada González			√						
Jorge Caaso Brecht			√						

Tabla 3. Reagrupación y permanencia del sector financiero en México (continuación).

Nombre	Banacci	Bancomer VISA	Serfin Vitro	Inverlat	Prime	Invermexico Desc	Asemex Holding Fiasa	Interacciones Soc. Ind. Hermes	Inbursa Carso
Agustín Legorreta Chauvet				√					
Jorge Larrea Ortega				√					
Miguel Alemán Velasco				√					
Xavier Autrey Maza				√					
José Luis Ballesteros				√				√	
Burton Grossman y Grossman				√					
Antonio Madero Bracho				√					
Carlos Gómez y Gómez						√			
Manuel Senderos Irigoyén					√	√			
Isidoro Rodríguez Ruiz							√		
Carlos Peralta Quintero							√		
Pablo Fontaner Monge							√		
Roberto Hernández Ramírez	√								
Alfredo Harp Helú									
José G. Aguilera Medrano	√								
Alejandro Betancourt Alpirez	√								
Valentín Díaz Morado	√								
Lorenzo Zambrano									
Pablo Aramburu Zavala	√								
Jerónimo Arango Arias	√								
Gilberto Borja Navarrete	√							√	
Lorenzo Servitje Sendra	√							√	
Carlos Hank Rhon	√								
Carlos Hank González								√	

Fuente: Morera 1998, pág. 192-193.

En la segunda mitad del mandato de Salinas, el predominio financiero alcanzó su mayor desarrollo. Éste tuvo lugar como consecuencia la naturaleza de las nuevas condiciones de acumulación de capital del sector financiero. Ello fue consecuencia de la renegociación de la deuda, las reformas neoliberales y de la última etapa de la reprivatización a partir de 1990. Asimismo, el nuevo “pacto” y “el anclaje del tipo de cambio posibilitarían el extraordinario flujo de capitales externos que impulsaría un corto periodo de auge culminando en [...] la crisis estructural de 1994” (Morera 1998, 184). Como resultado del proceso de reorganización bancaria en México se presentó el surgimiento de un nuevo grupo organizado y concentrado del gran capital privado mexicano mucho más poderoso que su antecesor, previo a la nacionalización bancaria (Morera 1994, 380). En general, la inversión (en especial, productiva) y la actividad financiera incrementaron significativamente hacia mediados del sexenio de Salinas, una vez que ya se había desarrollado una estructura financiera nacional. Por primera vez en dos décadas, México figuraba como una oportunidad de inversión, donde las nuevas condiciones de competencia internacional favorecieron el desarrollo financiero por medio de la inversión extranjera. De acuerdo con Morera (1998), en este proceso las ganancias financieras fueron de 16, 972.5 millones de pesos en 1992 con utilidades de operación obtuvieron un total de 70, 348.5 millones de pesos ese año.¹¹

Una pequeña cantidad de grupos realizaron las mayores inversiones financieras, 30,092.5 millones de pesos en 1992, algunas incluso con mayor rendimiento que en el mercado estadounidense (Morera 1998, 183). En primer lugar, gran parte del crecimiento

¹¹ Los datos expuestos por el libro de Morera refieren una gran concentración del capital en una pequeña cantidad de actores, en una economía donde existía una baja operación financiera de la economía. El margen financiero (operaciones de crédito) era menor al de las utilidades de operación (intermediación, comisiones). En este momento, la banca comercial tenía una gran cantidad de capital disponible, lo cual a su vez permitió la expansión financiera e industrial de estos grupos (Entrevista con Oscar Licea, 4 de julio de 2014).

en inversión surgió como respuesta al fuerte programa gubernamental de privatización, en particular la venta de Telmex y de los bancos comerciales. En su mayor parte, este programa se había completado a finales de 1992. En segundo lugar, una parte importante de la entrada de capital se debía no sólo a extranjeros que invertían en México, sino a mexicanos que volvían a traer su capital sacado del país (Oks y van Eijnbergen 1993). Los recursos destinados por los conglomerados a esta nueva expansión financiera se distribuyeron de la siguiente manera: Carso-Telmex el 57.1% (15.6 y 41.5%, respectivamente); Alfa, 19.4%; Grupo México, 10.4%; Vitro, 9.6% y Visa, 3.3% (Morera 1998, 185). En 1992, la inversión patrimonial –incluyendo las adquisiciones de Carso, VISA, Vitro, Grupo México y Alfa— fue de 13, 878 millones de pesos y representaron 17.2% del volumen total de las inversiones realizadas (Morera 1998, 185).¹²

De acuerdo con Morera (1998), todos estos cambios conformaron un nuevo perfil del grupo financiero, cada vez más integrado y mucho más fortalecido. En primer lugar, la favorable situación económica del sector financiero permitió el acceso de estos grupos al crédito externo. En segundo lugar, la diversificación de las fuentes de financiamiento y la apertura de nuevos mercados llevó a una nueva expansión financiera, donde la deuda externa de los grupos bancarios y no bancarios cobró suma importancia en su crecimiento. Las nuevas formas de financiamiento desarrolladas les permitieron cubrir sus obligaciones

¹² Algunas de las principales transacciones fueron las siguientes: “Carso adquirió Telmex, Consumex y Aluminio, Grupo Financiero Inbursa creó Banco Inbursa y la Arrendadora Inbursa; Visa encabezó la adquisición de Bancomer y Grupo Financiero Bancomer; Vitro adquirió Pilkington, PLC, Whirlpool Corporation, Corning Incorporated y American Silver Company; también, encabezó la adquisición del paquete de control de Banca Serfín e integró el Grupo Financiero Serfín; Grupo México adquirió la Compañía Minera Cananea” (Morera 1998, 188) y algunos de los principales accionistas participaron como inversionistas patrimoniales en la reagrupación de Grupo Financiero Inverlat.

financieras y al mismo tiempo, obtener ganancias extraordinarias.¹³ De la misma forma, la mayor parte de la propiedad del capital del sistema financiero se centró en manos de grupos familiares en un mercado protegido y con crédito garantizado, gubernamental e internacional (Morera 1998, 213).¹⁴

En este contexto, el sector financiero había ganado espacios en la economía y buscaba ahora asegurar su posición. Por ello, la reforma al banco central significaba el compromiso del gobierno de dar continuidad a este proceso de protección y fortalecimiento del sector financiero, así como una respuesta a la exigencia de previsibilidad en la economía. En la historia reciente del país, las prácticas gubernamentales de “uso político” de la economía habían tenido como consecuencia graves episodios de inflación y el sector financiero quería evitar que esta historia se repitiera. En este caso, la legislación de una mayor independencia del banco central significaba una garantía de protección a los intereses económicos del sector financiero. Con mayor influencia del sector financiero, la probabilidad de éxito de promover un banco central independiente aumentó. Asimismo, una reducción del control del gobierno en la economía significaba una oportunidad de otros grupos para obtener mayor poder e incluso, cooptar al banco central (Entrevista con Gustavo Del Ángel, 5 de febrero de 2014).

En 1993 la relación de los sindicatos con el gobierno se había complicado y deteriorado aún más. El distanciamiento del gobierno era evidente y ante la impotencia de los sindicatos, la subordinación frente a las políticas gubernamentales era cada vez mayor. La competencia entre sindicatos continuó a deteriorar la unidad de las confederaciones,

¹³ Sin embargo, al sobreendeudarse con el crédito de corto plazo fundamentalmente quedaron coyunturalmente en una situación de fragilidad extrema hacia 1994.

¹⁴ Había estado integrado por sociedades de inversión familiares, algunas familias adineradas eran los inversionistas principales en diversos negocios en el país.

volviendo inefectiva su coordinación para obtener beneficios (o mantenerlos). Ello permitió al gobierno poner a unos sindicatos en contra de otros, así como premiar a los más leales. La lealtad partidaria y el control del PRI favorecieron el silencio de los trabajadores frente a las decisiones gubernamentales, incluso las más perjudiciales. De manera que un sector financiero fuerte que buscaba la estabilidad de precios, se enfrentaba a un sector sindical sumamente débil y servil, que buscaba un mayor crecimiento económico y un mayor nivel de empleo en la economía.

A partir de 1990 se desarrolló una ola de reformas en Latinoamérica, donde siete bancos centrales obtuvieron su autonomía en los siguientes dos años, en orden cronológico, El Salvador, Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Perú. Hacia 1993, un 57% de los países de la región latinoamericana ya contaban con un banco central independiente. De manera que la presión internacional por llevar a cabo la reforma, así como los costos de no realizarla eran cada vez mayores para México siendo uno de los primeros países reformadores de América Latina. La Gráfica 7 muestra el año de reforma al banco central en los países de América Latina.

Gráfica 7. Reformas al banco central en América Latina



Fuente: Elaboración propia con información de Jácome (2005).

*Brasil no tuvo una reforma hacia la independencia del banco central en este periodo.

Asimismo, los mercados internacionales son un factor importante en este estudio, ya que la nacionalización de la banca y la reprivatización emitieron señales al exterior que tuvieron repercusiones en la situación financiera mexicana. En 1982, cuando México dejó de pagar sus obligaciones financieras las consecuencias para México fueron muy severas. El mercado financiero cerró las puertas a México, y en general, a los países en vías de desarrollo. El país perdió su atractivo como destino de inversión en la llamada “década perdida de América Latina”. Fue hasta la reconstitución del sector financiero y su reinserción en los mercados internacionales que México volvió a figurar en el radar internacional. De hecho, en 1990 el país reapareció en las calificaciones de crédito soberano de dos de las principales calificadoras: Moody’s y Standard & Poor’s. Estas calificaciones reflejan la credibilidad del gobierno en la capacidad para pagar oportunamente sus obligaciones en el corto o en el largo plazo. Cuando un país busca (re)integrarse al mercado internacional, como México en la década de 1990, busca a estas

agencias como una plataforma para obtener una calificación, la cual es una señal de aprobación certificada acerca de una situación de solvencia del gobierno y la estabilidad macroeconómica del país en cuestión. Asimismo, las calificaciones integran y reflejan la preferencia del mercado financiero por las políticas económicas del gobierno.

Las calificaciones de deuda soberana que se muestran en la Tabla 4 cuentan una historia congruente con el argumento de esta tesina. Éstas son todas las calificaciones de deuda soberana de México en el periodo 1983-1993 reportadas en Bloomberg. En 1983, las calificadoras retiraron la calificación de deuda soberana de México y no reapareció sino hasta 1990, cuando ya existía un mercado financiero más consolidado. Desde 1990 hasta finales de 1992, la deuda de México se considera de calidad cuestionable y no entra en la categoría de sujeto elegible de crédito (*prime*). No obstante, en 1992 ello cambió dramáticamente. Las calificadoras vieron en México un panorama extremadamente favorable que dejaba atrás la inversión especulativa, cuando el país obtiene las calificaciones más altas de la clasificación. También es notable que en 1992 aparecen por primera vez calificaciones de la deuda en moneda local. Esto apoya el argumento de una economía más estable y con un sector financiero nacional fuerte capaz de brindar crédito al gobierno central. Esta tendencia se mantiene hasta que comienza a haber indicios de la crisis económica de 1994. De manera que los cambios en la economía que contribuyeron a que el sector financiero fuera capaz de exigirle al gobierno un control de la inflación se reflejaban ya en 1992.

Tabla 4. Calificaciones existentes para México en Bloomberg(1983-1993)

Fecha	Agencias			Tipo de calificación
	Moody's	Standard & Poor's	Duff & Phelps	
Moneda extranjera				
9 de febrero de 1983	WR			Deuda Corto Plazo
18 de diciembre de 1990	Ba2			Deuda Largo Plazo
20 de febrero de 1991	Ba2			Deuda Largo Plazo
16 de julio de 1992	NP			Depósitos Bancarios
9 de abril de 1992	NP			Deuda Corto Plazo
29 de julio de 1992		BB+		Deuda Largo Plazo
Moneda Local				
3 de noviembre de 1992		A-1+		Deuda Corto Plazo
3 de noviembre de 1992		AA-		Deuda Largo Plazo
19 de mayo de 1992			AA+	Deuda Largo Plazo
20 de mayo de 1993	P-2			Deuda Corto Plazo
21 de mayo de 1993	Baa1			Deuda Largo Plazo

Corto plazo

WR: Withdrawn (Retirada)

NP: Not Prime (no es sujeto de crédito)

P-2: Capacidad superior para pagar obligaciones en el corto plazo

A-1+: Prime de alto grado (calificación más alta del rango en el corto plazo)

Largo plazo

Baa1: Moderado riesgo de crédito

Ba2: Calidad de crédito cuestionable

BB+: Deuda sin grado de inversión especulativa

AA-: Alto grado de capacidad para pagar

AA+: Crédito de alta calidad.

Nota: Las calificaciones a la deuda en el largo plazo son establecidas de C a hasta la calificación más alta AAA. Las valoraciones C implican usualmente el impago de las obligaciones del deudor y un bajo potencial de recuperación del crédito. Mientras que las calificaciones AAA implican una calidad crediticia excepcional y niveles muy bajos de riesgo. Para mayor precisión, se incluyen categorías genéricas de Caa a Aa y modificadores numéricos del 3 al 1, siendo tres el más bajo y uno el más alto.

Mientras en el corto plazo se las calificaciones van desde un Not Prime, P-3, P-2, P-1. Siendo Not Prime donde la deuda no entra en una categoría donde el sujeto elegible de crédito (*prime*) y P-1 es una capacidad superior de pago del obligaciones en el corto plazo.

Fuente: Bloomberg.

Ahora, con respecto de la decisión de Salinas de renunciar a la política monetaria, el último esfuerzo de cabildeo correspondiente hacia la reforma fue realizado fuera del país. Este fue en 1992 cuando, Salinas participó en el prestigiado Foro Económico Mundial con sede en el pequeño centro alpino de Davos, Suiza (Turrent 2012, 181). Ahí, el Presidente tuvo la oportunidad de convivir con empresarios nacionales y extranjeros, otros jefes de Estado, académicos, periodistas y escritores distinguidos. Es posible decir que la idea de conceder autonomía a los bancos centrales y sus beneficios fue discutida en ese año (*Foro Económico Mundial 1993, Momentos memorables y Agenda del Evento*).¹⁵ Esto da evidencia a la teoría de difusión internacional. Sin embargo, varios de los sectores empresariales más importantes de México estuvieron también representados en este foro. La convivencia entre el Presidente y los representantes del sector financiero mexicano pudo representar un esfuerzo más hacia la reforma del Banco de México. Varios de los principales accionistas de las empresas mexicanas, así como miembros del gobierno, medios y academia mexicanos estuvieron presentes (Véase Anexo 3 y 4). El episodio del Foro Económico Mundial fue el último elemento que ayudó a inclinar la balanza hacia la autonomía del banco (Turrent 2012, 181). A su regreso, el Ejecutivo pidió al Banco de México que esbozara una iniciativa de ley para modificar la Constitución y sentar los términos y fundamentos de su autonomía.

En resumen, el proceso de globalización financiera modificó los esquemas de los grupos económicos más importantes de México. En el marco de una liberalización del mercado, la centralización del poder económico formó una coalición de actores nacionales y extranjeros, que derivó en un aumento de la influencia política del sector financiero.

¹⁵ El programa del evento muestra la discusión del TLCAN, el caso del banco central alemán y sus lecciones.

Iniciado en 1983, el proceso de liberalización durante el sexenio de Carlos Salinas impulsó reformas financieras, económicas y fiscales condicionadas por un nuevo entorno financiero y económico internacional en el cual el sector financiero debía competir. Las reformas neoliberales posibilitaron profundos cambios en el origen, la apropiación y la distribución de la riqueza por parte del gran capital nacional y extranjero (Morera 1998, 216). De manera que un clima propicio para la organización y oposición efectiva a las políticas inflacionarias se consolidó gracias a ello.

Diseñando la reforma desde el Banco

De acuerdo con Turrent, la autonomía para el Banco de México había sido la aspiración de expertos en banca central y en política monetaria en el país. Entre ellos, los más reconocidos personajes involucrados en los términos de la autonomía del Banco fueron Miguel Mancera y Francisco Borja (Entrevista con Gustavo Del Ángel, 5 de febrero 2014). Aunque un banco central independiente fuera deseable desde el sector empresarial y financiero para controlar la inflación, la posibilidad de plantear esa reforma en México dependía completamente de la voluntad del presidente Carlos Salinas de Gortari y su capacidad para aprobar la reforma en el Congreso.

Los desafíos de la economía internacional, la nueva estructura y fortalecimiento del sector financiero aunado a un proceso de difusión internacional favorecieron la presencia de una reforma al banco central para darle más independencia. El presidente Salinas concedió la autonomía al banco central, aun cuando renunciaba a la capacidad de utilizar la política monetaria electoralmente. El presidente Salinas pidió al mismo banco central la redacción de la iniciativa de la independencia del banco central a presentar al Congreso. Ésta podría ser la razón por la que en algunas ocasiones los académicos consideran que la decisión del

presidente Salinas fue completamente unilateral o promovida desde el banco central mexicano. Esta visión provee una explicación muy simple y estrecha de los acontecimientos, a la vez que subestima que muchas de las acciones del gobierno son influenciadas gracias a la presión de otros actores en el país.

El Banco de México procedió a organizar la redacción de las iniciativas que habrían de culminar en la autonomía del Banco de México (Turrent 2012, 182). Cabe mencionar que el entonces secretario de Hacienda Pedro Aspe (1988-1994) brindó todo su apoyo a la reforma de 1993. Dentro del banco se formó un grupo de abogados para la tarea de redacción y preparación de las iniciativas legislativas (Francisco Borja, Roberto del Cueto Legaspi y Javier Arrigunaga). Además, Andrés Bianchi, presidente en el Banco Central de Chile, quien había sido compañero de clase de Miguel Mancera en Yale brindó asesoría al Banco de México (Entrevista con Eduardo Turrent, 3 de septiembre de 2014). La ley mexicana se basó en la Ley del Banco Central de Alemania (Deutsche Bundesbank) y la del Banco Central de Chile, las cuales habían merecido el respeto de los expertos.

El reto de la institución fue diseñar un proyecto para la nueva ley del Banco de México que resultara congruente con el estatus de autonomía que deseaba otorgarle el Presidente. Los proyectos que fueron entregados para su revisión a la Secretaría de Hacienda y posteriormente al Departamento Jurídico de la Presidencia donde fueron revisados y puestos a prueba para finalmente ser enviados al Congreso (Turrent 2012, 183). El 18 de mayo 1993, el Presidente presentó la iniciativa de modificación al artículo 28 constitucional y el 20 de agosto de 1993 se aprobó en la Cámara de Diputados con 385 votos. Los diarios de debate revelan que hubo poca oposición en el Congreso y la exposición de motivos mostraba una justificación histórica relacionada con el propósito original de la institución y la necesidad del país de adaptarse a las nuevas condiciones

internacionales. La autonomía otorgada al Banco de México en las reformas legislativas de 1993 quedó establecida sobre las bases particularmente firmes, ya que el caso de México era innovador al ser “el único país del mundo en el cual la independencia del banco central quedó consignada en el propio texto constitucional” (Turrent 2012, 184). Además, la Ley del Banco de México fue promulgada en diciembre de 1993. En la exposición de motivos y en el capitulo de este ordenamiento quedaron incorporados los fundamentos de la autonomía de la institución. De ahí que en el primer párrafo del artículo 1° de la Ley del Banco de México se consignara: “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México”.

CONCLUSIÓN

¿Por qué el gobierno de México otorgó una mayor autonomía al banco central en 1993?

Las explicaciones tradicionales se centran en la presión internacional, la necesidad de controlar la inflación, realizar ajustes internos a la economía o la ideología del partido en el gobierno como motivaciones de la decisión de brindar más autonomía al banco central. Sin embargo, estas teorías no logran explicar el momento de la reforma en México. La literatura sugiere que, dadas algunas variables, la probabilidad de una reforma era mayor en 1989 que en 1993, pero una mayor independencia del Banco de México no fue posible hasta que el sector financiero nacional obtuvo el poder económico y la influencia política para promoverla en 1993.

El análisis presentado se basa en el papel que los grupos de interés tuvieron en la decisión de brindar más independencia al banco central en México en 1993. Este estudio plantea que la influencia política del sector financiero fue un elemento necesario para que se diera la reforma de autonomía al Banco de México. Mi trabajo examina la influencia política del sector financiero frente al sector sindical. Por un lado, a raíz de la reprivatización se presentó una concentración de la riqueza y poder económico en un pequeño grupo de empresarios mexicanos. Por el otro, la subordinación de los sindicatos frente a las políticas gubernamentales y el desgaste de la relación tradicional del partido con los sindicatos y confederaciones laborales debilitaron seriamente al sector sindical. Esta tesis encontró apoyo para la hipótesis 1. Es decir, la variación en la fuerza relativa del sector financiero tuvo un efecto en la independencia del banco central. El fortalecimiento

del sector financiero correspondió a una mayor autonomía del Banco de México, y viceversa.

La evidencia de esta tesina sugiere el fortalecimiento y la consolidación del sector financiero mexicano, particularmente en los años previos a la reforma del banco central. Este trabajo delineó la forma en la cual el sector financiero nacional se consolidó en el centro de la economía mexicana en esta época y sugiere que esto contribuyó a ejercer presión sobre el presidente para modificar la Constitución en México. La autonomía del banco central es una decisión que corresponde al Presidente y por lo tanto, requería que un grupo de actores configurara un panorama propicio para ella. La exigencia de un sector financiero en crecimiento y su capacidad para exigir la independencia al banco central responde a qué podría llevar al Presidente a tomar esta decisión y en qué momento decide hacerlo. No obstante, sólo es posible sugerir la presión ejercida por los grupos de interés hacia el gobierno para la autonomía del banco central, ya que no fue posible encontrar evidencia directa de ella.

El fortalecimiento del sector financiero nacional impulsó el cambio institucional del banco central desde el interior del país. La reforma al banco central fue promovida por un creciente sector financiero para proteger sus intereses después de la nacionalización y la reprivatización de la banca comercial. Esta emitió una señal de responsabilidad macroeconómica simultáneamente al interior y al exterior del país: un compromiso del gobierno de continuar un proceso de protección al sector financiero nacional, una respuesta a la exigencia de previsibilidad de la economía frente a la apertura comercial y un instrumento del gobierno para cumplir con los acuerdos de las negociaciones del TLCAN.

Las consideraciones aquí expuestas no sugieren ni dan evidencia de que la fuerza relativa del sector financiero sea la única causa de la independencia del banco central. De

hecho, esta tesina encuentra apoyo también para las hipótesis de presión internacional por parte del FMI y el TLCAN, así como difusión internacional. Esta tesina dimensionó la influencia de los grupos de interés en la reforma del banco central en México para explicar el momento de la misma en un país en vías de desarrollo.

Futuras investigaciones deberán profundizar sobre la independencia *de facto* del banco central en México para evaluar el efecto de la reforma, ya que esta tesina estudia sólo la independencia *de jure* del banco central. Este es un elemento importante que podría contribuir a la literatura sobre el tema, debido a que algunos académicos aseguran que no es posible hablar de una autonomía real del banco central hasta después de la crisis de 1994.

REFERENCIAS

- Alesina, Alberto. 1989. "Inflation, Unemployment, and Politics in Industrial Democracies." *Economic Policy* 8 (Primavera):55-98.
- Alesina, Alberto y Jeffrey Sachs. 1988. "Political Parties and the Business Cycle in the United States: 1948-1984." *Journal of Money, Credit, and Banking* 20(1):63-82.
- Aspe, Pedro. 1993. *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. 2004. *La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Boylan, Delia. 1998. "Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule." *Comparative Politics* 30 (4): 443-62.
- Bernhard, William. 1998. "A Political Explanation of Variations in Central Bank Independence." *American Political Science Review* 92 (2):311-27.
- . 2002. *Banking on Reform. Political Parties and Central Bank Independence in the Industrial Democracies*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Briault, Clive. 1995. "The costs of inflation". *Bank of England Quarterly Bulletin* 35 (1): 33-45.
- Clark, William Roberts. 2002. "Partisan and Electoral Motivations and the Choice of Monetary Institutions under Fully Mobile Capital." *International Organization* 56 (4):725-49.
- Cukierman, Alex. 2006. *Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions: Past, Present, and Future*. Central Bank of Chile (Documento de trabajo 360). Obtenido del sitio oficial del Banco Central de Chile: <http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc360.pdf>
- Cukierman, Alex y Mariano Tommasi. 1998. "When Does It Take a Nixon to Go to China?" *American Economic Review*, American Economic Association 88(1):80-97.
- Farnsworth, Clyde (Diciembre 24, 1982). I.M.F. Loan To Mexico. *New York Times*. Obtenido de <http://www.nytimes.com/1982/12/24/business/imf-loan-to-mexico.html>

- Fernández-Vega, Carlos (1 de abril de 2009). México SA. *La Jornada*. Obtenido de <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/01/economia/024o1eco>
- Fisher, Irving. 1973. "I Discovered the Phillips Curve". *Journal of Political Economy*: 496-502.
- Flamand, Laura. 2010. "Sistema Federal y Autonomía de los Gobiernos Estatales: Avances y Retrocesos en el Caso Mexicano" en *Estado, Gobierno y Políticas Pública en el México del Siglo XXI. Los Grandes Problemas de México* volumen XIII. Coordinado por José Luis Méndez México. México: El Colegio de México: 495-522.
- Fleming, Marcus .1962. "Domestic financial policies under fixed and floating exchange rates". *IMF Staff Papers* 9: 369–379.
- Frieden, Jeffry .1991. "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance," *International Organization* 45 (Otoño 1991): 425-451.
- Frieden, Jeffry y Lawrence Broz. 2006. "The Political Economy of Exchange Rates." In *Oxford Handbook of Political Economy*, ed. B. Weingast and D. Wittman. Oxford: Oxford University Press.
- Friedmann, Santiago, Nora Lustig, y Arianna Legovini. 1995. "Mexico: Social Spending and Food Subsidies during Adjustment in the 1980s." In *Coping With Austerity*. Nora Lustig, ed. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Garriga, Ana Carolina. 2010. *Central Bank Independence in Developing Countries. A Two-Level Theory*. Doctoral Dissertation, Department of Political Science, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA.
- Garza, Humberto. 1998. "Crisis de la Política Exterior Mexicana". *Foro Internacional* 38(Abr-sept 1998):177-202.
- González, Roberto (13 de febrero de 2011). "El Auge de los Multimillonarios por Privatización a Empresas Públicas". *La Jornada*. Obtenido de: <http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/multimillonarios-mexicanos-por-privatizacion-de-empresas-publicas/>
- Goodman, John. 1991. "The Politics of Central Bank Independence." *Comparative Politics* 23(3):329-49.

- Grier, Robin. 2004. "Elections, Exchange Rates and Central Bank Independence in Latin America." In *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*. Chicago, IL.
- Havrilesky, Thomas. 1987. "A Partisanship Theory of Fiscal and Monetary Regimes." *Journal of Money, Credit, and Banking* 20(3): 308-25.
- Heredia, Blanca. 1994. "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience." In *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. William Smith, Carlos Acuña, and Eduardo Gamarra, eds. New Brunswick, NJ: North-South Center and Transaction Publishers.
- Hibbs, Douglas. 1987. *The American Political Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Huber, John. 1996. "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review* 90(2):269-82.
- Jácome, Luis I. 2005, "Instituciones y Política Monetaria en América Latina." *Revista FLAR I* (Marzo 2005): 15-53.
- Jácome, Luis I., y Eric Parrado. 2006. "The Quest for Price Stability in Central America and the Dominican Republic." In *Working Papers* N° 390: Central Bank of Chile.
- Kessler, Timothy P. 1998. "Political Capital: Mexican Financial Policy Under Salinas." *World Politics* 51(Octubre): 36–66.
- King, Michael. 2001. "The Politics of Central Bank Independence". *Central Banking* (11): 50–57.
- Lujambio, Alonso. 1996. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Maxfield, Sylvia. 1994. "Financial Incentives and Central Bank Authority in Industrializing Nations." *World Politics* 46(4):556-88.
- _____. 1997. *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll y Barry Weingast. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75(2):431-82.

- Moe, Terry. 1989. "The Politics of Bureaucratic Structure." En *Can the Government Govern?* ed. by John E. Chubb and Paul Peterson. Washington, DC: Brookings.
- _____. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." En Oliver E. Williamson, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Morera, Carlos. 1993. "La Reorganización del Capital en México". *Comercio Exterior* 43, núm. 1 (enero 1993). Obtenido de:
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/305/4/RCE4.pdf>
- Murillo, Maria Victoria. 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1996. *Latin American Unions and the Reform of Social Sector Delivery Systems* (Working Paper 332). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mundell, Robert A. 1963. "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates". *Canadian Journal of Economic and Political Science* 29 (4): 475–485. Reprinted in Mundell, Robert A. (1968). *International Economics*. New York: Macmillan.
- North, Douglas. 1991. "Institutions". *The Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.
- Oatley, Thomas. 2012. *International Political Economy. Interests and Institutions in the Global Economy*. 5th ed. Nueva York: Longman.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oks, Daniel y Sweder van Eijnbergen. "México después de la Crisis de la Deuda" en *Economía Mexicana*. Obtenido de:
http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/II-1/04_OKS.pdf
- O'Neil, Shannon. 2013. "Mexico Makes It.". *Foreign Affairs* (Marzo-abril 2013). Obtenido de: <http://www.foreignaffairs.com/articles/138818/shannon-k-oneil/mexico-makes-it>
- Pepinsky, Thomas. 2009. "The Domestic Politics of Financial Internationalization in the Developing World." *Review of International Political Economy* 20(4): 1-33.

- Posen, Adam. 1993. "Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation: The Politics Behind the Institutional Fix.."En *Finance and the International Economy* 7, ed. Richard O'Brien. Nueva York: Oxford University Press.
- Posen, Adam. 1995. "Declarations Are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence." *Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rogosinski, Jacques. 1997. *La Privatización en México. Razones e impactos*. México: Ediciones Trillas.
- Rogowski, Ronald. 1987. "Trade and the Variety of Democratic Institutions." *International Organization* 41(2):203-33.
- Schamis, Héctor E. 1999. "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America." *World Politics* 51, núm. 2 (Enero): 236–68.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. 1995. "Emplazamientos y Huelgas Estalladas en Empresas de Jurisdicción Federal." México, Subsecretaría "B."
- Simmons, Beth, y Zachary Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy." *American Political Science Review* 98 (1):171-189.
- Singh, Anoop y Agnès Belaisch, Charles Collyns, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith, and Robert Rennhack (Febrero 2005). "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s".Fondo Monetario Internacional. Obtenido de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/>
- Singleton, John. 1960. *Central Banking in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stolper, Wolfgang, y Samuelson, Paul A. 1941. "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies* 9 (1): 58–73
- Taylor, Matthew."Institutional Development Through Policy-making:A Case Study of the Brazilian Central Bank". *World Politics*61, num. 3(Julio 2009): 487-515.
- Trejo Delarbre, Raúl. 1992. "Carlos Salinas de Gortari. Un Presidente que No Deja de Correr". *Nueva Sociedad* (118):116-124.

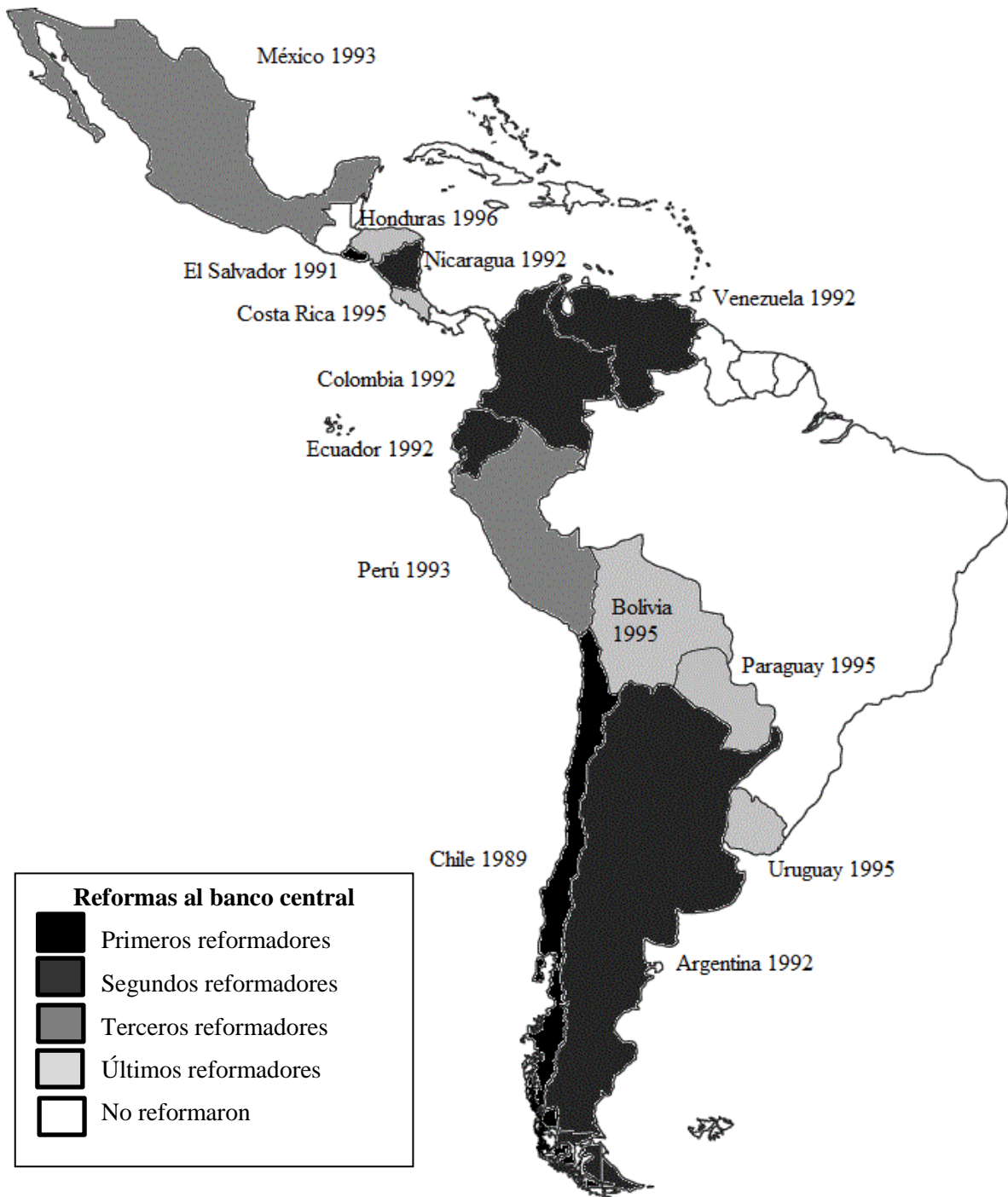
Vreeland, James Raymond (2007). *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*. Nueva York: Routledge.

Weldon, Jeffrey. “El Presidente como Legislador, 1917 - 1934” en *El Poder Legislativo en las Décadas Revolucionarias*. Coordinado por Pablo Piccato Atilio. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, 199: 117-45.

World Economic Forum Annual Meeting (1993). *Highlights and Summary of the programme*. Ginebra, Suiza. Obtenido de <http://libgallery.cshl.edu/items/show/54056>

ANEXOS

Anexo 1. Reformas al banco central en América Latina (1989-1996)



Fuente: Elaboración propia con datos de Jácome (2005).

Anexo 2. Acontecimientos importantes en la autonomía del Banco de México

Agosto de 1982- El secretario de Finanzas Jesús Silva Herzog Flores voló a Washington, D.C., para declarar que la deuda externa de México estaba en peligro de impago.

29 de noviembre de 1982-Ley de 1982 convirtió al banco central en organismo público descentralizado.

-----**1986**-----

Declive precios de petróleo

Entrada al GATT

-----**1989**-----

Marzo 1989- Carta de intención Salinas-FMI

Noviembre 1989- “Consenso de Washington”

Diciembre 1989- Entra en vigor la Ley 18840 que da autonomía al Banco de Chile

-----**1990**-----

11 de junio de 1990- Se celebra la reunión presidencial México-Estados Unidos. Producto de esta reunión se instruye a los encargados de comercio de ambos países para iniciar consultas.

8 de agosto de 1990- Los encargados de comercio de ambos gobiernos recomiendan a los presidentes a iniciar negociaciones formales.

24 de septiembre de 1990- El entonces secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, anuncia el inicio de consultas sobre una zona de libre comercio entre ambos países.

25 de septiembre de 1990- La administración de George Bush solicita autorización al Congreso de su país para iniciar el proceso fast-track.

-----**1991**-----

5 de febrero de 1991- Los gobiernos de los presidentes Carlos Salinas de Gortari, George Bush y Brian Mulroney anuncian el inicio de negociaciones trilaterales rumbo al TLCAN. (A petición de Canadá, las negociaciones se vuelven trilaterales).

Junio de 1991 a julio de 1992 - Reprivatización de la banca. Proceso de venta de las 18 instituciones de crédito que se privatizaron en el marco de la desincorporación de empresas del sector público para reducir los gastos de la administración e involucrar a la iniciativa privada en el proceso productivo.

18 de agosto de 1991- Elecciones federales donde el PRI gana con 60% en cámara de diputados y senadores. 320 de 500 diputados y 31 de 32 senadores.

-----**1992**-----

17 de diciembre de 1992- Firma del TLCAN

30 enero al 4 febrero 1992- Foro económico Mundial, Davos, Suiza.

-----**1993**-----

1 de enero de 1993- Introduce el Nuevo Peso (N\$), equivalente a mil pesos actuales por un viejo peso

28 enero al 2 febrero 1993- Foro económico Mundial, Davos, Suiza.

18 de mayo 1993- Se presenta la iniciativa de modificación al art. 28 constitucional.

20 de agosto de 1993- La autonomía del Banco de México se aprueba en Cámara de Diputados con 385 votos.

14 de septiembre de 1993- Terminan las negociaciones de los acuerdos paralelos del TLCAN.

17 de noviembre de 1993- La Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América aprueba el TLCAN.

19 de noviembre de 1993- El Senado de los Estados Unidos de América aprueba el TLCAN.

22 de noviembre de 1993- El Senado de México aprueba el TLCAN.

23 de diciembre de 1993- Ley del Banco de México

-----**1994**-----

1 de abril 1994- El Banco de México obtiene autonomía.

1 de enero de 1994- Entrada en Vigor del TLCAN

Anexo 3. Compañías, organizaciones, institutos y autoridades públicas mexicanas
representadas en Foro Económico Mundial.

Aleman Velasco and Associates, A.C.

Banca Cremi S.A.

Banco Nacional de México S.A. –Banamex

CEMEX

CIDAC

Corporación Zapata Cárdenas S.A de C.V.

David Konzevil y Asociados

Fraccionadora Industrial del Norte S.A.

Gigante S.A. de C.V.

Grupos Embotelladoras Unidas S.A. de C.V.

Grupo Financiero Cremi

Grupo IDESA S.A de CV

Grupo Kahan

Grupo Mexicano de Desarrollo S.A. de C.V.

Grupo Televisa S.A. de C.V.

Interamerican Business Advisory Group

Interpunto México Group

Kimberly Clark México S.A. de C.V.

Laboratorios Sanfer de C.V.

Grupo Amtmann

Mexican Investment Board

Mexinox SA de CV.

Pulsar internacional S.A. de C.V.

Radioprogramas de México

Televisa S.A. de C.V.

Tolmex S.A. de C.V.

Fuente: Programa Itinerario y Asistentes al Foro Económico Mundial 1993

Anexo 4. Asistentes mexicanos en el Foro Económico Mundial en enero de 1993

NOMBRE	PUESTO	EMPRESA O INSTITUCIÓN
Sector Privado		
Miguel Alemán Velasco	Senador de Veracruz, Presidente	Aleman Velasco and Associates A. C.
Juan Autrique	Presidente	Meximex S.A de C.V.
Arturo Garcia	Director Corporativo	Grupo IDESA S.A de C.V.
Alfonso García Cacho	Consejero y Principal Socio	Aleman Velasco and Associates A. C.
Ricardo Guajardo	Chief Executive Officer	Bancomer S.A.
Carlos E. Represas	Chairman, Presidente y CEO	Nestlé Group México
Ernesto Rubio	Director	Tolmex S.A. de C.V.
Luis Rubio	Presidente	CIDAC
Lorenzo Zambrano	Chief Executive Officer	CEMEX
Nicolás Zapata Cárdenas	Presidente	Corporación Zapata Cárdenas S.A. de C.V.
Claudio González Laporte	Chairman, Director de Administración	Kimberly Clark México
Sector Público		
Jaime Sierra Puche	Secretario	Secretaría de Industria y Comercio
Medios de Comunicación		
José Gutiérrez Vivo	Director, Información y eventos especiales	Radio Programas de México
Alejandro Sada Olivares	Vicepresidente corporativo	Televisa S.A. de C.V.

Fuente: Programa Itinerario y Asistentes al Foro Económico Mundial 1993.