

00463

10



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
COORDINACION DE ADMINISTRACION PUBLICA

GLOBALIZACION Y PRIVATIZACION: EL
DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO EN
MEXICO, 1982 - 1999

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA

ROCIO CITLALLI HERNANDEZ OLIVA

2000/07/24



ASESOR:
MAESTRO ROBERTO MORENO ESPINOSA

MEXICO, D. F. 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCIÓN.	4
PRIMERA PARTE. EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO: TEORÍA Y PRÁCTICA.	10
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO.	12
1.1. El Estado policía del liberalismo clásico.	14
1.2. La teoría marxista del Estado capitalista.	19
1.3. La conceptualización keynesiana: el Estado de bienestar.	26
1.4. La escuela de la CEPAL y el Estado promotor del desarrollo	29
1.5. La doctrina neoliberal del Estado mínimo y su embate contra el sector público.	33
CAPÍTULO 2. EL PAPEL DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL CAPITALISMO.	45
2.1. El Estado de bienestar en los países avanzados	47
2.2. El Estado desarrollista en los países subdesarrollados.	51
2.3. El Estado intervencionista en los países asiáticos.	55
CAPÍTULO 3. EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: 1940-1982.	57
3.1. El Estado desarrollista y la ampliación del sector público, 1940-1970.	58
3.2. Auge y declive del sector público, 1970-1982.	65
SEGUNDA PARTE. GLOBALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN: LAS TENDENCIAS MUNDIALES HACIA EL DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.	76
CAPÍTULO 4. LA GLOBALIZACIÓN Y SU IMPACTO SOBRE LOS ESTADOS NACIONALES.	78
4.1. Los riesgos de la globalización y la integración económica.	79
4.2. El ataque neoliberal contra el Estado y el sector público.	88

4.2.1. Desmantelamiento del Estado desarrollista.	89
4.2.2. Desmantelamiento del Estado de bienestar.	96
CAPÍTULO 5. EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO.	100
5.1. Las funciones del Estado neoliberal.	100
5.2. El papel del sector público de cara a la globalización.	107
CAPÍTULO 6. EL PROCESO PRIVATIZADOR MUNDIAL.	114
6.1. La privatización como estrategia globalizadora.	114
6.2. La privatización en el proceso de desmantelamiento del sector público.	118
TERCERA PARTE. LA PRIVATIZACIÓN Y EL DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN: 1982-1999.	122
CAPÍTULO 7. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO.	124
7.1. El Estado y el sector público frente al torbellino globalizador: el TLCAN.	125
7.2. México en los procesos de globalización e integración económica.	133
7.3. México como país maquilador.	141
CAPÍTULO 8. PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: PROYECTO SUPRANACIONAL.	148
8.1. Del intervencionismo estatal al intervencionismo supraestatal: la injerencia del FMI y del BM.	149
8.2. La privatización y el desmantelamiento de sector público en el consenso de Washington.	157
8.3. La reforma del Estado y la privatización.	171
CAPÍTULO 9. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.	180
9.1. La privatización y la tecnoburocracia.	181
9.2. La privatización como estrategia desmanteladora del sector público.	189
9.3. Las áreas estratégicas del sector público y su entrega al gran capital.	197
9.4. El desmantelamiento de las áreas sociales del sector público.	211
9.5. La nueva función del Estado: de rector a "rescatista".	217
EPÍLOGO.	225
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.	240

INTRODUCCIÓN.

La globalización es un determinante fundamental de los cambios que el Estado y la administración pública están experimentando hacia la promoción del mercado global y su apuntalamiento como agente primordial de las transformaciones económicas y sociales. La estrategia de globalización de este fin de milenio implica la reconfiguración mundial de los sistemas político-administrativos, económicos y sociales, para facilitar la expansión y fortalecimiento de los sectores privados. Esto conlleva evidentemente modificaciones sustantivas en el comportamiento y organización de los Estados y de las administraciones públicas, que tienen que ver con el repliegue del Estado y la delimitación de la administración pública a tareas funcionales al despliegue del mercado, como la privatización de empresas e instituciones públicas y el derribo de los instrumentos y mecanismos de control gubernamental. Modificaciones, sin embargo, que los despoja de sus funciones de rectoría y regulación del desarrollo nacional, cercenando sus espacios de gestión y capacidad de formulación de políticas públicas.

Los procesos de privatización y desmantelamiento del sector público que se viven en el mundo a partir de los años ochenta forman parte de los cambios en el papel intervencionista del Estado y en las funciones de la administración pública para sobredimensionar al mercado, por lo que no pueden abstraerse del contexto de la globalización. Sin embargo, estos procesos no se aplican con la misma intensidad en todos los países. Tanto el repliegue del Estado como la reconversión de la administración pública a funciones mercantiles, toman mayor impulso en los países subdesarrollados, los que adoptan de manera profunda los esquemas neoliberales de economía abierta y de reforma del Estado. Con las políticas neoliberales se orienta a los Estados nacionales y a sus organizaciones administrativas a cambios fundamentales en su funcionamiento y estructuras con tendencias dismanteladoras de las áreas productivas potencialmente más rentables y de los servicios públicos para abrir espacios de movilidad a los

capitales privados. De aquí que la globalización conduzca necesariamente a la privatización y consecuente desmantelamiento de los sectores públicos de las economías nacionales.

México no se escapó a esta tendencia, pues en 1982 el gobierno introdujo los cambios a favor del mercado mediante la estrategia llamada cambio estructural, rebautizada en 1989 como reforma del Estado, que observaba la disminución del tamaño del Estado y su aparato público y la conducción de la sociedad bajo directrices neoliberales. Estos aspectos fueron llevados a la práctica con la introducción de políticas privatizadoras y desreguladoras de la economía y con los recortes al gasto gubernamental. Este proceso, que separa al Estado y administración pública de la gestión y suministro de los bienes y servicios y lo elimina como agente económico directo, abandonando los recursos y potencialidades de la nación al sector privado, nacional y extranjero, reduce drásticamente las posibilidades de rectoría, planeación y gestión del desarrollo económico y social por parte del Estado, debilitando su capacidad de negociación frente a los grandes intereses económicos y poniendo en riesgo la soberanía estatal sobre los recursos fundamentales del país.

Con base en estos planteamientos, hemos establecido en el presente trabajo la hipótesis de que las privatizaciones y el desmantelamiento del sector público en México, en el periodo que va de 1982 a 1999, devienen de los procesos de globalización e integración en tanto presiones externas que redefinen el carácter intervencionista seguido por el Estado desde los años cuarenta, para remodelarlo hacia el mercado. Pero también reconocemos estos fenómenos como resultado de un cambio drástico en la correlación de fuerzas al interior de la clase política en el poder a favor de los intereses del capital financiero internacional y de los empresarios mexicanos vinculados a éste. Esto se expresó en el ascenso de la élite política conocida como tecnoburocracia, la cual se encargó de desmontar al Estado desarrollista y populista y consolidar al Estado neoliberal.

El análisis de estos aspectos nos llevó a verificar que tanto los procesos externos como los internos condujeron a la crisis de una modalidad intervencionista del Estado pero no al fin del intervencionismo estatal. El desmantelamiento de importantes áreas y funciones del sector público a partir de la desregulación y privatización de sus activos potencialmente más rentables y empresas estratégicas, benefició una forma de intervención más abocada al fortalecimiento de los mercados y menos al logro de objetivos sociales y de equidad. La privatización, la desregulación y los rescates de empresarios ineficientes, forman parte de las nuevas funciones que el Estado interventor de la era de la globalización utiliza para facilitar la consolidación de los grandes capitales a costa de abdicar a su responsabilidad social y redistributiva y de mutilar su función rectora.

El periodo de estudio abarca los años en que se gestaron y desarrollaron estas transformaciones a favor del mercado: 1982-1999. Sin embargo, hemos querido hacer una revisión tanto teórica como histórica del papel que han jugado el Estado y el sector público en el capitalismo. Esto fue necesario como un ejercicio para adentrarnos en el contexto histórico así como en las corrientes teóricas que enmarcaron estas profundas transformaciones operadas en la estructura y funcionamiento del Estado y del sector público mexicanos en las postrimerías del siglo XX. También nos permitió evaluar, de manera más objetiva, el papel y funciones que desempeñan el Estado y el sector público en el funcionamiento del sistema capitalista y su importancia para la supervivencia del mismo. Esto, junto con el examen de la globalización y de las políticas neoliberales que subordinan la actuación del Estado y del sector público a los mecanismos del mercado, nos permitirá confrontar los actuales procesos de cambio con las condiciones y necesidades nacionales de un desarrollo sostenido, soberano y equitativo y una administración pública abocada a la promoción y conducción del mismo dentro de los procesos de globalización e integración económica.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera, *El papel del Estado y del sector público: teoría y práctica*, hacemos en un primer capítulo la revisión y análisis del rol y tareas que las principales concepciones teóricas le han asignado al Estado y a los sectores públicos en el desenvolvimiento del capitalismo y que en diferentes periodos históricos han llegado a justificar o denostar la acción estatal y la permanencia de los sectores públicos. Se trata de las escuelas del liberalismo clásico, la marxista, keynesiana, cepalina y neoliberal. En el siguiente capítulo nos abocamos al examen histórico general del proceso intervencionista del Estado, en tanto fenómeno inherente y consustancial al desarrollo capitalista, el cual dio lugar a la expansión y diversificación de los sectores públicos y a la formación de los Estados de bienestar en los países avanzados y de los Estados desarrollistas en los países subdesarrollados. En el tercer y último capítulo retomamos el caso particular de México, analizando el papel desempeñado por el intervencionismo estatal en su desenvolvimiento histórico durante el periodo que abarca la fase de desarrollo, expansión y declive del sector público: 1940 a 1982.

En la segunda parte, llamada *Globalización y privatización: las tendencias mundiales hacia el desmantelamiento del sector público*, abordamos la forma como la globalización determina los profundos cambios en el funcionamiento y estructura de los Estados nacionales y los sectores públicos, disminuyendo las áreas de influencia de la gestión pública y redefiniendo el papel del Estado en términos neoliberales, así como imponiendo la primacía del mercado mediante los procesos de privatización y desregulación.

En el primer capítulo de esta segunda parte se analizan las consecuencias de la globalización y la integración económica en tanto nuevo entorno de funcionamiento de los Estados y como procesos que van desmontando a los sectores públicos y sus instituciones. Aquí exponemos cómo estos procesos conducen aceleradamente al desmantelamiento del Estado benefactor y del Estado desarrollista, y a la reestructuración y también desmantelamiento de los sectores públicos. Los otros dos capítulos están dedicados a describir y analizar

el nuevo papel del Estado y las funciones del sector público reformado, así como el rol que cumplen las privatizaciones en los procesos de recomposición de las relaciones entre el Estado y el mercado a favor de este último.

En la última parte, que titulamos *La privatización y el desmantelamiento del sector público en México en el marco de la globalización: 1982-1999*, hemos retomado los análisis precedentes para introducirnos al examen de los procesos de privatización y desmantelamiento de las áreas estratégicas y servicios públicos en México en el periodo mencionado. Así podemos verlos en tanto fenómenos derivados de la globalización e integración subordinada y de la nueva correlación de fuerzas al interior del aparato público administrativo, expresados en la reforma del Estado y en un nuevo intervencionismo de carácter neoliberal. En los tres capítulos que comprenden esta tercera parte de la tesis, demostramos que el intervencionismo estatal que se gestó con la globalización ha estado sistemáticamente abocado a la desestructuración y desmantelamiento del sector público y al fortalecimiento y apuntalamiento del mercado, representado por poderosos grupos financieros asociados al capital transnacional, incrementando con ello la concentración de la riqueza y la polarización de la sociedad.

En el primer capítulo realizamos un examen de las consecuencias que la globalización ha tenido sobre el Estado y el sector público, reestructurándolos para adecuarlos al proceso de integración con los Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio, el cual deja establecida una amplia desregulación y un programa efectivo de privatizaciones. En el siguiente capítulo observamos cómo se da el tránsito de un modelo de fuerte intervención estatal a otro donde la intervención es de carácter supranacional, el cual derivó de la firma de los acuerdos con organismos financieros internacionales que introdujeron la adopción de las políticas neoliberales y el inicio de la reforma del Estado, cuyo eje rector han sido los programas de privatización y desregulación.

En el tercer y último capítulo se muestra que la privatización también es resultado de la nueva correlación de fuerzas al interior del aparato público de poder que da lugar al ascenso de la tecnoburocracia. La consolidación de esta nueva élite dirigente favorece la enajenación de los activos y empresas más rentables del sector público y la entrega de los principales recursos públicos a los grandes capitales, tanto nacionales como extranjeros, consolidándose el desmantelamiento del sector público y el debilitamiento del Estado y de su capacidad de conducción y gestión pública.

En el epílogo hacemos la recapitulación de las principales ideas y al final del trabajo aparecen la bibliografía y hemerografía consultadas.

PRIMERA PARTE

EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO: TEORÍA Y PRÁCTICA.

El problema de si al pensamiento humano se le puede atribuir una verdad objetiva, no es un problema teórico, sino un problema práctico.

Es en la práctica donde el hombre tiene que demostrar la verdad, es decir, la realidad y el poderío, la terrenalidad de su pensamiento.

Carlos Marx. Tesis 2 sobre Feuerbach.

Es por demás erróneo considerar el crecimiento del Estado como una "carga" improductiva que pesa sobre el sector capitalista: cada vez más, constituye una precondition necesaria para la acumulación de capital privado.

Ian Gough

Los procesos de privatización y desmantelamiento del sector público que acompañan a la globalización, implican la redefinición del papel del Estado y de la administración pública hacia su repliegue y debilitamiento y el apuntalamiento del mercado como agente primordial de los procesos económicos y sociales. La crítica en torno al fracaso del Estado populista interventor y la inoperancia de un sector público ensanchado y que dio paso a la adopción del neoliberalismo como nuevo paradigma impulsor de estos cambios, nos obliga a hacer una revisión histórica del papel desempeñado por el Estado y el sector público en los años de fuerte intervencionismo estatal y de expansión acelerada del sector público, así como de las teorías que han polemizado sobre el quehacer del Estado y las virtudes o vicios del sector público. Este examen nos permitirá evaluar hasta dónde y cómo el Estado en México cumplió con su rol de conductor principal y rector del desarrollo económico y social y por qué funciones y áreas relevantes del sector público se vieron desmanteladas y sustituidas por los mecanismos del mercado.

En esta primera parte del trabajo nos proponemos hacer una revisión tanto teórica como histórica, del papel que ha jugado el Estado en el capitalismo en general y, fundamentalmente, en la evolución económica y social de México a partir de la expansión del sector público, lo que nos permitirá comprender el carácter de los cambios profundos que se están verificando en la estructura y funcionamiento del Estado y la administración pública mexicanos y que determinaron su orientación hacia el mercado.

En el capítulo uno hacemos una revisión y análisis de las teorías que desarrollaron propuestas adversas o favorables al activismo estatal y que incidieron en la formulación de políticas públicas, como la teoría del liberalismo clásico, la marxista, la keynesiana, la escuela de la cepal y el paradigma neoliberal, el cual está conduciendo las actuales transformaciones de los Estados, gobiernos y administraciones públicas, mediante mecanismos como la privatización, desregulación y liberalización económica. El capítulo siguiente se aboca al examen histórico general de la evolución del intervencionismo estatal en el capitalismo, tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados, así como del comportamiento y desarrollo de los sectores públicos en los Estados benefactor y desarrollista. Por último, en el tercer capítulo nos referimos al caso concreto de México, analizando el papel desempeñado por el intervencionismo estatal en el desarrollo histórico de México, en el periodo que abarca la fase de desarrollo, expansión y, finalmente, declive de su sector público: 1940 a 1982.

doctrina del neoliberalismo. Retomamos también el análisis marxista del Estado capitalista, teoría que nos sirve de marco conceptual y metodológico de análisis.

1.1 El Estado Policía del liberalismo clásico.

La doctrina liberal se expresa como teoría económica y como teoría política, siendo en ambos casos partidaria de una intervención mínima del Estado. Esta postura no intervencionista se entiende mejor si analizamos su surgimiento en el contexto de los hechos históricos. El liberalismo clásico nace en oposición a la política mercantilista del gobierno del antiguo régimen y en defensa de un capitalismo emergente que requería liberarse de toda traba feudal para su desenvolvimiento y expansión. Esta corriente de pensamiento tiene lugar con los cambios políticos, económicos y sociales que dieron origen en Europa a la etapa industrial, poniendo fin a la era de la servidumbre. De aquí que constituya un sistema teórico que se apoya sobre algunos de los aspectos peculiares del sistema político y económico de la Europa de fines del siglo XVIII y principios del XIX, como el ascenso del capitalismo industrial en Inglaterra, la concepción de un orden natural y un derecho individual - en oposición al derecho divino -, la libertad económica y la emergencia del Estado moderno.

No obstante estos cambios, el desarrollo del Estado moderno se veía entorpecido por los residuos del feudalismo y la tiranía administrativa del Estado absolutista³, lo cual justifica el proyecto liberal burgués de recortar los poderes al Estado para consolidar el tránsito al Estado moderno y a la clase capitalista. En efecto, la visión clásica se opone en lo fundamental a la concepción de los mercantilistas del antiguo régimen, quienes postulaban que las actividades

³ Alexis de Tocqueville nos relata que a finales del siglo XVIII, la nobleza francesa había dejado de ejercer la administración pública y decrecía su opulencia y poder, pero seguía conservando derechos exclusivos: "Las sustituciones, el derecho de primogenitura, los tributos, el maestrazgo, todos los restos de la vieja sociedad feudal subsistían aún", y que, según Tocqueville, la hacían "odiosa" *El Antiguo Régimen y la Revolución*, I. España, Alianza Editorial, 1982, p 28.

mercantiles sólo podían florecer bajo la tutela del Estado y que, por lo tanto, el Estado debía desempeñar un papel activo en la regulación de la economía.

La doctrina mercantilista, que florece en la época de auge del capitalismo comercial (siglos XVII y XVIII), sitúa al Estado como pieza clave en el desarrollo del mercado. Y esto no es en vano, ya que la expansión comercial de ultramar, base de la acumulación de capitales que dio origen a la Revolución Industrial y propició la conquista y explotación de las colonias, enriqueciendo a los países centrales, fue impulsada y propiciada por los Estados nacionales con monarquías absolutas que con sus políticas proteccionistas y bajo formas de organización política cameral y de policía, desarrollaron y fortalecieron una economía de mercado al mismo tiempo que acrecentaban el poderío estatal y la formación de una poderosa burocracia.

Sin embargo, la permanencia de un orden de códigos, sanciones y alcabalas, esto es, de privilegios y derechos feudales que mantenía la administración absolutista, frenaban la evolución y ascenso del capitalismo industrial. Es por esto que el núcleo de la doctrina liberal, en contraste con el mercantilismo, es el Estado mínimo, es decir, el Estado que debe apartarse y dejar hacer a los particulares, asumiendo la creencia de que la economía marcharía sola y con tendencia al equilibrio si se dejaba a la ley natural. Así pues, los clásicos se ocuparon de proponer una actuación mínima del Estado y el desmantelamiento de la administración absolutista, la cual mantenía poderes abusivos y resabios feudales que obstaculizaban la inversión industrial y la emergencia de una clase capitalista. Abogaban por un nuevo orden social en el que se eliminara la actuación estatal de carácter feudal que solo beneficiaba a una aristocracia terrateniente en detrimento del progreso económico del capital y la economía de mercado, por lo que propusieron como nueva filosofía la libertad económica, baluarte del individualismo capitalista.

El ascenso de las manufacturas y de la burguesía industrial origina esta nueva visión teórica, ocupándose de la defensa de la libertad de producción y libertad de mercado y cuyas premisas destituyen al Estado como ente central de los procesos productivos, aunque aceptaba que protegiera a las nacientes industrias hasta su maduración. Mientras que el mercantilismo fue una teoría de la intervención estatal en el funcionamiento de la economía a partir de una política expansionista y belicista en términos de rentabilidad comercial y poderío para el Estado absolutista; es decir, mientras se sustentaba en la unidad de los órdenes político y económico (para los mercantilistas el propósito de la economía era fortalecer al Estado), la teoría del liberalismo clásico propugnaba por una rigurosa separación formal de los sistemas político y económico, por una distinción entre economía y política con base en la supremacía del mercado y su capacidad para conseguir el equilibrio.

Los clásicos del pensamiento liberal, como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, David Ricardo, Humboldt, Constant, John Stuart Mill y Tocqueville, combaten al Estado absolutista de los príncipes para lograr emancipar el poder económico del poder político, limitando la esfera de acción del poder político absoluto e instaurando la supremacía del mercado y de los propietarios capitalistas. La escuela liberal clásica impulsó al Estado limitado o guardián, el cual deviene de la idea de que la única tarea del Estado es la de impedir que los individuos se hagan daño mutuamente, según nos dice Norberto Bobbio, idea que deriva de "cuando los que tenían derecho a votar eran solamente los propietarios [por lo que] era natural que pidieran al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad."⁴

El liberalismo económico, por su parte, persiguió la idea del individualismo en la consecución del máximo bienestar social, sin otra guía que la "mano invisible" que orienta su conducta. Según esto, el sistema económico opera como un mecanismo natural y separado de lo político, que conduce por sí mismo al

equilibrio y funcionamiento óptimos a través de la actuación espontánea de los individuos, los cuales, al perseguir su propio interés individual sin ningún tipo de interferencias, como las estatales, y bajo el criterio de obtener una ventaja máxima para sí, logran una mejor asignación de los recursos y la maximización de los beneficios de la comunidad: "Cada individuo en particular - decía Adam Smith - se afana continuamente en buscar el empleo más ventajoso para el capital de que puede disponer. Lo que desde luego se propone es su propio interés, no el de la sociedad; pero estos mismos esfuerzos hacia su propia ventaja le inclinan a preferir, de una manera natural, o más bien necesaria, el empleo más útil a la sociedad como tal."⁵ Se identifica con la idea mecanicista de que el libre mercado es el mejor medio de asignación de recursos y el único con capacidad de autorregular las actividades económicas privadas.

La doctrina del liberalismo económico o librecambista, cuya formulación más clara es la sentencia del "dejar hacer, dejar pasar" ("*laissez faire, laissez passer*"), se identifica y aboga por los intereses de la burguesía industrial en ascenso. De aquí que sus premisas se encaminaran a la abolición de las restricciones a los industriales a través de la promoción de políticas económicas cuyos puntos básicos son el libre mercado, presupuesto balanceado (a través de una política de gastos públicos mínimos), la liberalización del mercado de trabajo y una política fiscal que no interfiera en las ganancias de los empresarios.

También, y como aspecto central de la doctrina, se propuso la eliminación de las restricciones al comercio y su intensificación mediante el aprovechamiento de las "ventajas comparativas" de la dotación de recursos de los diversos países del mundo. En términos de David Ricardo, significaba que cada país produjera "...aquellos artículos que, debido a su clima, su situación y demás ventajas naturales o artificiales, le son propios..."⁶, intercambiándolos por los producidos

⁴ Ver Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Méx , F.C E , 2000, pp.42-43.

⁵ Adam Smith *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Ed FCE, 1997, p 400.

⁶ David Ricardo. *Principios de economía política y tributación*. México, F C E , 1973, p.101

en otros países. El libre comercio, obviamente, garantizó el abastecimiento de materias primas y recursos naturales a los centros industriales de las metrópolis que los requerían cada vez en mayores proporciones, al mismo tiempo que abrió nuevos mercados a sus productos manufacturados. Esto sometió a los países periféricos a un detrimento de sus términos de intercambio.

Para el pensamiento clásico, el liberalismo no significaba la eliminación del intervencionismo estatal, sino su reformulación hacia un activismo más limitado a guardar el orden natural de la economía y sociedad y a proteger la propiedad y libertad individuales, creando y resguardando las condiciones de la propia economía de mercado y de su crecimiento en intervenciones exclusivamente para sostener las bases legales de las relaciones sociales capitalistas (manteniendo una moneda estable, manejando la hacienda, la defensa y las relaciones exteriores). Lo que se traduce en la máxima reducción de las funciones del Estado y su confinamiento a las de policía y guardián del sistema capitalista industrial.

El desarrollo del capitalismo con la configuración de un sistema monopolístico que suplía la estructura de libre competencia de la época de los clásicos, así como las tendencias al desequilibrio y crisis de la economía, mostraron la incapacidad de la teoría del liberalismo para explicar y resolver las contradicciones económicas y sociales de la nueva era, dándose las condiciones para la llamada escuela neoclásica de fines del siglo XIX y principios del XX. Esta nueva corriente despoja a la teoría librecambista de todo contenido social (la noción de clases sociales fue sustituida por el estudio de individuos homogeneizados y con las mismas posibilidades de acceder al mercado), y construye una visión aséptica, parcial e idealizada de la realidad, pues sus supuestos son los de una economía estática, cerrada y sin gobierno.

Aunque mantienen continuidad con los sustentos básicos de los liberales clásicos, como la concepción de Estado policía o Estado gendarme de la era

anterior, en realidad los neoclásicos se ocupan de la intervención estatal sólo para condenarla. Para clásicos y neoclásicos, el Estado, a través de su administración pública en tanto ente en acción, deberá intervenir sólo como garante y preservador de un sistema autorregulado y regido por los particulares. Es decir, para ambas teorías las funciones del Estado se limitan a las militares, policiales, educativas y jurídicas, dejando todo lo restante a las "libres fuerzas del mercado".

1.2.La teoría marxista del Estado capitalista.

Si la visión liberal considera al Estado y a la sociedad civil como órganos independientes, es porque refleja el pensamiento político que acompaña el nacimiento y la formación del Estado moderno, el cual se presenta como la expresión de lo universal y garantía del interés general de toda la sociedad. Así vemos que el Estado fue entendido como la forma racional de la existencia social del hombre (Hobbes); como árbitro imparcial que impide la degeneración de la sociedad natural (Locke); o como "expresión de la voluntad general" (Bonnin). Ante estas corrientes, Carlos Marx (1818-1883) contrapone su teoría del Estado en tanto la forma de organización de la sociedad y órgano que, lejos de ser independiente de la sociedad civil, la representa pues deviene de su división en clases antagónicas para amortiguar y conciliar sus antagonismos. Esto significa que el Estado es el representante oficial de toda la sociedad y su síntesis en un cuerpo social visible, pero lo es sólo como Estado de la clase dominante.⁷

El marxismo surge en el periodo del fortalecimiento de los Estados nacionales de Europa y cuando el capitalismo era ya dominante como sistema mundial (Marx, Engels), y se enriquece con las aportaciones de los teóricos del imperialismo en la etapa moderna del capitalismo, cuando el reino de la libre

⁷ Cf. Carlos Marx. "La guerra civil en Francia", Federico Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico", "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", en *Obras Escogidas en dos Tomos*. Moscú, Ed Progreso, 1955, Vladimir Ilich Lenin *El Estado y la Revolución*. España, Ed. Planeta-Agostini, 1993

competencia deja su lugar al de los monopolios (Lenin, Gramsci, Hilferding, Luxemburgo, Magdoff, O'Connor, Palloix, Poulantzas, Castells). No se dedicó exclusivamente a hacer una crítica de la economía política clásica y del capitalismo de su tiempo, sino que constituye todo un aparato teórico para analizar los procesos sociales, económicos y políticos en su devenir histórico y su concatenación entre ellos bajo una nueva perspectiva totalizante y dialéctica: la del materialismo histórico.

Esta visión histórica y dialéctica analiza y critica al Estado capitalista entendiéndolo como la síntesis y expresión de la sociedad, como la forma de organización y el órgano de dominación de la clase capitalista, que brota de la sociedad pero que se sitúa por encima de ella y se divorcia cada vez más de ella, afianzando y legalizando esta opresión y amortiguando los choques entre las clases mediante aparatos de poder del Estado, como la burocracia, el ejército permanente y la policía que, al igual que el Estado, están situados por encima de la sociedad y separados de ella, pero que permiten su organización. En este sentido, "el Estado es la organización de la sociedad" en tanto que la administración pública es "la actividad organizadora del Estado", la que le permite esta y no otra forma de organización.⁸

La teoría marxista del Estado explica que la separación del Estado moderno burgués de la sociedad civil es una mera apariencia y la forma mediatizada que reviste la autonomización y privatización de los individuos en una sociedad basada en la reproducción ampliada del capital y la competencia y en los intercambios universalizados de mercancías, y que a nivel político se expresa en los valores "universales" de libertad y de igualdad formales y abstractos. Un jurista estudioso de la teoría marxista del Estado, Nicos Poulantzas, establece que "...en la medida en que aparecen las estructuras

⁸ "El Estado y la organización de la sociedad, no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad." Carlos Marx. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano'"(1944), p. 366, en INAP, *Revista de Administración Pública*, no. 4-54, 1956-1983, feb., 1983, p. 365.

políticas universalizantes del Estado, éste se disocia de la sociedad civil que sigue siendo el lugar de las contradicciones entre intereses privados. Su carácter de universalidad basado en una conciliación de los diversos intereses privados, en una síntesis de sus contradicciones es...sólo una ilusión y una pura formalidad 'falsa' ...El Estado moderno, por lo tanto, aunque corresponde a los intereses privados de la clase burguesa, mediante una proyección 'ideológica' claramente mistificadora, se 'proclama' la esfera del interés universal".⁹

Así, en el Estado representativo moderno, los intereses privados y sociales, lo económico y lo político, están estrechamente vinculados en la medida en que el Estado "traduce" los intereses particulares de las clases dominantes como intereses generales de toda la sociedad. Sin embargo, para Engels, el "...Estado moderno, cualquiera que sea su forma, es una máquina esencialmente capitalista, es el Estado de los capitalistas, el capitalista colectivo ideal."¹⁰ Al identificar al Estado como Estado de clase, es decir, al considerarlo como la forma en que está organizada la sociedad capitalista en tanto Estado de los capitalistas y no como árbitro imparcial y manifestación de la voluntad general, el marxismo busca los males de esta sociedad en la esencia misma del capitalismo, en la forma de organización social capitalista, y no en una forma concreta de Estado y de su administración. La fuente de los males sociales, por tanto, no debe buscarse en deficiencias accidentales o intencionales de la administración pública - la que sólo representa la *actividad organizadora* del Estado burgués -, o en leyes naturales ante las que nada puede hacer el hombre, sino en el propio modo de producción capitalista sustentado en la explotación del trabajo asalariado y la apropiación privada de la riqueza y del que el Estado capitalista es síntesis y expresión activa.¹¹

⁹ Nicos Poulantzas. *Sobre el Estado capitalista*. España, Ed Laia, 1974, pp.83-84

¹⁰ Fedenco Engels "Del socialismo utópico al socialismo científico", en *op cit.*, p.147.

¹¹ "Cuanto más poderoso es el Estado ..tanto menos dispuesto se halla a buscar la razón de las dolencias sociales en el principio del Estado - o sea, en la actual organización de la sociedad, de la que el Estado es expresión activa, consciente y oficial -, tanto menos dispuesto se halla a comprender que el Estado es el principio *universal* de esas dolencias " Carlos Marx. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social Por un prusiano'"(1944), p 366, en INAP, *loc. cit*

Siendo así el Estado moderno "...una organización creada por la sociedad burguesa para defender las condiciones exteriores generales del modo capitalista de producción contra los atentados, tanto de los obreros como de los capitalistas individuales"¹², la teoría marxista le atribuye al Estado de los capitalistas una función específica pero fundamental: la de crear y garantizar las condiciones generales de existencia de la clase en el poder. Aquí la concepción del Estado-policía de la visión clásica se amplía a otras muchas funciones que le permiten crear y recrear estas condiciones de la sociedad capitalista y no tan sólo resguardarlas, pues junto a la función económica que de manera directa e indirecta le permite al Estado crear las condiciones materiales de la reproducción capitalista, se hacen necesarias la función jurídico-política de dominación y la función ideológica de subordinación, funciones que realiza el Estado en la moderna sociedad capitalista a través de la actividad organizadora que desempeña la administración pública mediante el manejo de la demanda, socializando los costos y manteniendo la paz social y la estabilidad política.

Además, la injerencia estatal en la vida económica y social se ha ido incrementando conforme el desarrollo del capitalismo acentuaba los componentes de inestabilidad inherentes al proceso de acumulación y que ni el mercado ni la clase en el poder por sí solos pudieron librar sin el auxilio del Estado y la administración pública. El reconocimiento de la impotencia de la clase capitalista para dirigir el funcionamiento normal del capitalismo y el papel suplementario del Estado en este funcionamiento, le permite a Engels hacer la siguiente aseveración: "A la par que las crisis revelan la incapacidad de la burguesía para seguir rigiendo las fuerzas productivas modernas, la transformación de las grandes empresas de producción y transporte en sociedades anónimas, trusts y en propiedad del Estado demuestra que la burguesía no es ya indispensable para el desempeño de estas funciones...". Lo que no significa que las empresas asimiladas por el Estado o nacionalizadas pierdan su condición y su carácter capitalista, tan sólo que el Estado pasa a

¹² Fedenco Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico", en *op.cit.*, pp.146-7.

hacerse cargo del mando de la producción "en provecho y beneficio de los capitalistas".¹³

La crítica marxista al Estado capitalista se sustenta en la argumentación general - independientemente si se trata de la perspectiva instrumentalista, estructuralista o hegeliano-marxista - de que este Estado sirve ampliamente a los intereses de la clase capitalista en su conjunto. Según la teoría marxista, el Estado moderno capitalista obedece a una racionalidad capitalista no a capitalistas individuales, por lo que interviene para regular los intereses de la multitud de capitalistas individuales que se contraponen unos a otros, pero con el único y esencial objetivo de dar al interés medio de la burguesía una forma general y, de esta manera, garantizar sus beneficios comunes. En el Manifiesto Comunista, Marx y Engels señalan: "El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa."¹⁴ Lo cual le permite participar al lado de los capitalistas pero sin entrar a competir con ellos, no sólo llenando las lagunas funcionales de los particulares sino también paliando las distorsiones del mercado.

Es importante señalar también que para la teoría marxista, las funciones del Estado están determinadas históricamente por las distintas etapas de acumulación capitalista y la correlación de fuerzas imperante entre las fracciones del capital. Esto significa que el Estado no gobierna para toda la burguesía, sino que favorece a las fracciones hegemónicas de ésta, que son las que imponen, en última instancia, las directrices y la racionalidad del sistema. Aquí damos cuenta de que no hay funcionamiento puramente global de la actuación estatal ni enteramente fraccionada, sino que la intervención estatal articula ambos aspectos variando según las respectivas posiciones de las clases y según el alcance político de las medidas que se han tomado

¹³ *Ib.*, pp. 145-146

¹⁴ Marx-Engels. *El Manifiesto del Partido Comunista*. Moscú, Ed Progreso-Eds de Cultura Popular, 1979, p.32.

Así, en la etapa reciente del capitalismo en la que domina e impera el capital financiero monopólico, las funciones que cumple el Estado a través de la administración pública y que le permiten contrarrestar la caída de la tasa de ganancia en favor de esta fracción son, en sus términos más amplios, la desvalorización del capital (socializando las pérdidas y mediante las transferencias financieras y subvenciones al capital, manteniendo y creando un mercado a los bienes que produce el sector capitalista privado y mediante políticas económicas favorables al capital); y la gestión de la fuerza de trabajo para disminuir los costos de su reproducción y aumentar su productividad (mediante la política laboral, los gastos sociales en educación, salud, vivienda, investigación y tecnología, etc.).¹⁵

Esta última función, a la que algunos autores denominan *administración tutelar*¹⁶, en realidad abarca más que la tarea de contrarrestar los males sociales y como paliativo de la miseria, pues la gestión de la fuerza de trabajo tiene como finalidad primordial reproducir la relación social capitalista (capital-trabajo), independientemente de que esta relación profundice la pauperización. Además, la expansión y perennización del sistema capitalista a través de la internacionalización del capital es otra función llevada a cabo por los Estados nacionales de los países imperialistas.

Se entiende, por todo lo aquí dicho, que el Estado es funcional a la reproducción del capital y que el crecimiento del sector público no es antagónico a la acumulación de capital privado sino un prerrequisito a su propia existencia. Sin embargo, también existen aspectos disfuncionales o negativos a esa misma reproducción y que el curso del desarrollo capitalista fue demostrando. La

¹⁵ Cf Manuel Castells. *La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo*. Méx., Ed SXXI, 1978; Ian Gough. "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado", en H.R. Sonntag y H. Valecillos *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Méx., Ed SXXI, 1977

¹⁶ Omar Guerrero nos dice que "el pauperismo, además de reproducirse, produce deficiencias en la salud, en la reproducción de la fuerza del trabajo y en las facultades creativas e intelectuales de los pobres. Por tanto, la administración tutelar del Estado abarca, además de las instituciones de beneficencia, otras más de seguridad social, salud y protección al salario. Inclusive los ministerios y organismos descentralizados del Estado encargados de la administración tutelar, llegan a absorber buena parte del presupuesto anual de la administración pública en los países capitalistas." *La Administración Pública del Estado Capitalista* México, Ed Fontamara, 1995, p 193.

acumulación capitalista va involucrando al Estado en una gama cada vez más amplia de responsabilidades que fueron complicando el manejo de la administración pública, pero al mismo tiempo alejó al aparato estatal de la posibilidad de resolverlas, ya que los gastos crecientes del mismo no son compensados con sus ingresos.

La ampliación de la injerencia del Estado para regular la economía y administrar una sociedad cada vez más compleja, su intervención para socializar los costos de la expansión capitalista mediante los enormes volúmenes de gasto público y las políticas públicas que limitan los ingresos estatales para beneficiar la rentabilidad del capital, dieron como resultado una sobrecarga de compromisos y obligaciones que le impidieron al sector público seguir funcionando como “motor” del capitalismo. La intervención creciente del Estado, a pesar de ser un fenómeno estructural intrínseco a la reproducción del capital y el eje de la estabilidad social, se fue transformando en una de las más profundas causas de inestabilidad y en obstáculo a esta misma reproducción.

Así tenemos que los crecientes requerimientos en el cumplimiento y desarrollo de las funciones del sector público y la incapacidad del mismo para hacerse de mayores recursos financieros, ha traído como consecuencia la crisis fiscal del Estado. No es entonces, como algunas corrientes teóricas antiestatistas alegan, que el Estado se convierte por sí mismo en impedimento y obstáculo al desenvolvimiento de los países capitalistas, sino que son la multitud de funciones que le ha impuesto el desarrollo del capitalismo y que la teoría marxista ha demostrado, lo que ha hecho que el Estado y el sector público crezcan desmesuradamente, impidiéndoles, en un momento dado, ejercer su papel de propulsor importante e imprescindible del sistema capitalista.

1.3. La conceptualización keynesiana: el Estado de bienestar.

La grave crisis y el desplome de los años treinta que naciera en Estados Unidos y se extendiera a todos los países capitalistas invalidaron las teorías que descansaban en el predominio del Estado liberal y que sostenían la autorregulación del mercado. La visión de la doctrina liberal clásica según la cual la regulación estatal de la actividad de los particulares era un mal que debía evitarse por principio, así como sus propuestas añejas de continuar con un presupuesto equilibrado, fue duramente criticada por Keynes al incorporar a su análisis la observación de la realidad concreta de la que se habían alejado las teorías precedentes y que no podía seguirse soslayando, como la presencia del Estado como un factor objetivo fundamental para restablecer el equilibrio a través del gasto público y la inoperancia de la "mano invisible" para resolver las tendencias al desequilibrio del capitalismo, realizar una óptima asignación de los recursos, maximizar los beneficios sociales y proveer de ocupación plena a la población trabajadora.

La creciente participación del Estado en las principales economías del mundo y la posición favorable de Keynes ante este hecho - que como economista y político inglés se preocupó por los problemas que aquejaban a su país -, permitió que su teoría se inclinara a favor de dotar al aparato estatal de la capacidad de regular y corregir los desajustes funcionales y salvaguardar al capitalismo de nuevas crisis, constituyéndose sus postulados en la nueva visión teórica para enfrentar y recomponer las bases del funcionamiento del sistema capitalista y favorecer una nueva etapa de expansión del mismo.

John Maynard Keynes (1883-1946) es un apologista del sistema capitalista¹⁷ y como tal predica y sanciona la intervención del Estado como el

¹⁷ En tanto consejero de Estado y miembro destacado de la burguesía inglesa, Keynes se muestra favorable a la defensa de lo que él llama sus intereses de clase y que le permiten visualizar las medidas de política necesarias para solucionar los problemas de funcionamiento del sistema capitalista, del cual es un claro apologista "Si yo tengo que defender intereses parciales - nos dice el economista inglés -, defenderé los míos. Cuando llegue la lucha de clases como tal, mi patriotismo local y mi patriotismo personal .. estarán con mis afines. Yo puedo estar influido por lo que estimo que es justicia y buen sentido; pero la lucha de

único mecanismo que puede suplir las deficiencias del mercado y restablecer la estabilidad de la economía en el corto plazo. Dota al sector público de una función de regulación global y reprueba la teoría del *laissez-faire* pues demuestra que el sistema capitalista por sí mismo es incapaz de superar los desequilibrios coyunturales por lo que aprueba la intervención del Estado como una excepción necesaria al buen funcionamiento de la economía.¹⁸

La llamada escuela keynesiana, al igual que la teoría liberal, refleja los intereses de la burguesía industrial pero frente a situaciones históricas diferentes, pues mientras en el período de los clásicos ésta estaba en plena etapa de ascenso, a fines de los años veinte del presente siglo y ya como clase consolidada se enfrenta a una profunda crisis y depresión económica que no lograron explicar los paradigmas existentes (clásicos y neoclásicos). La labor de Keynes fue demostrar no sólo la falsedad y lo insostenible de los postulados acerca de que un mercado libre tiende automáticamente al equilibrio en una época en que predominan los monopolios y se amplía el sector público, sino también la insuficiencia e incapacidad de las teorías prevaletientes para esclarecer los nuevos procesos que agitaban a los países industrializados, como la crisis y el estancamiento económico. (Incluso entre los neoclásicos existía la versión, poco antes de la gran depresión, de que los Estados Unidos se encaminaba a un crecimiento permanente y sostenido y al más prolongado período de prosperidad).

Keynes observó serios obstáculos a la vigencia del sistema económico capitalista ante su incapacidad para procurar la ocupación plena y una mejor distribución de la riqueza y los ingresos. Si su defensa de la injerencia estatal lo llevó a propuestas redistributivas del ingreso y al planteamiento del Estado de bienestar, no lo hace con intereses populistas y socializantes; antes bien ve en esta participación la única condición para mantener al sistema y evitar su

clases me encontrará del lado de la burguesía educada . "J M Keynes, en Osvaldo Sunkel y Pedro Paz *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Méx , Ed S XXI, 1993, p.224

¹⁸ Héctor Guillén Romo *Orígenes de la crisis en México*. Méx , Ed ERA, 1984, pp.16-19

colapso. En este contexto, como portavoz de la burguesía industrial y con la clara perspectiva de resolver los problemas económicos que las teorías anteriores no pudieron explicar y que derivaron en experiencias económicas y sociales lamentables como la sobreproducción y el desempleo, desencadenando la crisis más aguda que haya vivido el capitalismo hasta entonces, Keynes se manifiesta a favor de una influencia mayor del gobierno:

“Creo - nos dice - que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir.”¹⁹ De cualquier manera, el nuevo tipo de Estado que emerge de esta concepción keynesiana sintetiza una nueva articulación entre sociedad civil y Estado, al incorporar viejas demandas sociales y representar a las clases subalternas, rebasando así la mera función de gestor de la crisis para ser también el Estado de bienestar.

Para Keynes el Estado debía dejar su anterior papel de guardián y actuar de manera más dinámica con el establecimiento de “ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada” y con políticas públicas de impulso a la demanda. Su propuesta fue la de un Estado más interventor, aunque éste debía actuar de manera indirecta, con políticas que eviten el desempleo y aumenten el nivel de consumo a fin de contrarrestar las crisis de sobreproducción.

Así, la defensa que hace Keynes del Estado benefactor no se contrapone a su apología del individualismo y la libertad capitalistas: “...mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la

¹⁹ J.M. Keynes *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* Méx., Ed FCE, 1977, pp 332-333

propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual".²⁰ De ahí que la intervención estatal para Keynes debía ser circunstancial y compensatoria de la actuación privada así como restringida a aquellas funciones que permitan restablecer el equilibrio y salvaguardar al capitalismo.

1.4. La escuela de la CEPAL y el Estado promotor del desarrollo.

Hasta la década de los cuarenta, los países latinoamericanos carecieron de una herramienta teórica propia que permitiera a los gobiernos enfrentar sus problemas a partir de un conocimiento profundo de la realidad de la región, disponiendo exclusivamente de los enfoques neoclásico y keynesiano para fundamentar su política económica. La adopción de estos esquemas los limitó de manera importante en la estructuración de una visión teórica autóctona que los ayudara a esclarecer la problemática latinoamericana de desarrollo y dependencia.²¹

Frente a estos esquemas importados, a fines de los años cuarenta se desarrolla una corriente teórica alternativa y propia de la región latinoamericana: la doctrina cepalina. El pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo perteneciente a las Naciones Unidas, surge para contraponerse a las explicaciones keynesiana y del liberalismo clásico que, por ser teorías importadas, no ponen el acento en la especificidad latinoamericana y en su necesidad de resolver los problemas del subdesarrollo y

²⁰ *Ibidem.*, pp.332 y 334-335

²¹ Héctor Guillén Romo, *op cit.*, pp.16-26.

del cambio social. De hecho, uno de los pioneros de las tesis cepalinas, Raúl Prebisch, se abocó a las críticas de los esquemas librecambistas de las ventajas comparativas que asignan a los países de la periferia latinoamericana el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, esquema pretérito de la división internacional del trabajo que los privaba de la posibilidad de industrializarse y de elevar el nivel de vida de la población.²²

El esfuerzo de industrialización, apoyado en la sustitución de importaciones de manufacturas, fue la respuesta latinoamericana ante el estrangulamiento del sector externo, el que ya no podía impulsar el desarrollo de América Latina. Este esfuerzo fue alentado y promovido por la CEPAL, institución que albergaba en sus idearios un intervencionismo estatal sistemático y directo para conducir los procesos de industrialización. De modo general, el ideario cepalino asigna al Estado la tarea de planificar y promover un desarrollo industrial equilibrado, manteniendo el control nacional de las decisiones fundamentales sobre las políticas productivas de las empresas a través de planes globales de desarrollo, la planificación tecnológica, el establecimiento de normas para la transferencia y adaptación de tecnologías y la regulación de la participación y actuación de las inversiones y empresas extranjeras.²³ Los que comparten la postura crítica y nacionalista de los primeros años de la CEPAL observaron al proceso industrializador, no como un fin en sí mismo sino como un medio para alcanzar un desarrollo independiente y sustentable de la periferia.

Las tesis de la CEPAL fueron compartidas por muchos gobiernos de América Latina - incluido el de México - , las cuales se centraron en la necesidad de impulsar la industrialización de la región no sólo mediante la aplicación de las políticas de sustitución de importaciones, sino también a través de políticas tendientes a desarrollar las exportaciones de manufacturas, a ampliar los

²² Ver Raúl Prebisch. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Boletín Económico de América Latina*. New York, CEPAL, febrero, 1962 y marzo, 1961

mercados internos y a lograr la integración subregional.²⁴ Por supuesto que todas estas modalidades necesarias para impulsar un “desarrollo hacia adentro” y promover la recuperación y expansión económica entrañaban una intervención estatal más dinámica y diversificada, es decir una injerencia directa en los procesos productivos y distributivos. De aquí que en los años cuarenta surja una fórmula intervencionista estatal acorde con las necesidades de impulsar, planificar y promover un modelo desarrollista orientado al mercado interno y al fomento de una clase empresarial nacional. Esto es, el Estado desarrollista.

Las corrientes cepalinas respaldaron ampliamente el nuevo rol del Estado como promotor y planificador del desarrollo industrial y social así como la participación decisiva y directa del sector público en el proyecto sustitutivo de importaciones, pero sin soslayar la importancia del mercado como mecanismo regulador de la economía. Por ello vemos que en un documento de la CEPAL se establece que la intervención estatal no sólo se ha apoyado en mecanismos indirectos como las políticas comercial, fiscal, monetaria, etcétera, también se ha dado una forma más activa y deliberada de promoción industrial, “...ya sea para constituir empresas estatales y mantenerlas como tal, para transferirlas al sector privado una vez consolidadas o para orientarlas desde su inicio como empresas privadas, proponiendo y contribuyendo a llevar a cabo las iniciativas o apoyando las ya surgidas de particulares.”²⁵ Esta política de promoción estatal directa a través de la ampliación del sector público promovida por la CEPAL, ha ejercido una enorme influencia en el dinamismo y orientación de las actividades industriales y en el impulso de un sector privado que de esta manera pudo participar y beneficiarse del intervencionismo estatal.

El reconocimiento por parte de la CEPAL del carácter supletorio y complementario del sector público y no competitivo con el privado, lo establece en el mismo documento cuando nos dice que, lejos de que las entidades públicas

²³ Ver CEPAL. *La industrialización latinoamericana en los años setenta*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, 1975

²⁴ *Ibidem*, p.37

signifiquen una competencia al capital privado, se orientaron "...más bien a atender a las exigencias de crecimiento de sectores industriales que la iniciativa privada no estaba en condiciones de atender, ya fuese por la cuantía global de recursos o por el riesgo que involucraba su participación."²⁶ Como se comprende, el sector público sólo acude a aquellas actividades a donde no lo hace el capital privado de forma espontánea, creando empresas estatales y facilitando las condiciones para que, una vez consolidadas por las entidades públicas pertinentes, fueran transferidas a los particulares. De aquí que la contribución del sector público al desarrollo latinoamericano haya sido más de carácter cualitativo que cuantitativo al abrir campos nuevos al desarrollo del sector privado.

Es decir, la reafirmación del papel del Estado, bajo los criterios de la CEPAL, tiene que ver con un papel no sólo regulador y orientador de la actividad económica general, sino también "...como partícipe directo del proceso de industrialización en el carácter de empresario, sobre todo en el campo de las industrias básicas"²⁷, a donde el mismo sector público realizó la sustitución de importaciones en calidad de pionero. Sin embargo, debe reconocerse que la transferencia de empresas ya consolidadas al sector privado no es propiamente la actitud de un empresario, como lo explica en diferente documento dicho organismo; así entonces "...las instituciones públicas han tenido un papel más bien 'promotor' que 'empresarial' propiamente dicho. De ahí que no siempre quepa evaluar en sentido estricto las condiciones de operación y rendimiento del conjunto de las empresas estatales que han permanecido como tales, pues si bien a menudo se comprueba una eficiencia relativamente baja, no debe olvidarse que han sido precisamente aquellas que han registrado niveles mayores de productividad las que en muchos casos han sido transferidas a los intereses particulares"²⁸

²⁵ CEPAL. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nueva York, Naciones Unidas, 1965, p 173

²⁶ *Ibidem*, pp.176-177

²⁷ CEPAL, 1975; p.38

²⁸ CEPAL, 1965; p 177

No obstante que las principales tesis de la CEPAL se centraron en el sentido de promover un desarrollo industrial que alcanzara mayores niveles de justicia social y abatiera la dependencia externa a partir de la conducción y planificación estatal, tesis que prevalecieron aunque no con éxito en muchos países latinoamericanos hasta los años setenta, las condiciones de la economía latinoamericana y su conducción por los linderos del neoliberalismo trastocaron por igual los fundamentos cepalinos, perdiendo la CEPAL su espíritu crítico y nacionalista y ajustando sus criterios a los de las corrientes neoliberales. Con el ascenso de las teorías del libre mercado y del achicamiento del sector público, las propuestas cepalinas en cuanto al papel del Estado se adaptan a la política neoliberal que hoy, y a partir de los años ochenta, es aplicada por todos los gobiernos de América Latina y el Caribe (exceptuando al cubano). Así, el secretario ejecutivo de la CEPAL en 1992 sugiere que el Estado "...debe abandonar muchas de las actividades que abordó en el pasado para concentrarse en lo verdaderamente esencial".²⁹ Las ideas de la CEPAL proponen hoy en día un Estado regulador en lugar de uno abocado a una intervención directa, es decir, terminaron por alinearse a los esquemas importados anglosajones del neoliberalismo.

1.5. La doctrina neoliberal del Estado mínimo y su embate contra el sector público.

El expansionismo del sector público que dio origen al Estado de bienestar en los países desarrollados, ayudó a proporcionar durante mucho tiempo bases firmes para la acumulación del capital, pero a partir de la década de los setenta se convierte en un obstáculo al propio funcionamiento del sistema capitalista y en una amenaza para la continuidad del proceso de acumulación. El carácter contradictorio del intervencionismo estatal, su papel de eliminador de obstáculos

²⁹ Isabel Rueda Peiro (coord.) *Tras las huellas de la privatización El caso de Altos Hornos de México*, Méx., IIEC-S XXI Editores, 1994, p 25

y su conversión misma en obstáculo al sistema económico, ha dado lugar al planteamiento de nuevos problemas teóricos a los estudiosos del Estado y su relación con la economía y al surgimiento de doctrinas adversas al intervencionismo estatal.

En efecto, el fin de la era del auge de la segunda posguerra y el inicio de la crisis capitalista de fines de los años sesenta y principios de los setenta en los países industriales, y que se extiende a los países tercermundistas, da lugar al derrumbe del paradigma keynesiano y del proyecto cepalino en América Latina, así como al renacimiento de las ideas que ponen énfasis en la vuelta del mercado y el desmantelamiento del Estado benefactor, con lo que se pretende volver a la antigua visión ortodoxa clásica sobre el Estado mínimo. Atacando ferozmente la presencia del sector público en todas aquellas áreas que no sean las del orden y defensa y ensalzando las virtudes del mercado libre como el único mecanismo capaz de restablecer el equilibrio, optimizar los recursos y lograr la armonía social, la nueva doctrina del liberalismo pone especial interés en conceptos como la austeridad, el saneamiento fiscal, la desregulación, privatización, desburocratización y liberalización de las economías.

Milton Friedman (Nueva York, 1912) y Friedrich August von Hayek (Viena, 1899) son los máximos representantes de esta corriente conocida como neoliberalismo, la cual ha tenido un profundo impacto en diversas corrientes teóricas en Estados Unidos a partir de la década de los cuarenta. El neoliberalismo, lejos de hacer aportaciones científicas y estructurar esquemas teóricos novedosos para responder a los nuevos problemas de la economía y hacer frente a la doble crisis en la que se sumieron los países a partir de los años setenta (estancamiento e inflación), se remite a culpar al intervencionismo estatal de todos los males del capitalismo y a pregonar la superioridad del mercado y la libre empresa por sobre cualquier institución pública o social, pues aquellos son considerados los únicos mecanismos capaces de asignar de manera eficiente los recursos y de restablecer el orden y el bienestar social.

Hayek defendió la superioridad del mercado sobre el Estado, nos dice José Ayala Espino, en virtud de que, para este representante del liberalismo económico, "el mercado es el mecanismo disponible más eficiente para procesar el cúmulo de información necesaria para coordinar el proceso de intercambio y asignación de recursos entre los agentes económicos. A partir de ello, propuso que la intervención del Estado en las economías capitalistas y/o en las llamadas economías mixtas, es un mecanismo altamente ineficiente, en comparación con el mercado para realizar la coordinación económica entre agentes. La planeación económica en los países capitalistas y socialistas, cancela la libertad individual, la competencia económica y la transmisión de información a través de los precios; todos ellos, aspectos esenciales para la eficiencia económica y el bienestar social."³⁰

En este sentido, Hayek plantea la anulación de la planificación estatal, el fin del Estado planificador y benefactor, así como de los sindicatos, para dejar que la producción, el comercio, la distribución de bienes y servicios, incluida la fuerza de trabajo, sean organizados y administrados por las fuerzas del mercado. Esta idea conduce a Hayek a proponer al mercado como alternativa de regulación social y política sin "jerarquías" ni poderes autoritarios: "El mercado impone un modo de regulación social abstracto, porque son 'leyes' objetivas las que rigen las relaciones entre los individuos, sin que haya entre ellos ninguna relación de subordinación o de mandato."³¹

Al proponer la vuelta al liberalismo de los clásicos y justificar el principio de la mano invisible de Adam Smith, según el cual la satisfacción de los intereses individuales (maximizar sus ganancias) garantiza el bienestar de la colectividad, los neoliberales arremeten contra toda forma de intervención pública que interfiera con la libre competencia, la propiedad privada y la libertad de los precios, es decir, la libertad para obtener ganancias ilimitadas. Los teóricos del

³⁰ José Ayala Espino. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Méx., Fac de Economía/UNAM y Ed Porrúa, 1996, p 110

neoliberalismo comparten la creencia de que el mercado es el único ordenamiento racional, que permite a los individuos la consecución de sus objetivos económicos y utilitaristas bajo un sistema competitivo de libre mercado. Así tenemos que para el pensamiento neoliberal, el mercado es la principal institución económica y social, de cuyo funcionamiento se derivan el orden, la libertad y el bienestar, elementos contrapuestos al "caos" que impone cualquier forma de intervención pública y planificación estatal.³²

Los seguidores de Friedman y Hayek emprenden un embate contra el Estado benefactor y los sectores públicos asociados a programas *welfaristas*, a los cuales se les acusa de ineficientes, onerosos y perniciosos para el libre mercado. Así, el creador de la llamada Escuela de Chicago y difusor principal del mito del mercado como ámbito natural de la libertad y el progreso, Friedman, decide atacar por todos los frentes al Estado de bienestar, al que caracteriza como "el principal foco de interferencias con el sistema de mercado libre", y al sector público, del que dice: "...un sector público cada vez más intervencionista destruirá tanto la prosperidad que debemos al sistema de libre mercado como la libertad humana proclamada de manera elocuente en la Declaración de Independencia". Por consiguiente, Estado providencia y sector público ampliado son enemigos de la libertad empresarial, por lo que deberán privatizarse todos aquellos servicios que provee este sector (salud y seguridad social, asistencia pública, vivienda, conservación del medio ambiente, protección al consumidor, etc.), ya que en manos del sector público, dice Friedman, "debilitan la familia; reducen el incentivo al trabajo, al ahorro y a la innovación; impiden la acumulación de capital y limitan nuestra libertad".³³

De esta manera, el centro de ataque de este nuevo liberalismo son el Estado benefactor y el sector público ampliado, quienes serían señalados como

³¹ F A Hayek. *La presomption fatale*, cit Por H. Guillén Romo *La cotrarrevolución neoliberal*, Méx., ERA, 1997, p.45.

³² Enrique Dussel Peters. "En el nombre de la Libertad. El sistema Teórico del neoliberalismo", en *Economía Informa* No. 255, UNAM, marzo de 1997

los causantes de todos los males sociales y económicos del capitalismo, desde la gran depresión y la pérdida de prosperidad hasta la falta de libertad política y económica, desde la inestabilidad económica hasta el debilitamiento de la familia, destacando que sólo mediante la expulsión del Estado de la vida activa de un país y el desmantelamiento del sector público de todas las áreas económicas y sociales en las que interviene, se logrará alcanzar la prosperidad general.

Ante esta avalancha antiintervencionista, no debe perderse de vista que el objetivo principal del neoliberalismo, como corriente ideológica que acompaña a la globalización, no es el progreso económico y el bienestar social, sino la restauración de la economía de mercado y su globalización, convirtiendo al planeta en un solo gran mercado como vía para restablecer la rentabilidad del capital en el largo plazo y enfrentar la crisis estructural del capitalismo. Si recordamos que la gran depresión de la década de los treinta se valió de la teoría keynesiana para intentar restablecer el equilibrio del sistema capitalista contribuyendo a su dinamización y expansión, la crisis actual, que adquiere carácter universal, se ha sustentado en el neoliberalismo como proyecto a ser aplicado a escala global a fin de enfrentar las secuelas de esta crisis con base en una reestructuración profunda del capitalismo en función de los intereses del gran capital financiero internacional.

Esto se ha logrado con la imposición del proyecto neoliberal en todos los países en tanto doctrina que se propuso vencer al keynesianismo y al Estado benefactor y como estrategia de retorno al liberalismo económico en todo el orbe para abrir espacios al capital privado. Con el dogma neoliberal monetarista, que cobró auge en todo el mundo en los años ochenta, se volvió a los tiempos en que el mercado reinaba por sobre la sociedad y sus fuerzas decidían y fijaban los precios de los factores de la producción sin que intervinieran ni el Estado ni los sindicatos u otras instituciones sociales de los tiempos modernos. Su

³³ Milton Friedman y Rose Friedman *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico* España, Ed Grijalbo, 1980, pp.22, 35 y 180.

planteamiento no se aparta del que proponían los clásicos en tiempos de la libre competencia: *libertad de comercio, libre mercado, presupuesto balanceado* y eliminación del Estado en su papel de agente económico; esto es, dejar hacer a los particulares y relegar al Estado a la función de guardián de la ley y el orden.

Como en el fondo se trata de golpear al Estado benefactor y a las instituciones que impiden el libre despliegue de las leyes del mercado, la libertad irrestricta del capital y su internacionalización, los neoliberales no se cansan de culpar al Estado y al sector público de los desajustes de la economía por los grandes déficit presupuestales que el intervencionismo acarrea. De tal suerte que la teoría monetarista pone énfasis tanto en la disminución del aparato estatal y la liberalización del mercado en tanto estrategia para contener a la crisis, como en la adopción de políticas de austeridad y saneamiento fiscal con el propósito de corregir los excesos del Estado interventor. Esta doctrina parte del falso supuesto de que el déficit público genera necesariamente inflación y evalúa forzosamente la mala administración del Estado. Según este dogma, el Estado debe equilibrar su *presupuesto como buen administrador* y “*hacer más con menos*”, o *poco pero bien*, que mucho y mal.

En este sentido tenemos que decir que el déficit del sector público no proviene en términos generales de una administración dispendiosa, sino de gastos que generan más crecimiento para el futuro, ya que se trata de erogaciones en infraestructura, salud, educación, etc., que suscitan, a su vez, inversiones productivas a largo plazo, por lo que benefician a la colectividad en su conjunto, además que reducen los costos de reproducción al sector privado. Por el contrario, los recortes a ultranza de los gastos públicos provocados por las políticas ortodoxas de austeridad contraen la inversión, la producción y el empleo, imposibilitando el desarrollo. En estas condiciones, “el único déficit pernicioso es el que resulta de las políticas de austeridad que inflan los pagos de intereses y comprimen la inversión creadora de riqueza. La austeridad significa

regresión social...”, ya que la insuficiencia de gastos - no el déficit presupuestal - pone en peligro el crecimiento, hipotecando el futuro de una nación.³⁴

Es claro que para la doctrina neoliberal los tiempos históricos no cuentan ni tampoco las transformaciones en el funcionamiento y estructura del capitalismo contemporáneo y en la organización estatal. Deliberadamente, los llamados *Chicago boys* olvidan que el mundo de hoy no es de libre mercado sino de un mercado monopolista, el cual recurre a un Estado y a una administración pública no para promover el “libre mercado” sino para evitarlo mediante el desmantelamiento de los controles y mecanismos públicos que regulan las grandes fuerzas monopólicas, las que terminan por reabsorber las mejores empresas de los sectores públicos y de sus competidores en aras de la reconcentración apabullante de la riqueza social: “La evidencia histórica demuestra que el mercado concentra capitales, poder e información; que en virtud de las leyes que rigen su desarrollo transforma su primitiva competencia relativa en dictadura de los oligopolios; que siempre ha requerido el auxilio del Estado, y que si en su fase semicompetitiva sus afinidades selectivas eran congruentes con la democracia liberal hoy, en su etapa monopólica e imperialista, ellas lo impulsan hacia el despotismo político.”³⁵

La incomprensión y exclusión en el análisis monetarista del fenómeno de los monopolios como unidad típica y cada vez más generalizada en el capitalismo contemporáneo y entes contrarios a la libre competencia (pues controlan, fragmentan y desarticulan los mercados), lleva a Friedman y sus seguidores a incurrir en aberraciones históricas y lógicas como la que lo induce a reclamar que no es el predominio de los monopolios empresariales lo que liquida la economía de mercado sino la proliferación de controles económicos por parte del Estado y la existencia de los sindicatos obreros. De aquí que el llamado neoliberalismo comparta las mismas ideas que esbozara Adam Smith en relación al papel que

³⁴ Héctor Guillén Romo *La contrarrevolución neoliberal*. México, Ed ERA, 1997, p 107

debe jugar el Estado, nada más que con doscientos años de diferencia, cuando el Estado y el mundo eran un tanto diferentes al de hoy:

“El soberano queda completamente exento de toda obligación de tratar de llevar a cabo lo que por fuerza tendrá siempre que estar expuesto a innumerables ideas falsas, para cuya realización adecuada no habrá jamás sabiduría ni conocimientos bastantes, a saber: la obligación de dirigir las actividades de los particulares y de encaminarlas hacia las ocupaciones que más convienen al interés de la sociedad. De acuerdo con este sistema de libertad natural, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas...”³⁵

Este último deber del Estado no fue del todo aceptado por un Friedman reacio a cualquier intervención que no fuera para asegurar el orden y la defensa, pues según él esta tercera función estatal pudiera parecer que justifica todo tipo de excesos y “defectos” del sector público y el que ha dado lugar a ese expansionismo estatal tan enemigo del mercado y por ende del sistema de libertad. Estado y mercado son antípodas en el esquema friedmaniano, con lo que elimina de un plumazo todo vestigio histórico que muestra lo contrario, desde el mismo origen del mercado capitalista hasta su desarrollo gracias a la intervención y uso del poder del Estado.

³⁵ Atilio Borón. “Mercado, Estado y democracia Reflexiones en torno a una propuesta paleoliberal”, en Rosario Green *Los mitos de Milton Friedman* Méx., Ed Nueva Imagen, 1983, p 77

³⁶ Adam Smith, cit. por M. Friedman, *op.cit* , pp 49-50.

“La introducción de los mercados libres - nos dice un crítico de la concepción del mercado autorregulado -, lejos de hacer desaparecer la necesidad de controles, regulaciones e intervenciones, incrementó enormemente su alcance. Los administradores tuvieron que estar constantemente alertas para asegurar el libre funcionamiento del sistema. De este modo, aun aquellos que deseaban más ardientemente liberar al Estado de obligaciones innecesarias, y cuya entera filosofía reclamaba la restricción de las actividades estatales, no pudieron sino confiar a ese mismo Estado los nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento del *laissez-faire*.”³⁷ Al separar al Estado del mercado, la teoría neoliberal está sancionando la visión liberal clásica del siglo XIX que considera al Estado y la sociedad civil, la política y la economía, como entes independientes y neutrales. Nada más lejos de la realidad de hoy.

Como teóricos del neoliberalismo y ejes dinámicos de los ataques al Estado, Hayek y Friedman no se limitan a postular una disminución del tamaño del Estado y del sector público sino que reclaman la desarticulación de las bases que dieron origen y sustentan al Estado moderno, entre las que están las instituciones democráticas. De esta manera, para instaurar el imperio del mercado reclaman hacer uso de la fuerza política y del autoritarismo a fin de imponer medidas adversas al bienestar general, como el recorte al gasto público y las disminuciones salariales. De aquí que para Friedman, “es claramente posible tener arreglos económicos que son fundamentalmente capitalistas, y estructuras políticas que no son libres.”³⁸ Por su parte, Hayek - quien asesoró a Pinochet para la instauración del modelo neoliberal en Chile - pronunció la frase “ninguna libertad para los enemigos de la libertad”, refiriéndose a los que se oponen al libre mercado, lo que ha servido para justificar las represiones a los supuestos enemigos de la libertad.³⁹

³⁷ Kari Pofansky, cit. por A. Borón, *op cit.*, p 77.

³⁸ Enrique Dussel, *art. cit.* p. 23

³⁹ Ricardo J. Gomez “Antineoliberalismo=idiotez: una respuesta crítica”, en *Economía Informa*, No 255, loc. Cit. pp 4-10

Esto nos demuestra que el nuevo liberalismo y la democracia son incompatibles, como bien diría Norberto Bobbio en su ensayo sobre la democracia, pues el pensamiento liberal renace con carácter regresivo y reaccionario, con el cual "no solamente está en juego el Estado benefactor, o sea el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia..."⁴⁰ El objetivo de los neoliberales, lo estamos viendo, es salvar al capitalismo, aún a costa de sacrificar la democracia.

Las reformas orientadas hacia la liberalización de los mercados han requerido del uso de gobiernos autoritarios, en detrimento de las instituciones representativas, por lo que el neoliberalismo como proyecto económico se ha tenido que acompañar de un programa ideológico y político que lo complementa y justifica: la llamada escuela del *public choice* (elección pública). El neoliberalismo, entonces, no es tan sólo un proyecto económico de enfrentamiento con el Estado keynesiano. Representa también un programa ideológico y político de matices autoritarios y represivos, necesario para la instauración del nuevo orden burgués fundado en una economía de mercado a ultranza y su globalización.

La corriente del *public choice*, que surge a fines de los años sesenta por conducto de J.M. Buchanan, pretende aplicar al Estado y al sector público el mismo enfoque de análisis que para la economía, con el fin de oponer a la teoría de las "fallas del mercado" (nacida con el Estado de Bienestar) la de las "fallas del gobierno" y de esta manera reforzar su embate al Estado y su campaña para el desmantelamiento del sector público. Rescatando la idea de Hobbes de que el Estado es un monstruo ("Leviatán") que crece desmesuradamente y sin control, la escuela del *public choice* sostiene que el Estado en su gigantismo produce más males que bienes, y que tanto políticos como burócratas son agentes egoístas y maximizadores de sus beneficios, por lo que el sector público no puede ser el mecanismo más eficiente para corregir externalidades (fallas del mercado).

⁴⁰ Norberto Bobbio, *op.cit.*, p 140

Sus propuestas prácticas para minimizar al “Leviatán” o “Estado monstruoso” y controlarlo, están inspiradas en la teoría del liberalismo y tienen que ver con medidas como la privatización, desregulación, desburocratización y reducciones salariales. “La *solución burocrática*, afirma esta escuela, es siempre menos eficaz que la *solución de mercado*, y concluye que el Estado recauda más recursos de la sociedad que los que le entrega...Así, el pensamiento económico de Friedman junto con el de Buchanan y Tullock, a través de la escuela del Public Choice, se conjugan para configurar el nuevo liberalismo como un proceso contrarrevolucionario no sólo en el orden económico sino también en el político.”⁴¹

El discurso monetarista de regreso al liberalismo económico del *laissez faire* esconde en realidad todo un proyecto político-ideológico de ataque abierto y sistemático a todas las conquistas sociales y políticas expresadas en el Estado de bienestar, promueve el desmantelamiento de las instituciones asistenciales y representativas para instaurar el imperio de un mercado que, lejos de ser libre y armónico, representa la esfera del conflicto y del predominio del más fuerte, pues reagrupa a los intereses del capital financiero y monopolista que busca la internacionalización de capital y la globalización de los mercados.

Aunque los postulados del neoliberalismo han sido rebasados ante el fracaso de la “mano invisible” como mecanismo espontáneo para impedir las crisis recurrentes del siglo XX e incluso han provocado mayores crisis, un menor crecimiento de las economías mundiales y el incremento desmesurado de las desigualdades sociales, y aunque se ha demostrado que la liberalización a ultranza ha suscitado el desarrollo de un capitalismo salvaje, usurero, descontrolado y cada vez más desequilibrado, fomentando la desestructuración de los Estados nacionales y la fragmentación de sus soberanías así como una reorientación alarmante de las administraciones públicas hacia objetivos

⁴¹ René Villarreal. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Méx., Ed Océano, 1983, p.462

CAPÍTULO 2. EL PAPEL DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL CAPITALISMO.

Es importante destacar que el intervencionismo estatal es un fenómeno inherente y consustancial al desarrollo capitalista. El modo de producción capitalista fue involucrando cada vez más al Estado en la actividad económica, por lo que no es el Estado el que interviene en la vida económica sino que el proceso de acumulación conduce a que la vida económica intervenga en el Estado. La razón es muy sencilla aunque no simple: las economías crecen en tamaño y complejidad, pero los mecanismos del mercado son impotentes para dirigir el funcionamiento normal de la economía por sí mismos, por lo que la clase capitalista involucra al Estado en procesos cada vez más amplios y complejos. De aquí que en el proceso de evolución del capitalismo, los Estados y administraciones públicas hayan también evolucionado, agregando nuevas funciones y realizando tareas administrativas y productivas más vastas, especializadas y diversificadas. El Estado no sólo establece las regulaciones necesarias para mejorar la asignación de recursos, también invierte y gasta para mantener con ello el nivel de las ventas y el de la tasa de ganancia y para coadyuvar a reproducir y abaratar la fuerza de trabajo.

Ningún país - desarrollado o no - ha podido prescindir del aparato estatal, ni ha dejado de realizar las actividades políticas y administrativas requeridas para asegurar el desenvolvimiento del capitalismo, cualesquiera haya sido su etapa de desarrollo, ni en sus orígenes, ni en la etapa liberal, ni mucho menos cuando este sistema se ha enfrentado a profundas crisis en su fase monopolista. La intervención del Estado en la vida económica y social de un país capitalista, ya sea como Estado benefactor, desarrollista o simplemente interventor, y la subsecuente creación de un importante sector público, ha jugado un papel fundamental en el funcionamiento y expansión del capitalismo, al grado de que no se puede entender el propio desenvolvimiento de este sistema sin la participación abierta o velada del Estado.

Aunque en los tiempos actuales de globalización y fortalecimiento de los mercados, la presencia del Estado tienda a disminuir y los sectores públicos reduzcan su presencia institucional, su intervención a través de políticas públicas activas (como la política industrial en los países asiáticos) y los niveles de gasto de los gobiernos (que cubren los subsidios y “rescates” al sector privado), no solo no ha desaparecido sino que se incrementa y especializa. Así tenemos que en los países desarrollados el intervencionismo no ha dejado de incrementarse, tomando en cuenta que los gastos de sus gobiernos continuaron creciendo en las últimas décadas del siglo XX, hasta significar la mitad de su producto nacional, a pesar del progresivo desmantelamiento del Estado benefactor. Por su parte, los países subdesarrollados han emprendido nuevas formas de intervención, más selectivas pero no menos profundas, abocadas todas al mercado y sin las regulaciones y controles del Estado desarrollista, por lo que se menoscaba la *capacidad rectora del Estado*. En tanto que los países asiáticos han encontrado nuevos canales de intervención estatal y gestión administrativa que permiten a sus Estados coordinar y planear cambios económicos y sociales a gran escala y sobre los cuales se finca su éxito económico.

Si bien la importancia de este intervencionismo así como la forma en que se presenta varía de acuerdo a los tiempos históricos y los distintos países y regiones, lo cierto es que la tendencia global al incremento del papel del Estado se acentúa con el desarrollo del capitalismo y el avance de la globalización. En este capítulo veremos cómo el intervencionismo estatal, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, se intensifica para coadyuvar a enfrentar los crecientes desequilibrios que conlleva la mundialización capitalista, ya que representa la forma de sobrevivencia de un sistema económico y social que, lejos de desenvolverse en forma armónica y estable, lo hace con fuertes desequilibrios y profundas contradicciones, los cuales se amplían como resultado del proceso de internacionalización del capital, la exacerbación de la competencia y los requerimientos de mejores condiciones para la acumulación y expansión capitalistas.

2.1 El Estado de bienestar en los países avanzados.

La evidencia histórica muestra que fue la intervención sistemática de los gobiernos en los asuntos de la sociedad y la economía lo que permitió la destrucción del antiguo régimen y el tránsito a la naciente sociedad burguesa. En los países desarrollados, la actividad estatal fue estratégica para consolidar el modo de producción capitalista: la empresa de unificar territorialmente a una nación y de asumir la administración pública de todo un país a través de un poder estatal centralizado mediante la milicia; las obras públicas; resguardando el orden público en las provincias; la intervención en la economía para proteger y *fomentar a la naciente industria y robustecer el comercio interior y exterior*; y la organización política. La centralización política y económica, el proteccionismo y la expansión ultramarina engrandecieron al Estado absolutista a la vez que beneficiaban a la burguesía industrial: incrementaron los ingresos fiscales del primero al proporcionar oportunidades de negocio a la segunda.⁴²

En los orígenes del capitalismo y hasta su etapa liberal, el intervencionismo estatal se concretó a las tareas administrativas y de fomento. Aunque esto no fue así en todas las naciones. Los países desarrollados con "capitalismo tardío" como Estados Unidos, Alemania, Japón y Francia, no hubieran llegado a serlo sin una fuerte intervención del Estado y sin sus políticas proteccionistas, *que crearon las bases para su sistema manufacturero, industrial y, después, tecnológico y militar*. La crisis capitalista de la década de 1930 modifica de manera importante el papel del Estado, ampliándolo y transformando cualitativamente el rol que el liberalismo económico le atribuía como simple guardián del libre juego del mercado al de un Estado interventor más acorde con las necesidades de la acumulación.

La gran depresión posterior a 1929 reveló las tendencias inherentes a las fluctuaciones de la acumulación capitalista y la necesidad de que el Estado

desempeñara un papel más importante en la regulación de la economía, en virtud de la incapacidad de las “fuerzas del mercado” para superar la crisis, reconociéndose su importancia como elemento para contrarrestar sus efectos y para asegurar un nivel elevado del producto y la ocupación. Además, los crecientes procesos de concentración y centralización del capital que la crisis impulsó y que dieron origen a las grandes corporaciones monopólicas en los países industrializados, incrementaron los costos tanto económicos como sociales de la acumulación, requiriéndose la presencia más activa del Estado y de gastos públicos elevados para dinamizar la demanda y contrarrestar un estancamiento más profundo.

El mayor incremento de la intervención estatal para hacer frente a la crisis y restablecer la demanda, ampliando los gastos públicos y servicios sociales y creando un conjunto amplio de instituciones y organismos públicos, condujo a la constitución del Estado de bienestar o *welfare state*, cuyas características básicas son: una fuerte intervención estatal en la economía para mantener un alto nivel de empleo; la provisión pública de servicios sociales universales; y la responsabilidad estatal de mantener un mínimo nivel de vida como derecho social para todos los ciudadanos.⁴³ Así, el Estado de bienestar propició una expansión económica sin precedentes para la mayoría de los países capitalistas avanzados y un incremento en el nivel de vida de sus habitantes que se prolongó hasta la década de los 70. Los gastos de los gobiernos de los principales países desarrollados, indicador que mide el tamaño de los sectores públicos, pasaron de representar el 9% del producto interno bruto antes de la primera guerra mundial (1913), a significar el 20.7% alrededor de 1937.⁴⁴

Este proceso de expansión del sector público y de los gastos gubernamentales continuó en los años posteriores a la segunda guerra mundial.

⁴² Ver Perry Anderson. *El Estado Absolutista México*, Ed S.XXI, 1990

⁴³ José Juan Sánchez González. *La administración pública en la reforma del Estado en México*. Tesis, 1997. Fac de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p.24

Los gobiernos socialdemócratas o laboristas de los países europeos y el gobierno de Franklin Delano Roosevelt en Estados Unidos (el que inaugura la política del *New Deal* en 1932 para hacer frente a una de las crisis más graves de ese país), introducen una amplia gama de instituciones y estructuras administrativas encargadas de ampliar y universalizar los servicios sociales como la salud, seguridad social, educación y vivienda, además de proteger a sus ciudadanos en casos de enfermedad, invalidez, vejez, maternidad y desempleo, independientemente de sus ingresos. Esto evidentemente impulsó la demanda y contrarrestó la desocupación que mantenía estancadas las economías industrializadas, por lo que la ampliación del campo de la acción estatal y de los sectores públicos en todos los países capitalistas centrales se hizo necesaria para la propia subsistencia de la clase empresarial.

Con la acentuación de la participación estatal en la vida económica y social de los países desarrollados a través del *welfare state* o estado asistencialista, se logra que éstos retomaran el proceso de expansión industrial y tecnológica que los caracteriza hoy en día, pero también se hizo posible que tanto Alemania como Japón se convirtieran en los nuevos puntales del capitalismo avanzado. La presencia del Estado en los países capitalistas centrales se fue haciendo más ostensible al crear éste una gran cantidad de organismos y empresas así como instituciones encargadas de la gestión de servicios sociales y al transformarse en sujeto activo y rector del proceso de desarrollo, con lo que asumió nuevas funciones y empezó a ampliar los sectores públicos, participando poco a poco los gobiernos en actividades que la teoría convencional del siglo XIX le tenía vetadas.

La expansión acelerada de los sectores públicos y la emergencia de los Estados de bienestar sancionados por la teoría keynesiana, llegó a significar que estos destinaran al gasto público sumas cada vez más importantes, no sólo para

⁴⁴Ver Alejandra Cabello *Globalización y liberalización financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis*. Méx , Ed Plaza y Valdés, 1999, cuadro 2 1

impulsar una demanda contraída y proporcionar infraestructura, educación, salud, investigación científica y tecnológica, sino también para hacerse cargo de industrias en decaimiento o producir insumos esenciales como el gas y la electricidad y que los sectores privados no eran capaces de abastecer. Hubo sectores públicos engrosados con nacionalizaciones de empresas entradas en déficit por subsidiar a la industria privada o dedicados a comprar masivamente a empresas nacidas al amparo de los pedidos gubernamentales. En el caso del Reino Unido, por ejemplo, la tercera parte de los gastos corrientes del sector público, para la década de los setenta, estuvo destinada a la compra de bienes y servicios al sector privado (armamento, fármacos, construcciones, etcétera); en tanto que 10% de la industria manufacturera fue adquirida por el gobierno central.⁴⁵

A pesar del avance de las políticas neoliberales y de los intentos por dismantelar el Estado de bienestar, el intervencionismo en los países industrializados sigue en aumento. Si consideramos el nivel de los gastos gubernamentales en relación con el PIB, que es el indicador más conocido del intervencionismo, observaremos que éstos pasaron del 20.7% en 1937 al 30% aproximadamente para 1960, en tanto que para 1980 ya rebasaban el 40% del PIB y para mediados de la década de 1990 se aproximaban al 50%, aunque algunos países rebasaban este índice con creces. Francia, por ejemplo, tiene un nivel de gastos del 54.9% con respecto al PIB; Italia, del 53.9%; Holanda, 54.4%, Noruega, 55.6%; y Suecia, 68.8%.⁴⁶

El mismo Banco Mundial reconoce que el tamaño de los sectores públicos de los países industrializados se ha ido incrementando, al grado de que entre 1960 y 1995 ya se había duplicado, debido fundamentalmente al crecimiento de las transferencias y los subsidios al sector privado.⁴⁷ Así, para finales del siglo

⁴⁵ Ian Gough, *art cit.*, pp.244-245

⁴⁶ Alejandro Cabello, *loc.cit*

⁴⁷ Banco Mundial *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997 El Estado en un mundo en transformación*. BM, Washington, D.C., p 24.

XX, la importancia del sector público alcanza para todos los países avanzados, niveles nunca antes registrados en su historia. Sin embargo, esta creciente participación del Estado en la economía a través del crecimiento del empleo, del gasto público y del ascenso de la ayuda directa a la industria privada, no se ve compensada con los ingresos que recibe el Estado, que son cada vez más reducidos, generando la llamada crisis fiscal del Estado.

De esta forma, el intervencionismo estatal en los países avanzados ha tenido un papel importante en su evolución y transformación económicas. En sus diversas formas, la intervención estatal ha servido de eje al auge de la posguerra permitiendo que la mayoría de los países capitalistas avanzados alcanzara las más altas tasas de crecimiento de su historia. También fue la participación estatal, a través de un importante sector público, la que creó una economía de bienestar e impulsó el nivel de vida de sus habitantes.

2.2.El Estado desarrollista en los países subdesarrollados.

En el caso de los países atrasados y dependientes, la presencia permanente y activa del Estado ha sido fundamental para el desenvolvimiento y subsistencia de las relaciones de producción capitalistas al emprender las tareas de reconstrucción posteriores al periodo colonial y de industrialización y reactivación de la economía después de la segunda posguerra. En estos países, el Estado vino a suplir la insuficiencia histórica de las nacientes burguesías, incapaces de crear y reproducir las condiciones materiales de su propia existencia. Esto es, el sector capitalista como tal surge a instancias del sector público en los llamados países tercermundistas. Los Estados de las naciones dependientes se abocaron a la tarea de *proteger y promover un desarrollo económico y social* siempre en desventaja y amenazado constantemente por la competencia internacional, por lo que sus administraciones públicas crecieron en tamaño y complejidad en sintonía con sus economías y sociedades

Las necesidades de fomentar, estimular y ampliar las relaciones capitalistas de producción las cumplió eficazmente el Estado en momentos en que el sector privado demostraba su incapacidad para retomar de manera plena este proyecto, haciendo del intervencionismo estatal una forma de sobrevivencia de las economías atrasadas. Es por esto que el intervencionismo estatal en las naciones dependientes y subdesarrolladas antecedió a la evolución capitalista, no fue resultado de ésta.⁴⁸

El Estado liberal del siglo XIX asumió enormes responsabilidades ante la ausencia o limitaciones de una clase empresarial burguesa y la necesidad de fomentar la incorporación de los países al mercado mundial como economías agroexportadoras. Por lo que, en contraposición a la ideología liberal, no se limitó a las funciones de policía y salvaguarda de la propiedad dejando hacer a los particulares, sino que impulsó y consolidó al modelo primario-exportador, provocando cambios profundos en las estructuras socio-económicas y la aparición de las clases sociales fundamentales de la formación social capitalista (burguesía y proletariado) así como de los estratos medios.⁴⁹ Es decir, el Estado consolidó el modo de producción capitalista en las naciones periféricas.

En el presente siglo, los Estados y administraciones públicas de los países atrasados, además de enfrentar las secuelas de la depresión de la década de los treinta, se abocaron a la tarea de reorganizar las sociedades hacia un proceso de industrialización sustentado en la sustitución de importaciones. En efecto, la crisis de 1929-33 y el estrangulamiento exterior que le siguió, propiciaron en algunos países el tránsito hacia la industrialización, la cual sólo pudo lograrse mediante una participación directa y amplia del sector público a través de instituciones administrativas encaminadas a regular y proteger un desarrollo

⁴⁸ Ver Rolando Cordera Campos "Estado y economía apuntes para un marco de referencia" *Comercio Extenor*, vol 29, no 4, Méx., abnl, 1978, pp 411-418.

⁴⁹ Ver Peter H. Smith. "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina", en Menno Vellinga (coord.) *El cambio del papel del Estado en América Latina* Méx., Ed. S.XXI, 1997, pp 74-102

económico nacional, así como con la creación de empresas públicas orientadas a desarrollar actividades económicas básicas e impulsar el crecimiento industrial.

Ante el colapso del modelo primario-exportador, muchos países de América Latina, el Oriente Medio y África emprendieron el desarrollo económico y la industrialización promovidos por sus Estados y bajo la conducción y gestión de sus élites burocráticas, impulsando con ello la expansión acelerada del sector público, el cual no vino a “quitar” funciones a los sectores privados, sino a cumplir tareas que la clase capitalista no realizaba por insuficiencia o debilidad. Este activismo de los sectores públicos a favor del desarrollo capitalista permitió el ascenso de un tipo de Estado abiertamente consagrado a las actividades en favor del desarrollo industrial y la clase empresarial en ascenso: el Estado desarrollista.

En el caso de América Latina, la prolongada depresión de los años treinta y la segunda guerra mundial estimularon en los países de la región - fundamentalmente en los que contaban con estructuras diversificadas como Brasil, México, Argentina, Chile y Uruguay -, la orientación de la economía hacia las actividades industriales - es decir, hacia el mercado interior y ya no tanto el exterior -, proceso que sólo fue posible con un Estado promotor y rector del desarrollo industrial, el Estado desarrollista, y una administración pública centralizada que establecía las reglas y formas de conducción de la sociedad y la economía introduciendo en algunos casos fórmulas populistas de gobierno como mecanismos de incorporación y consenso a sus proyectos desarrollistas.

El Estado desarrollista, bajo fórmulas populistas de gobierno, emprendió la creación de un vasto sistema administrativo como la educación, la salud, la vivienda y el desarrollo asistencial, orientado a ciertos sectores de las clases populares, con lo cual no solamente se cumplía con la función de subsidiar la reproducción de la fuerza de trabajo mediante importantes gastos sociales, disminuyendo así los costos al capital, sino que la gestión de los servicios

sociales también cumple propósitos clientelares y de cohesión social. Esto es, a fin de obtener una amplia base social de apoyo a los proyectos de desarrollo industrial y mantener controlados a los trabajadores sindicalizados (principales grupos clientelares), se recurre al patronazgo estatal y a proyectos populistas que benefician a grupos corporativos selectivos. De aquí que los gastos sociales del Estado desarrollista y el incremento de su aparato burocrático no tengan que ver con las prestaciones del Estado de bienestar de los países avanzados, que son universales y elevan el nivel de vida de sus poblaciones. El desempeño de los Estados populistas a fin de alcanzar el desarrollismo industrial, no consigue el incremento del bienestar, aunque sí se acompañe de un gigantismo del aparato burocrático administrativo que se desarrolló en la crisis fiscal del Estado.

Los problemas financieros del Estado en los países dependientes y la crisis de la deuda de los años ochenta, se trataron de resolver reduciendo la participación estatal y abriendo los sectores públicos a la participación privada. El intervencionismo en estos países se vio profundamente modificado a partir de entonces, en que se impusieron los esquemas de mercado libre y la desregulación económica, iniciándose el desmantelamiento del Estado desarrollista. En consecuencia, los sectores públicos se redujeron de manera sustancial con la implantación de las políticas neoliberales de privatización, liberalización y recortes al gasto público, políticas que en estos países se siguieron puntual y religiosamente. Así, los sectores públicos de los países atrasados, en contraste con los de los países desarrollados, tienen actualmente una importancia mucho menor, pues la relación entre el gasto público y el PIB, que habíamos mencionado que para el promedio de los más desarrollados era del 47% en 1994, para el caso de México, es del 21.2%, para Brasil, del 30.6%, para Chile, 32.5% y 33 % para Sudáfrica.⁵⁰

⁵⁰ Banco Mundial, 1991, cit. Por Ha-Joon Chang *El papel del Estado en la economía Méx.*, Ed Anel, Fac de Economía, UNAM, 1996, p 155.

Las transformaciones que sufrieron los Estados y sectores públicos con la introducción de mecanismos mercantiles que acompañan a la globalización, afectaron el carácter y forma de la participación estatal, pero no terminaron con el intervencionismo. Despojan a los Estados de los países subdesarrollados de sus funciones reguladoras y de rectoría y planeación, inducen a las administraciones públicas a cumplir el papel de promotoras del mercado y a sus gobiernos los reducen a una función policial. Ante este embate contra los Estados rectores, el aparato estatal ha ido aprendiendo otras formas de intervención, más selectivas, que favorecen y privilegian exclusivamente al mercado.

2.3.El Estado intervencionista en los países asiáticos.

Desde la perspectiva histórica, el papel activo del Estado en los procesos económicos y sociales de los países tanto desarrollados como subdesarrollados para encauzarlos y orientarlos de manera vigorosa hacia formas de desarrollo más avanzadas, ha sido muy importante. La experiencia de los países del sudeste asiático como Corea del Sur, Japón y Taiwán, ratifica la importancia que tiene el intervencionismo estatal en el desarrollo económico y social y en la transformación económica hacia procesos industriales de alta tecnología.

Ha-Joon Chang nos muestra en un estudio sobre el papel del Estado en los países asiáticos⁵¹, que las altas tasas de crecimiento que registraron las economías de países de Asia Oriental durante el periodo de posguerra (entre 1950 y 1987), y que superaron las de los países más avanzadas, se debió fundamentalmente al fuerte intervencionismo estatal y al papel positivo que jugaron las políticas públicas en el desarrollo económico de estos países. En efecto, Corea del Sur, Japón y Taiwán son países con un importante intervencionismo gubernamental, pero no en el sentido tradicional. Es decir, la participación del Estado en estos países no se mide por la importancia del gasto

⁵¹ Ha-Joon Chang, *op.cit.*

público con respecto al PIB, ni por la participación del sector de las empresas públicas en el mismo rubro, indicadores que en el caso asiático no destacarían el papel estatal.

La forma de intervención del Estado es completamente diferente a la que registran los demás países del mundo, nos dice Chang, pero no por eso es menor. "La intervención estatal en Asia – explica este autor – funciona mediante canales, como el control del sector bancario (en Corea y Taiwán), el asesoramiento administrativo, la influencia ejercida mediante sociedades industriales, a través de otras redes más informales, en lugar de la producción pública o de esquemas impuestos/subsidios." Mediante este intervencionismo, los Estados "han ejercido gran influencia al designar lo que cada quien producirá y en qué términos mediante controles ejercidos en los préstamos bancarios, en la política cambiaria, en la importación de tecnología, en la capacidad instalada, y en otros factores."⁵²

Este intervencionismo le permite al Estado ejercer el papel de agente fundamental del cambio y transformación económica, pues sólo el Estado puede proporcionar una visión coherente, amplia y de largo alcance que permita organizar los esfuerzos concertados. Los sectores privados, por sí solos, nos dice Chang, carecen de una visión "sistémica" pues sus intereses son sectoriales y no pueden proponer cambios que abarquen toda una nación. El gran despegue de las naciones del sudeste asiático, especialmente Corea del Sur, se basó en este papel fundamental del Estado, en tanto planificador y coordinador, así como empresario (no propietario), cuyas políticas públicas, como diseñador, defensor y reformador de muchas instituciones de fomento a la industria, permitieron que estos países se encuentren entre las economías de mayor crecimiento del mundo.

⁵² *ib.*, p 157

CAPÍTULO 3. EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: 1940-1982.

En nuestro país, el intervencionismo estatal fue adquiriendo relieves cada vez más preponderantes después de la crisis de los años treinta. Su importancia se encuentra asociada tanto a los requerimientos de enfrentar los efectos de la depresión económica como a la necesidad de transitar a una fase de industrialización sustitutiva y consolidar un crecimiento económico y social estables. De un simple supervisor y regulador de las condiciones del mercado del periodo liberal, el Estado mexicano de la época moderna llegó a convertirse en rector de la economía, productor y proveedor de bienes y servicios, planificador, inversionista, consumidor, promotor, distribuidor, protector, benefactor y dirigente de un modelo de desarrollo que estimuló el crecimiento y diversificación del sector público así como el auge del desarrollo institucional de la administración pública.

Para los objetivos de este trabajo, es importante que recalquemos el papel que jugó el intervencionismo estatal en el desarrollo económico y social de México a partir de 1940 y hasta 1982, pues ello nos permitirá dilucidar la importancia de la administración pública para los fines de promoción y desarrollo de la clase capitalista y el sector industrial, desvirtuándose su función de promotora de un proyecto de desarrollo social equitativo y autosustentable. El carácter de este intervencionismo dio origen al Estado desarrollista y populista y a la centralización y burocratización de la administración pública, Estado cuya injerencia creciente en la vida económica y social mediante políticas públicas proteccionistas impulsó el crecimiento y expansión del sector público, pero también su hipertrofia y posterior declive. En el presente capítulo analizamos el intervencionismo en sus dos etapas cruciales, atendiendo la evolución y el papel desempeñado por el sector público: la etapa de desarrollo y expansión del sector público (1940-1970), en la cual se consolida el Estado desarrollista, y la etapa de

auge y posterior decaimiento de este sector (1970-1982), periodo de crisis del Estado desarrollista.

3.1. El Estado desarrollista y la ampliación del sector público, 1940-1970.

En México, como en los demás países dependientes y subdesarrollados, el Estado moderno consolidó la formación del capitalismo y de sus relaciones sociales como modo de producción dominante. Bajo la égida de un Estado plenamente consolidado y una burocracia política firmemente hegemónica, a partir de la década de 1940 se fueron constituyendo las estructuras económicas, políticas y sociales que permitieron y garantizaron el proceso de industrialización y el desarrollo y promoción de una clase capitalista en ascenso. La participación ampliada del Estado en la vida económica y social es resultado del propio proceso de desarrollo capitalista y de la incapacidad e impotencia de la naciente burguesía para dirigirlo por sí misma.

La función primordial del intervencionismo estatal en nuestro país a partir de los años 40 ha sido, entonces, la de promover un desarrollo industrial "a toda costa", en particular, y un crecimiento económico, en general, utilizando para ello todos sus recursos políticos y económicos así como administrativos disponibles a fin de convertir al sector industrial en una actividad rentable y en expansión, como bien lo logró hasta la década de los 70. Bajo esta perspectiva, entendemos que el papel del Estado y de la administración pública ha sido fundamentalmente desarrollista y no precisamente de bienestar, pues en los años que estamos considerando no se atendieron adecuadamente demandas sociales en cuestiones de salud, educación, vivienda, salarios, etc., y sí se presentó una tendencia creciente al fomento y desarrollo industriales.

En efecto, la intervención del Estado en la economía fue decisiva para el paso de las actividades agrarias a las industriales, mediante la conducción del proceso industrial, la producción de insumos y bienes esenciales para la acumulación y el suministro de servicios, supliendo de esta manera la insuficiencia histórica de una burguesía incapaz de crear y reproducir las condiciones materiales de su propia existencia. De esta manera es que se modifica cualitativa y cuantitativamente el funcionamiento y la anatomía del Estado y se amplía, reestructura y expande el sector público en México, sobre todo a partir de los años cuarenta.

Aunque el intervencionismo estatal se fundamenta en los preceptos de la Constitución Política de 1917, la cual otorga al sector público atribuciones extraordinarias en materia económica y social en los artículos 3º, 25, 26, 27, 28 y 123, fue hasta el primer Plan sexenal (1934-1940) que se establecen las bases de una importante y activa participación del Estado en diferentes sectores para proteger, estimular y desarrollar la industria y conducir la vida económica y social. Así, las políticas y proyectos emprendidos por el presidente Lázaro Cárdenas desde 1935 dieron los primeros impulsos a la industrialización y al inicio de la formación de un amplio y complejo sector público.

Es en la década de los cuarenta cuando arranca propiamente el proceso industrial y cuando el intervencionismo estatal adquiere una dinámica e impulso singulares. La injerencia del Estado y la creación de un amplio sector público vino a suplir la deficiencia del sector industrial y a impulsar, reactivar y subsanar elementos que frenaban su desarrollo (las comunicaciones y energéticos, la estrechez del mercado interno, la dependencia de los abastecimientos del exterior, la escasez de materias primas y de productos básicos). La trayectoria del intervencionismo estatal a partir de entonces y hasta 1970 se caracteriza porque permite la formación del sector público de la economía y su diversificación acelerada. El Estado se convierte en el pionero y rector de este proceso debido al incremento y expansión de sus gastos directamente productivos para la

creación de las empresas y organismos de carácter industrial, comercial, financiero y de servicios (el sector público de la economía), y a través de inversiones en grandes obras de infraestructura y de fomento industrial.⁵³

El intervencionismo estatal se expresa fundamentalmente en un fuerte gasto público, por lo que la industria en general se vio beneficiada en estos primeros años con la expansión de la inversión pública, que en 1940 representa ya el 47.5% del gasto público total. Analizando el destino y la composición de la inversión pública en el periodo que va de 1940 a 1970⁵⁴, nos podemos dar cuenta del carácter y naturaleza del desarrollo que el Estado quiere fomentar, esto es, su interés no es el bienestar social sino el desarrollo industrial. En los años cuarenta, la inversión pública se dirige sobre todo a Comunicaciones y Transportes (entre el 50 y el 60% de la inversión pública total), lo que nos habla de un intervencionismo estatal más abocado a la creación de obras de infraestructura, a fin de proporcionar un contorno amplio y rentable a las inversiones del sector privado. Paulatinamente se va dando un mayor énfasis al gasto directamente productivo, ya que la inversión para fomento industrial (electricidad, petróleo y gas, siderurgia y minería) pasó de representar el 8.3% del total de la inversión pública en 1941 a absorber el 38% en 1970.

Sin embargo, las inversiones del gobierno en beneficio social no muestran el mismo dinamismo. El comportamiento de la inversión pública destinada al beneficio social en los años que van de 1940 a 1970, y que cubren las áreas de salud y seguridad social, educación e investigación, vivienda, servicios públicos urbanos y rurales y otras inversiones sociales, muestran una tendencia errática y más bien baja, representando tan sólo el 16.8% promedio de la inversión pública federal total; en tanto que para el fomento industrial y comunicaciones, el gobierno destinó inversiones que en el mismo periodo significaron más del 66% de la inversión total. Para los años posteriores y que consideramos son la etapa

⁵³ Ver Alejandro Álvarez Béjar et.al *Industrialización y lucha de clases en México. la etapa de transición al capitalismo monopolístico*. Tesis, UNAM, 1973

⁵⁴ Ver NAFINSA *La economía mexicana en cifras* México, 1981, cuadro 6 24.

de crisis de este modelo intervencionista (1971-1979), las inversiones destinadas al beneficio social sufrieron una caída drástica hasta representar niveles de inversión social inferiores a los registrados en los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

Como es de suponerse, las empresas del sector público aumentan su participación relativa dentro de la inversión pública de una manera significativa: de 44% en 1940 a 53% para 1955. Una explicación está en que en este periodo se crearon más de 140 empresas de participación estatal y organismos descentralizados (hasta 1939 existían 65 aproximadamente).⁵⁵ Se trataba sobre todo de industrias que proveían de medios básicos y baratos al sector manufacturero privado (siderurgia, fertilizantes, cemento, papel, azúcar, textiles, petroquímica, metalmecánica), y en los que necesitaban sustituirse importaciones, fundamentalmente a partir de la segunda guerra mundial. Pero también eran empresas que habían fracasado en manos del capital privado y que retomó el Estado para su reorganización y saneamiento (Ayotla Textil, DINA, Toyoda de México, Manufacturera Corpomex, Aceros Esmaltados).⁵⁶

Es importante recalcar que un instrumento muy poderoso de la administración pública lo constituyó la Nacional Financiera, que como banca de desarrollo y fomento juega un papel primordial en el proceso de industrialización, pues ante el desapego de las instituciones financieras privadas para financiar el crecimiento industrial o debido al mal equipamiento de otros organismos de inversión para realizar esta labor especializada, esta institución pública fungió no sólo como banco de inversiones, sino que amplió sus posibilidades al apoyar a empresas ya existentes pero poco atractivas para el capital privado, financiando a aquellas que se consideraba necesario fomentar y fundando nuevas.

⁵⁵ Alejandro Carrillo Castro *La reforma administrativa en México (1971-1979)*, t2, Méx., Ed Porrúa, 1980; y A Carrillo Castro y Sergio García Ramírez *Las empresas públicas en México*. Méx., Ed Porrúa, 1983.

⁵⁶ NAFINSA. "La política industrial", en Leopoldo Solís *La economía mexicana*. El Trimestre Económico, Lecturas 4, Méx., Ed FCE, 1973.

Sin embargo, este expansionismo del sector público no significó un aumento igualmente importante dentro del producto total manufacturero: "Las empresas estatales, por lo general, se orientan hacia actividades industriales básicas, que requieren montos de inversión muy grandes y que son de alto riesgo. Más que su aporte cuantitativo (las empresas estatales participan con muy poco del producto industrial) su importancia es cualitativa, al abrir paso y campos nuevos a la producción industrial."⁵⁷

Es decir, el sector público transfiere al industrial privado un capital creado en las empresas estatales: "la expansión del sector público, y particularmente del sector paraestatal, fortaleció la base material de la economía con el desarrollo de la industria básica (siderurgia, generación de energía eléctrica, petróleo y petroquímica básica), y permitió la acumulación, en el sector privado, de un capital generado en las empresas del Estado. El desarrollo económico del sector público aunado al carácter netamente corporativo del aparato estatal, formó un capitalismo y una burguesía de Estado que sustenta su poder indistintamente, tanto en la posesión de los medios de producción estatales, cuanto en realizar una función indispensable en la reproducción ampliada del capital social".⁵⁸

Así, la administración pública se fue inclinando cada vez más a un proyecto de desarrollo industrial dejando de lado programas de bienestar social. Tanto la creación y consolidación de empresas y organismos del sector público, como la política proteccionista y de incentivos fiscales al capital privado (la ley de industrias nuevas y necesarias que fomentó la creación de empresas medianas y pequeñas, la regla XIV de la Tarifa General de Importaciones), fueron creando "...un clima muy favorable para la expansión de las actividades industriales, asegurando un rápido proceso de formación de ahorros y de capitales y atrayendo a la inversión extranjera. En esa forma se ha hecho viable la expansión de la base productiva industrial, aunque al mismo tiempo hayan quedado

⁵⁷ CEPAL *El proceso de industrialización en América Latina* Nueva York, 1956, p 177

⁵⁸ Adolfo Crive y R. Cordera. "México: industrialización subordinada", cit por A. Álvarez Béjar et al., *op cit.*, p.13.

relegados a segundo plano objetivos relacionados con la distribución del ingreso, el ensanchamiento del mercado interno y el desarrollo regional equilibrado”.⁵⁹

El apoyo estatal al sector privado de la industria no ha sido indiscriminado, sino que desde sus inicios el intervencionismo estatal se fue perfilando hacia ciertas ramas industriales que más interés tenía en promover. A partir de la década de los años 50, el Estado desarrollista se dirigió a favorecer a las empresas con mayor dinamismo y alta concentración de capital, y que son, además, las que están más vinculadas al capital extranjero, a diferencia de los años 40 que promovió y benefició a pequeñas y medianas industrias nacionales. Desde entonces, la acción del sector público (altamente proteccionista y de incentivos fiscales a los grandes capitales) favoreció la entrada masiva de capital extranjero, tanto en forma de inversión directa con las empresas transnacionales como en calidad de préstamos, promovió una industria ineficiente y acentuó la concentración y centralización industrial en favor de los monopolios.

La política del “desarrollo estabilizador” emprendida desde fines de los 50 hasta 1970, fue reforzando esta monopolización de la economía mexicana, y por lo mismo el Estado tuvo que incrementar su actividad “como causa y efecto del propio avance de los monopolios, ya sea a través del crecimiento del gasto corriente para atender los problemas de realización propios de una economía monopólica, o de los incrementos de los gastos de capital para abaratar los costos de producción de los capitalistas, apoyando de este modo su tasa de ganancia”.⁶⁰ La trayectoria que siguió el intervencionismo estatal fue, entonces, para prohijar un sector industrial fuertemente integrado al proceso de internacionalización del capital y en donde empezaban a predominar las empresas transnacionales, fundamentalmente estadounidenses.

⁵⁹ NAFINSA. “La política industrial”, *op.cit.*, p.203

⁶⁰ José Ayala “Auge y declinación del intervencionismo estatal, 1970-1976” *Investigación Económica*, no 3, jul-sept, 1977, UNAM, p 71.

Tanto la ampliación y diversificación del sector público, como las exoneraciones fiscales a los ingresos del capital y los subsidios y transferencias a la industria privada - merced a la política de precios y tarifas reducidos de los bienes y servicios de las empresas públicas -, contribuyeron de forma definitiva al deterioro paulatino de las finanzas del Estado y a una creciente subordinación de todo el sector público a las necesidades de acumulación del capital monopólico. En efecto, los años que inician con la década de los 50 están marcados por los enormes gastos que asume el sector público en infraestructura e insumos básicos para apoyar a la industria manufacturera y profundizar la sustitución de importaciones, traduciéndose esto en un creciente déficit del sector público que se financiaba con deuda interna y externa de manera creciente.

En los años 60, por ejemplo, se realiza el proceso de mexicanización de la rama minera y la nacionalización de la industria eléctrica. Esta última era una empresa altamente ineficiente en manos de particulares, pues ante la ausencia de una rentabilidad inicial, el capital privado dejaba de producir este apreciable fluido a sectores y regiones que lo requerían, obstaculizando su desarrollo. El sector público absorbe también empresas privadas en quiebra o abandonadas por la iniciativa privada por no ser lucrativas, como las vinculadas a la rama textil, pesquera, del azúcar, henequén, envasado de pescado y mariscos, beneficio del tabaco, astilleros navales, bienes de capital y hasta de refrescos y bicicletas.⁶¹

Bajo esta dinámica se inicia en la década mencionada una expansión acelerada y la hipertrofia del sector público, cuyo origen no fue solamente la adquisición de empresas no redituables a corto plazo para el capital privado, sino la compra (rescate) de empresas estratégicas tanto nacionales como extranjeras, que en manos de la iniciativa privada habían fracasado, como fueron los casos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, el grupo de Teléfonos de México, las

⁶¹ Jorge Tamayo. "Las entidades paraestatales en México". *México: 75 años de Revolución. Méx.*, Ed FCE, 1988

azufreras, Ayotla Textil, el grupo Hilos Cadena, el grupo SOMEX. la mayoría de los ingenios azucareros, algunas empresas mineras y las empresas hoteleras.⁶²

Como es comprensible, la diversificación del sector público no ha obedecido a una estrategia de expansión planeada desde y por el Estado, sino a decisiones políticas coyunturales y a necesidades del sector privado, lo que ha dado lugar al llamado "gigantismo" e hipertrofia del sector público. Es por esto que para principios de los setenta, el número de entidades del sector público es ya muy alto, pues alcanza una cifra alrededor de los 600, entre empresas, organismos descentralizados, fideicomisos, comités, comisiones, consejos y centros, distribuidos en todos los sectores de la economía.⁶³

Es decir, el sector público no es de ningún modo un sector competitivo con el sector privado, sino que es funcional y ha sido estructuralmente necesario al mismo en la etapa de expansión del capital monopolístico, al permitir y garantizar altas tasas de rentabilidad a este capital y propiciar el crecimiento sostenido de la economía, que a partir de 1940 y durante tres décadas alcanzó tasas promedio de un 6.5% anual, como nunca antes en la historia. Sin embargo, su papel de motor de este crecimiento fue a costa de su descapitalización y deterioro crecientes y de la desatención del bienestar social. Y esto nos habla del carácter contradictorio del intervencionismo estatal.

3.2. Auge y declive del sector público, 1970-1982.

Hasta aquí hemos visto cómo la creciente actividad gubernamental conlleva profundas contradicciones, pues si por un lado el sector público se amplía para convertirse en el eje y garantía del crecimiento capitalista, por el otro lado (el revés de la moneda), este intervencionismo estatal llega a volverse

⁶² A. Carrillo Castro y Sergio García R., *op.cit.*, pp. 39-40.

⁶³ A. Carrillo Castro, coord.(1980), *op.cit.*

obstáculo de este mismo crecimiento. Estas contradicciones, cuyas causas mencionaremos, pusieron en evidencia los límites del intervencionismo estatal.

Los límites al intervencionismo del Estado se encuentran en la propia evolución contradictoria del modelo de desarrollo capitalista, cuyos ejes son la creciente socialización de los costos (a cargo del sector público) y la mayor apropiación privada de los beneficios (por parte del sector empresarial). Es decir, "al mismo tiempo que el Estado aumenta su intervención en la economía, y por consiguiente el volumen de sus gastos, reduce proporcionalmente la parte de plusvalía que se apropia."⁶⁴ Esto se expresa en las constantes y crecientes transferencias al sector privado y en el carácter de la participación no rentable de la empresa pública.

Edgar Ortiz, Alejandra Cabello y Marcela Torres demuestran en un ensayo⁶⁵ que la empresa pública es obligada frecuentemente a asumir un papel diferente al empresarial, por lo que sus niveles de desempeño han sido débiles, erráticos y muy dispersos. Esto se debe, nos dicen, a la política de rezago de precios y tarifas y al manejo débil del crédito y cobranzas de las empresas públicas, el cual también sufre de profundos rezagos. Mediante el manejo de precios de bienes y servicios por debajo del precio del mercado para promover la industrialización y el otorgamiento de créditos excesivamente preferenciales para las empresas privadas, las empresas públicas están cumpliendo un papel subsidiario del mercado y de banca de desarrollo muy liberal – explican estos autores -, lo que claramente provoca utilidades bajas y descapitalización, impactando negativamente en su desempeño financiero. El hecho de que las empresas públicas no sean rentables no significa que no puedan serlo, sino que se les impone una modalidad de crecimiento deficitaria para que el sector privado reduzca costos de producción.

⁶⁴ Manuel Castells. *La crisis económica mundial y el capitalismo americano* España, Ed Laia, 1978, p 113

⁶⁵ Edgar Ortiz, Alejandra Cabello y Marcela Torres "Desempeño financiero de la empresa pública mexicana sujeta a control presupuestal", en *Empresa Pública Problemas y Desarrollo*, Vol II, nos 6-7, enero-diciembre, 1988, División de Administración Pública, CIDE, pp.127-154

Este desempeño aparentemente pobre e ineficiente de la empresa pública y su intervención poco rentable, sacrificando sus propios recursos, sirvió para que el sector privado, sobre todo el monopolístico, alcanzara - él sí - altos niveles de rentabilidad y eficiencia. "Las pérdidas de las empresas y organismos de propiedad estatal - nos dice Roberto Castañeda - son la contrapartida - incluso contable - de las altas tasas de ganancia del capital privado... Los bajísimos márgenes de ganancia [...] de PEMEX, de la Comisión Federal de Electricidad, y los crecientes déficit de operación de los Ferrocarriles, etcétera, son precisamente la prueba de esto, al representar bajos costos de energéticos, insumos y transportes."⁶⁶ Lo que se traduce en subsidios y endeudamiento. Aunque también habría que considerar, nos dice Castañeda, los graves problemas de corrupción dentro de la administración pública, de saqueo, rapiña y peculado, que también perjudican el desempeño de la empresa pública, pues durante largo tiempo han sido botín de los gobiernos en turno.

"Así, el sector de capital monopolista produce proporcionalmente, cada vez más valor y distribuye cada vez menos rentas, mientras que el sector público funciona en sentido contrario en los dos terrenos. El Estado emplea cada vez más trabajadores y distribuye cada vez más rentas sin hacerse con el control de las fuentes de creación de valor y permaneciendo por detrás del sector privado en cuanto al crecimiento de la productividad." Como resultado de esto, "el desfase estructural entre la socialización de los costos y la privatización de las ganancias desembocó en la crisis presupuestaria del Estado."⁶⁷

Esto denota que el Estado y la administración pública se han subordinado a los requerimientos de acumulación de los sectores hegemónicos, aún a costa de contribuir a incrementar los desequilibrios estructurales, como la mayor oligopolización de la economía, los mayores rezagos sectoriales, el incremento de la concentración del ingreso y desatendiendo a los grandes grupos de

⁶⁶ Roberto Castañeda R. C. "Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen", en *Cuadernos Políticos*, no 8, abril-junio, 1976, pp 56-57

⁶⁷ Manuel Castells, *loc cit*

población. No es el Estado desarrollista *en sí* el que generó fuertes desequilibrios e ineficiencias, ni la expansión desordenada del sector público ni una administración dispendiosa lo que provocó la crisis de esta modalidad intervencionista, sino que ellos mismos son expresión y resultado de la crisis de un modelo de desarrollo sustentado en fuertes y graves contradicciones.

Las contradicciones que hemos venido mencionando, y de las cuales forma parte importante el crecimiento desmesurado del sector público, condujeron a la crisis económica que estalla en los años setenta. En efecto, la oligopolización de la economía, el endeudamiento creciente y el incremento de la participación del Estado en la vida económica y social, de ser los elementos contrarrestantes de los desequilibrios, se vuelven en su contrario, en fuentes de inestabilidad, al encontrar límites estructurales para seguir impulsando el modelo de desarrollo. La pérdida relativa de injerencia estatal a fines de los sesenta fue una consecuencia derivada del inicio de la crisis, la cual se expresaba en las disminuciones del gasto y la inversión públicas a partir de 1965 debido al deterioro financiero del sector público y al lento crecimiento de sus ingresos

Un ejemplo del fuerte deterioro fiscal que ha venido sufriendo el sector público y que se agudizó en estas fechas, se demuestra en las enormes transferencias corrientes al sector privado y a las entidades paraestatales, las cuales representaron más del 30% de los gastos corrientes del gobierno federal en 1969. Los subsidios y las transferencias corrientes a la industria, al comercio y al sector agropecuario guardan relación con la política estatal de fomento al capital privado aún a costa de su debilidad financiera y de contraer compromisos financieros con el exterior. "Numerosas industrias han disfrutado de subsidios (aparte de evadir impuestos) durante periodos que parecen más prolongados de lo necesario; de donde mientras las empresas en cuestión obtienen elevadas

tasas de ganancia, el sector público incurre en gastos virtuales que limitan su capacidad financiera para promover otras empresas o actividades.”⁶⁸

Ahora bien, la disminución de la presencia estatal a finales de la década de los sesenta tuvo sus secuelas inmediatas en el retraso de la producción de ramas clave de la economía, tales como petróleo, electricidad, siderurgia y minería, así como rezagos importantes en los gastos de bienestar social. Estas múltiples exigencias y presiones sobre el sector público contrastaban con el deterioro creciente de las finanzas gubernamentales y la descapitalización de sus empresas.

Sin embargo, a partir de los setenta, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) instrumentó una política de expansión del sector público sin precedentes, lo que implicó “la ampliación de la infraestructura del sector público para abrir campos que consideraron insuficientemente cubiertos (vivienda: INFONAVIT; ciencia y tecnología: CONACYT; promoción de exportaciones: IMCE; industrialización rural: FONAFE; energía nuclear: INEN), así como el múltiple desarrollo de fideicomisos, comisiones especiales, ampliación de funciones de organismos existentes, creación de nuevas empresas, etc.”⁶⁹ En consecuencia, en el periodo de 1971 a 1981, además de experimentarse un crecimiento notable de la inversión estatal, se produce una acelerada expansión del sector público (esto se da de 1971 a 1976), se fortalecen las áreas bajo control estatal, como las industrias de insumos básicos, y se fomenta la producción de bienes de capital en asociación con capital transnacional (años de 1977 a 1981).⁷⁰

Como señalábamos, el crecimiento que experimentó el sector público de 1971 a 1976 respondió a requerimientos importantes de producción de bienes de

⁶⁸ Francisco Javier Alejo. “La política fiscal en el desarrollo económico de México”. *La sociedad mexicana: presente y futuro* Selecc de M.S Wionczek, Lecturas 8, El Trimestre Económico Méx., Ed FCE, 1979, pp 73-74.

⁶⁹ Gerardo M Bueno “Las estrategias del desarrollo estabilizador”, en Gerardo M. Bueno, coord. *Opciones de política económica en México* Méx., Ed Tecnos, 1977, p 32.

⁷⁰ José Ayala, Garrido y Fco Javier Villa “El complejo productivo estatal: elementos para un diagnóstico”, *Economía Informa*, no 106, julio de 1983, UNAM

capital (por ejemplo, el Grupo Industrial NKS y Clemex, en coinversión) y de petroquímicos secundarios (Adhesivos, S.A., Poliestireno y Derivados, etc.), y a una política de “mexicanización” de industrias, mediante la cual pasaron a control público las empresas: Cananea, Azufrera Panamericana, Telmex, Compañía Minera Autlán, Tabacalera Mexicana, Motores Perkins, CONDUMEX, Alimentos del Fuerte, y otras. A partir de 1977 y hasta 1981, se continuó con una expansión del aparato productivo estatal en el área de bienes de capital, y se mantiene la tendencia a la asociación del sector público con el capital privado, extranjero y nacional.⁷¹

Además, se propaga la creación desordenada y sin control de otros organismos (que en muchos casos fue por necesidades inmediatas y para atender conflictos sociales), como fideicomisos, comités, comisiones, consejos y centros, que abultaron al aparato burocrático-administrativo y se convirtieron en fuentes de corrupción y despilfarro, complicando el manejo de la administración pública. Así, el número de entidades del sector público aumentó considerablemente en la administración de Echeverría, pues de ser 600 a principios del sexenio, para fines de 1976 se registraron más de 900, de los cuales 122 eran organismos descentralizados, 256, empresas de participación estatal mayoritaria, 78, de participación minoritaria; 236, centros, comisiones, comités y consejos, 185, fideicomisos; y 65, organismos del sector financiero.⁷²

En términos globales, en el periodo 1971-1981, se da una tendencia general a que el gasto del sector público aumente, en particular, el de capital. Este se concentra en los sectores productores de insumos básicos, fortaleciendo, a su vez, los circuitos financieros estatales (NAFINSA, SOMEX, BANOBRAS) a fin de apoyar la expansión de la industria de bienes de capital, induciendo al capital privado a invertir en áreas consideradas como prioritarias por el Estado. Esto dio como resultado una mayor inversión extranjera y se observa un proceso

⁷¹ Cf. José L. Ayala et al., *op cit*

de asociación entre el Estado y el capital foráneo (caso de Turalmex, S.A., Turbinas de Vapor, Grupo Industrial NKS S.A., Productora Mexicana de Tubería, S.A., Nitrocelulosa, S.A, Tuberías y Equipos Industriales, S.A, Productora de Engranajes y Reductores, S.A: y Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.), representado por compañías suizas, japonesas, españolas y alemanas⁷³

El auge del sector público de los años que van de 1970 a 1976, y que formó parte del proyecto reformista y modernizador de Luis Echeverría, fue la estrategia gubernamental para tratar de impedir la caída de las ganancias empresariales en los años de la crisis. En este sentido, el mismo secretario del Patrimonio Nacional en el sexenio mencionado, Horacio Flores de la Peña, reconoció el papel que el sector público cumple al estar subsidiando en forma deliberada a la iniciativa privada para que alcance los niveles de competencia que su falta de integración les impide conseguir, asegurando, a su vez, que la crisis financiera del Estado se debe a que "gran parte de la pérdida de los ingresos públicos se convierte en utilidades del sector privado..."⁷⁴

De esta manera, el expansionismo del sector público, mediante el expediente de aumentar la inversión pública ante las tendencias contraccionistas de la inversión privada y a costa del engrosamiento del conjunto de entidades del Estado, así como la política de subsidios y transferencias al sector privado vía precios reducidos de las empresas estatales y una política fiscal regresiva, además de la política populista de ajustes salariales, elevaron extraordinariamente el déficit de las finanzas públicas y condujeron al deterioro generalizado del conjunto de sus empresas. Este déficit creció más de 845% durante el sexenio, "cuestión que obligó a dar menos énfasis al gasto social, a una descapitalización de las empresas estatales y, en general, a un

⁷² A Carrillo Castro, coord *Las empresas públicas en México Su importancia en el sector industrial y comercial Bases jurídicas de su acción*. México, INAP, 1976, cuadro 2

⁷³ J. Ayala, et al, *op cit*

⁷⁴ *El Día*, 31 de diciembre de 1971

debilitamiento de las finanzas públicas".⁷⁵ Esto marcó el inicio de la crisis de esta modalidad intervencionista y el declive del sector público como palanca del desarrollo.

Tenemos entonces que como resultado directo de este intervencionismo estatal para asegurar la reproducción ampliada del capital y ante la incapacidad del Estado para realizar una reforma fiscal profunda y una modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la situación financiera del sector público se degradó fuertemente entre 1971-1976. Sin embargo, "...frente a la alternativa de elevar el precio de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales - disminuyendo la tasa de beneficio de los empresarios privados y/o creando fuertes presiones inflacionistas - o apelar al endeudamiento, el Estado decidió utilizar esta última opción."⁷⁶

Así entonces, la crisis financiera del sector público, al conjugarse con la recesión internacional de los años 70, conducen al deterioro y declive de este sector e imponen límites al intervencionismo estatal, pero también imponen al Estado la búsqueda de fuentes de financiamiento en el exterior. Por lo que a partir de 1973, tanto el sector público como las empresas privadas recurrieron ampliamente al crédito externo, dándose una verdadera expansión de la deuda externa de México, que llegó a quintuplicarse en tan sólo seis años, pasando de 6 mil millones de dólares en 1970 a una deuda externa total de aproximadamente 30 mil millones de dólares en 1976.⁷⁷

Partiendo de esta situación y ante la magnitud del problema de la deuda externa y el compromiso de pagar todas las obligaciones contraídas, el gobierno

⁷⁵ J. Ayala (1977), pp. 78 y 86. Es importante señalar que si el sector paraestatal pudo cumplir con el cometido de subsidiar al sector privado, ha sido porque sus niveles de productividad han sido muchas veces más altos que en la industria privada. Los datos del valor bruto agregado por persona ocupada para 1970 demuestran que en el sector de empresas estatales fue 90% más alto que en la industria nacional, lo que le ha permitido transferir recursos al sector privado. Cf. J. Ayala "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta". *Investigación Económica*, no. 150, oct-dic, 1979, vol. XXXVIII, pp. 401-430.

⁷⁶ Héctor Guillén Romo (1984), p. 48.

⁷⁷ Cf. Rosario Green *La deuda externa de México 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*. México, Sría de Relaciones Exteriores, 1988, p. 22

de José López Portillo (1976-1982) adoptó un programa de estabilización a partir de 1977 mediante la firma de un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto significó el compromiso de someter las políticas públicas a los criterios monetaristas de este organismo internacional y de la comunidad financiera de Estados Unidos, que coincidían con los planteamientos habituales del sector empresarial y la doctrina neoliberal-friedmaniana de recortar funciones al Estado y trasladar actividades públicas al sector privado.

A partir de entonces, sobre todo de 1982 con la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se somete al Estado y a la administración pública a cambios profundos en su modalidad intervencionista que profundizó la crisis del Estado desarrollista y condujo al sector público a una reestructuración profunda y achicamiento mediante mecanismos como la privatización, desregulación y recortes al gasto público, lo que también llevó a la economía a una profunda recesión en aras de destinar la mayor parte de los recursos presupuestales al pago de la deuda externa. Esto en realidad ha significado una forma de traslado de los recursos del erario público a manos del capital financiero.

En términos generales, podemos decir que en estos 40 años que examinamos, el sector público, siguiendo un criterio de intervención estructural de largo plazo inspirado en las tesis de la CEPAL, cumplió, entre otros, con los siguientes objetivos: garantizar el crecimiento de la economía a través de un cierto volumen global de inversión en áreas estratégicas y construcción de infraestructura; proporcionar servicios públicos indispensables para el funcionamiento de la economía y el desenvolvimiento de la sociedad; complementar a la inversión privada y mantener fuentes de ocupación; subsidiar a las empresas privadas sin atender a los costos (operando las industrias básicas para abastecer al capital privado de productos y servicios a precios

reducidos); garantizar el crecimiento industrial subsidiando los costos de instalación y operación de un número creciente de empresas industriales; ampliar y mantener en operación los sistemas básicos de transporte y comunicación, aunque sea en condiciones antieconómicas; evitar colapsos financieros, absorbiendo pasivos en que incurren empresas financieras o industriales.

Aunque el Estado desarrollista asumió labores de empresario y se convirtió en protagonista directo de los procesos productivos y sociales, esta modalidad fue resultado de las propias necesidades del desarrollo capitalista y de la ausencia de un eje dinámico nacido de una burguesía fuerte y emprendedora. Omar Guerrero nos expone al respecto:

“En México, el Estado ha actuado donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no le conviene actuar. En buena medida las empresas estatales modernas han nacido de estas causas. Por esto, el petróleo, la petroquímica, los ferrocarriles, la energía nuclear y la energía eléctrica, el correo, los telégrafos, la acuñación de moneda, la emisión de billetes y el servicio de banca y crédito, están a cargo de instituciones descentralizadas [...], es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública, *cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano*. Así, las empresas estatales encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues consideradas erróneamente como ‘paraestatales’, deben concebirse como inherentes a la condición del Estado por cuanto tal y por extensión relacionadas con sus funciones soberanas.”⁷⁸

Si bien este intervencionismo fue al principio garantía de crecimiento, para la década de los 70 en que inicia la crisis estructural del capitalismo internacional se convirtió en su contrario, no porque dejara de cumplir su papel fundamental de apoyar la acumulación del capital, sino porque esta modalidad de participación marginó a una creciente proporción de la población y descuidó aspectos fundamentales para alcanzar un desarrollo nacional integral. El Estado desarrollista no sólo no cumplió un papel redistribuidor y benefactor de la

población, tampoco llevó a cabo *los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano*, que tienen que ver con “la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” y, bajo una planeación democrática, imprimirle equidad, solidez y dinamismo al crecimiento de la economía. Antes bien, el Estado y la administración pública han estimulado una mayor centralización en la toma de decisiones que derivaron en mayores estímulos a los grupos de poder oligopólicos, favoreciendo la concentración del ingreso y el crecimiento desequilibrado, en lugar de promover la inversión con fines sociales o de desarrollo regional.

Sin embargo, los actuales cambios en el desempeño del Estado y la administración pública por los linderos del neoliberalismo, no han modificado la esencia de sus anteriores funciones y, por lo tanto, tampoco se han apegado a la Constitución, pues continúan propiciando el debilitamiento y crisis financiera del sector público y desarrollando un sistema de privilegios, aumentando la agudización de los desequilibrios económico-sociales. El desmantelamiento de áreas fundamentales del sector público y la transformación de la administración pública en gestora abierta de los procesos de mercado, subordinando el interés general y la política a las necesidades económicas de la globalización, no sólo despojan al Estado de sus funciones de rectoría y planeación para depositarlas en el mercado, contribuyendo a ampliar la brecha entre las principales clases sociales; también están comprometiendo la soberanía de la Nación y la capacidad estatal para dar cumplimiento a los objetivos nacionales de crecimiento sostenido, equitativo y democrático.

⁷⁸ Omar Guerrero *El Estado y la Administración Pública en México*. Méx., Eds INAP, 1ª Ed., 1989, pp 573-574

SEGUNDA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN: LAS TENDENCIAS MUNDIALES HACIA EL DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.

Desregulación liberalización y privatización. Estas tres "-ciones" se convirtieron en los instrumentos estratégicos de la política económica europea y americana, que el programa neoliberal elevó a ideología decretada por el Estado.

Hans-Peter Martin y Harald Schumann

A esas políticas las llaman neoliberales, pero debemos reconocer que hay mucho fraude en eso. Son programas neoliberales para las víctimas, pero no para los manipuladores. Y los Estados Unidos sirven de ejemplo. La gente que trata de imponer los principios del neoliberalismo en el Tercer Mundo y en los slums (barrios bajos) de nuestras ciudades no quiere esos principios para ella misma. Quiere un poderoso Estado nodriza para protegerlos, como siempre.

Hay un mercado, pero es un mercado guiado por el Estado, y el Estado nodriza es un factor crucial, con el cual todas las corporaciones cuentan.

Noam Chomsky

El papel y el alcance del Estado y del sector público, como hemos visto, se han modificado con el propio desarrollo de la sociedad y las necesidades del capitalismo. Al ampliarse estas necesidades por todos los confines del planeta como resultado de la internacionalización del capital del último cuarto de siglo, la actuación del Estado y la magnitud e importancia del sector público también se transforman para adecuarse a los nuevos objetivos del ahora sistema planetario.

La globalización, como proceso de reestructuración del capitalismo a nivel mundial y bajo esquemas neoliberales, conduce a una nueva forma de organización y funcionamiento de los Estados y administraciones públicas y a una revaloración de los sectores públicos, tomando en cuenta que lo público se

convierte en el centro del expansionismo del capital al agotarse o restringirse sus ámbitos de actuación en la esfera privada. Esto ha provocado el progresivo desmantelamiento de los sectores públicos para abrir espacios de movilidad a los capitales privados a través de la desregulación y concesión de los servicios públicos y la privatización de las empresas y organismos del Estado. Globalización y privatización se convierten así en tendencias mundiales que, al permitir la ampliación y rectoría irrestricta del mercado en todos los procesos, no tan sólo económicos, sino sociales y administrativos, modifican sustancialmente el papel del Estado en favor de los grupos hegemónicos asociados al gran capital y promueven el desmantelamiento de los sectores públicos acelerando el avance de la concentración de la riqueza y la desprotección de las poblaciones mayoritarias.

En esta segunda parte abordamos la forma como la globalización ha afectado a los Estados nacionales y los sectores públicos, limitando los ámbitos de actuación estatal, redefiniendo el papel del Estado y de la administración pública en términos neoliberales e imponiendo la primacía del mercado mediante los procesos de privatización que conducen al desmantelamiento progresivo del Estado *benefactor* y del Estado *desarrollista* y a la reestructuración de los sectores públicos.

Para estos efectos, hemos considerado tres capítulos. En el primero, se analizan el origen y consecuencias de la globalización en tanto nuevo entorno de funcionamiento de los Estados nacionales y como proceso de redefinición, a nivel planetario, de los espacios económicos, políticos y sociales. Los objetivos de los otros dos capítulos son describir y analizar el nuevo papel del Estado y las funciones del sector público reformado, sí como el rol que cumplen las privatizaciones en los procesos de recomposición de las relaciones entre el Estado y el mercado a favor de éste último.

CAPÍTULO 4. LA GLOBALIZACIÓN Y SU IMPACTO SOBRE LOS ESTADOS NACIONALES.

Hablar de la globalización nos remite a un proceso ya añejo - la internacionalización del capital - proceso que, sin embargo, cobra vigor en las últimas décadas del siglo XX a partir de la crisis económica de los años setenta que afecta inicialmente a los países altamente industrializados. La globalización es la forma como se está reestructurando el sistema mundial capitalista para hacer frente a esta crisis y a la competencia feroz que desata. Es un proceso que representa "la expresión visible de los reajustes de las fuerzas y grupos económicos dominantes a escala mundial"¹, impulsado básicamente por las naciones dominantes del grupo de los siete (G-7) en un intento por reactivar el capitalismo estableciendo acuerdos, repartos y reglas del juego para que la competencia y la confrontación no desemboquen en conflicto².

Esto es, la globalización representa una tendencia - primero económica - a la conformación de auténticos sistemas mundiales como mecanismo de salida a la crisis del capitalismo, expandiendo los mercados más allá de las fronteras nacionales, proceso que hoy se facilita gracias a la extraordinaria movilidad que han adquirido el capital y la información a nivel mundial a raíz de la III Revolución científico-técnica en el campo de las comunicaciones y transportes. Ahora bien, el principal freno al proceso globalizador es la permanencia de los Estados nacionales y de sus mercados, pues la regla para la mundialización es derribar fronteras y obstáculos a los libres flujos de inversión y a los mercados de capital. Estado y mercado nacional, así como la defensa de la soberanía económica, se constituyen en estorbos a la operación del capital internacional, de aquí que, para

¹ Roberto Moreno Espinosa. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio* México, IAPEM, 1996, p 20.

² David Márquez Ayala "El reto global por el futuro" *La Jornada*, enero 8 de 1996, pp.52-3

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

los fines de la globalización, los gobiernos de este fin de milenio deben ajustarse y ajustar sus sistemas económicos a la lógica del mercado mundial.

4.1. Los riesgos de la globalización y la integración económica.

La globalización se ha desarrollado mediante la promoción de esquemas de economía abierta e imponiendo a los países subdesarrollados la apertura de sus economías y la eliminación del papel regulador de la gestión pública para que se pueda dar la expansión y movilidad del capital transnacional. Siguiendo el planteamiento del investigador y académico mexicano Pablo González Casanova³, "tenemos que pensar que la globalización es un proceso de dominación y apropiación del mundo" la cual "está piloteada por un complejo empresarial-financiero-tecnocientífico-político y militar" asentado en las grandes potencias y el cual va disponiendo de los Estados de todo el mundo para este fin.

La mundialización de la economía se gesta como una tendencia a unificar el mercado mundial desplazando el capital, principalmente de los países del G-7 (Estados Unidos, Alemania, Japón, Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia) a los países de bajos salarios para abaratar costos, lo que se resuelve abatiendo las fronteras comerciales, primero, para después eliminar las fronteras políticas de las naciones. Se hace ostensible que la actual estrategia de globalización conlleva modificaciones sustantivas en el papel y funcionamiento de los Estados nacionales, pues fija límites a su actuación y propicia el desmantelamiento progresivo de áreas completas de los sectores públicos a fin de abrir espacios al crecimiento del sector privado, en donde las grandes corporaciones transnacionales llevan la batuta.

³ Pablo González Casanova *La Jornada*, septiembre 9 de 1998.

Esta tendencia mundial a la disminución del papel de los Estados y el incremento del poder del mercado no significa la desaparición de los Estados nacionales aunque sí su debilitamiento y paulatino sometimiento a las necesidades de reproducción del capital financiero internacional, el cual desvía las facultades de gestión pública de los Estados hacia instancias administrativas supranacionales que lo representan (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). De esta manera, el inicio de la reestructuración de los aparatos públicos se ha dado con la implantación de procesos de reforma del Estado que el Banco Mundial ha promovido bajo la estrategia del llamado "cambio estructural".

En efecto, desde los años 80, tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han promovido la implantación de programas de ajuste y estabilización en los países miembros, que incluyen "cada vez más financiamiento para la reforma de las políticas encaminadas a lograr una reforma económica integral orientada al sector privado."⁴ Esto se ha traducido en la privatización de áreas importantes del sector público y la desregulación de la economía, implicando cambios fundamentales en el funcionamiento y estructura de los sectores públicos acorde a las nuevas necesidades de acumulación del capital internacional. Lo cual, en un contexto de crisis mundial del capitalismo y de recomposición de sus bases de funcionamiento, significó el abandono de los modelos de economía con fuerte participación estatal (el de sustitución de importaciones en América Latina y el de planificación centralizada de los países socialistas de Europa del este y la ex Unión Soviética), así como la disolución del Estado benefactor de los países avanzados y la adopción de un modelo secundario-exportador por parte de los tercermundistas, es decir, una economía orientada hacia el exterior, produciendo para el mercado mundial aprovechando exclusivamente el bajo nivel salarial.

⁴ Banco Mundial. *Informe Anual 1998*, BM, Washington, D.C. p 63

La globalización - nos dice el primer ministro francés Lionel Jospin - es la última mutación del capitalismo.⁵ Mutación, diríamos, que incorpora las tendencias más recientes de este sistema, como el despliegue científico y tecnológico, la relocalización industrial, la acelerada integración de las economías nacionales, el deterioro del medio ambiente, la formación de alianzas económicas estratégicas entre países y entre empresas y las tendencias crecientes a la regionalización derivadas del recrudescimiento de la competencia entre los países más desarrollados.

Es decir, es un fenómeno no tan sólo económico, sino que ha incorporado procesos tecnológicos, culturales y sociales y ha mundializado las políticas económicas y sociales, los problemas ambientales, el narcotráfico, el tráfico de órganos humanos y la pobreza, además de rebasar a los Estados nacionales al instaurar la preeminencia del mercado y el predominio de las empresas transnacionales mediante la desregulación de las economías y el desmoronamiento de los sistemas de gestión estatal en aras de una gestión supranacional depositada en los centros de poder del capital financiero internacional.

Esta reconfiguración mundial se acompaña, a su vez, de un bagaje teórico-ideológico que se ha extendido a todo el planeta, el cual se sustenta en el rescate y rehabilitación de la doctrina del liberalismo clásico que, como vimos en el primer capítulo, defiende la idea de que el libre juego de las fuerzas del mercado asignará de manera óptima los recursos y logrará el desarrollo económico y social, por lo que propone que las fronteras se abran y los gobiernos se minimicen a fin de que reine el mercado. Aspectos estos últimos que cumplen al pie de la letra los países subdesarrollados, pues aplican un liberalismo de carácter doctrinal, no así las grandes potencias, quienes han incrementado su proteccionismo al mismo tiempo que los primeros lo abaten. Bernardo Kliksberg

⁵ Lionel Jospin. "Europa ante la crisis mundial". *La Jornada*, septiembre 18 de 1998

cita un informe de la ONU donde se menciona que 20 de 25 países industrializados tenían en 1992 barreras aduanales más altas que diez años antes.⁶

En este sentido, cabe hacer notar que existen matices en la aplicación de la teoría liberal: "Según Frédéric Poulon podemos identificar en los países desarrollados tres tipos de liberalismo: el liberalismo doctrinal, el social liberalismo y el liberalismo de fachada. El *liberalismo doctrinal* es aquel que pretende aplicar la doctrina liberal de manera integral, tratando de reducir a su mínima expresión al Estado, a fin de que reine de manera universal el mercado. Como ejemplo de esto se tienen la política de Thatcher en Inglaterra y de Chirac en Francia entre 1986 y 1988. Este tipo de liberalismo es diferente al *social liberalismo* aplicado por la RFA y Suecia. Se trata del mismo liberalismo, muy estricto a nivel presupuestal y monetario, pero con ciertas preocupaciones sociales, sobre todo en el terreno laboral. Finalmente, tenemos el *liberalismo de fachada*, cuyo ejemplo típico lo constituyen los Estados Unidos, que a pesar de su discurso a favor de la economía liberal tienen un enorme déficit presupuestal y practican un fuerte proteccionismo que se aleja totalmente de los principios liberales."⁷

Contrariamente a lo que predica el modelo teórico neoliberal en el sentido de que la existencia del libre mercado lleva a la competencia perfecta y a una asignación eficiente de los recursos, la realidad de la economía internacional nos muestra una estructura de mercado de competencia monopolística en la que se enfrentan fuerzas desiguales y ya no reguladas. En este esquema monopólico, un número cada vez más pequeño pero más fuerte de grandes competidores realiza fusiones y alianzas estratégicas, sobre todo en las ramas en las cuales se centra el progreso tecnológico y que fueron consideradas estratégicas y de exclusividad

⁶ Bernardo Kliksberg "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Bernardo Kliksberg (comp). *El rediseño del Estado Una perspectiva internacional*. Méx , INAP-FCE, 1994, p 21

pública, "...formando grandes conglomerados y acuerdos no sólo de precios, sino de producción, mercados, tecnología, etc., dejando atrás la capacidad real de la legislación 'anti-trust', que teóricamente intenta prohibir los acuerdos de precios, pero que ha sido rebasado por la realidad de la globalización."⁸ Realidad que lleva irremediablemente a la concentración del poder económico y a la negación de facto del libre mercado. Así, pese al discurso actual de que las reformas neoliberales estimulan la competencia, el hecho real es que estamos presenciando, en el marco de la globalización, el fenómeno de mayor concentración de capitales de la historia mundial.⁹

La forma primordial como se ha dado la globalización ha sido a través de la internacionalización del capital, la cual es producto de un largo proceso histórico pero que en la fase actual del desarrollo del capitalismo, y ante el recrudecimiento de la competencia internacional derivada de la crisis, ha adquirido mayor magnitud y avance al sustentarse en la enorme capacidad y movilidad que le confiere la revolución tecnológica al capital y a la información. Esto quiere decir que la confluencia del desarrollo de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones en los procesos productivos le ha permitido a las grandes empresas transnacionales la subdivisión y separación de estos procesos y su descentralización hacia un gran número de países que puede ser todo el planeta, sin que el control sobre la producción global disminuya.

Con este procedimiento, los departamentos o divisiones de una misma empresa se despliegan hacia otros países en un nuevo marco de producción global y de división internacional del trabajo que integra toda una serie de procesos, tales como la producción de partes, componentes y servicios, buscando

⁷ F Poulon, "Libéralisme et sortie de crise", en *Economie Appliquée*, vol XVII, 1989, no 1, cit, por H Guillén R. *El sexenio de crecimiento cero*. México, Ed ERA, 1994, p 193

⁸ René Villarreal. "Hacia una economía participativa de mercado El reencuentro del mercado con el Estado y la sociedad" *El Economista Mexicano*, nueva época, vol. 1, no 3, abril-junio, 1997, p 36.

⁹ "De hecho, en 1998 se ha impuesto un récord en el valor de las fusiones, compras, asociaciones y alianzas estratégicas entre grandes compañías en prácticamente todo el planeta, alcanzando la cifra descomunal de más de un *trillón* de dólares, de acuerdo con *The Financial Times*" Carlos Marchal. *La Jornada*, octubre 28 de 1998

las mejores condiciones de rentabilidad y atendiendo a sus propias características, esto es, si son procesos intensivos en fuerza de trabajo o en capital. Dentro de esta reestructuración del mercado mundial capitalista, los países periféricos - y México entre ellos - entraron a jugar un papel principal como maquiladores de productos industriales (fabricantes de partes y componentes) y en actividades de ensamble, pero también se mantienen como proveedores de materias primas y mano de obra abundante y barata, en tanto que los países avanzados se centran en la producción de bienes industriales con un alto componente de capital y tecnología de punta.

Esta operación o redespliegue de las empresas a nivel planetario se ha facilitado con el impulso a los esquemas de economía abierta que imponen la liberalización y desregulación de las economías y el retiro del Estado de áreas y sectores productivos, lo que beneficia radicalmente la movilidad de los capitales y, por ende, contribuye a la interconexión de los circuitos comerciales, productivos y financieros de todo el planeta, afianzando la conformación de una economía global. La adopción del modelo neoliberal en todo el mundo a partir de la década de los setenta tuvo como objetivo principal crear las bases para la expansión y el dominio global de las transnacionales propiciando transformaciones en la actuación de los Estados con el compromiso de que brindaran un marco administrativo adecuado para que las grandes empresas puedan aprovechar más plenamente las ventajas comparativas de todos los países, reforzando con ello su presencia planetaria.

Así, en la globalización las empresas transnacionales juegan un papel central. Son ellas sus principales impulsoras, ejecutoras y beneficiarias ya que, en su búsqueda por encontrar nuevos espacios de inversión y mercados para hacer frente a la competencia de otras empresas gigantes, se valen del control y uso de las nuevas tecnologías que el liderazgo tecnológico les confiere para desplegar sus operaciones hacia otras regiones y disfrutar de las ventajas comparativas que

éstas ofrecen (acceso a materias primas, mano de obra barata, productos intermedios y terminados) incrementando sus ganancias.

Pero sobre todo, presionan a los gobiernos para que instrumenten procesos de apertura de sus economías y de desregulación y privatización, bajo el chantaje de que sólo bajo estas condiciones acuden a los países, lo que les permite desplazar sus inversiones y tomar parte de los mercados de la región realizando compras de empresas públicas y megafusiones, de cara a una competencia global. De esta manera, los procesos privatizadores forman parte de la estrategia global de las grandes corporaciones que explican su redespiegue territorial e incursión en actividades antes limitadas al sector público.

En cuanto a la regionalización, este es un proceso que deriva de la propia globalización pero que se contrapone abiertamente a ella pues reduce la tendencia integradora global a las zonas de libre comercio. La agudización de la competencia, inherente a la globalización, conduce a los Estados nacionales pertenecientes a regiones naturales a su integración en bloques comerciales preferenciales para hacer frente a sus enemigos en materia comercial, reforzando sus fronteras y protecciones regionales. Es por ello que los bloques regionales tienen un carácter excluyente y refido con el "libre" comercio, ya que se encuentran montados "...como una no muy nueva pero si bastante sofisticada forma de protección ante el recrudescimiento de la competencia internacional." De hecho, "...los grandes bloques comerciales que se están formando hoy, fragmentan el mercado mundial más que abrirlo...",¹⁰ pues aumentan los proteccionismos en base a una complicada forma de regulación.

Al incrementar su competitividad, los bloques exacerbaban la competencia y desvían el crecimiento del comercio hacia el interior de los bloques, dándose una marcada tendencia a la concentración del comercio mundial en las tres grandes

zonas en proceso de integrarse (la europea, norteamericana y asiática), en detrimento del comercio mundial. Esto se expresa en que los países de las zonas realizaron en 1989 el 77% de las exportaciones mundiales en tanto que las ventas intrabloque significaron el 78% de las mundiales.¹¹ Al mismo tiempo, en los últimos veinte años se ha registrado también un incremento del comercio intrafirma, al grado de que hoy en día "...se calcula que alrededor del 40% del comercio mundial no se realiza a través de un mercado libre sino como comercio intra-empresarial".¹²

Además, es indudable que este proceso está redefiniendo, a su vez, los límites de actuación de los Estados nacionales, pues al formar parte de un bloque regional de comercio, los Estados supeditan sus políticas a las del Estado hegemónico, que es el que dicta e impone las formas de regulación capitalista a escala regional en beneficio de las grandes empresas transnacionales.¹³ De esta forma, los países desarrollados reservan la liberalización para los más atrasados y el proteccionismo para sí, por lo que los europeos, japoneses y estadounidenses cuentan con numerosas barreras no arancelarias y armas para regular su comercio exterior pero también disponen de instrumentos para forzar la apertura de las economías periféricas de la región¹⁴ y alentar el retraimiento de sus Estados, en tanto que en Europa y en el bloque asiático se presenta un papel destacado del Estado.

En los bloques regionales, los oligopolios operan como ejes y es entre ellos que se realiza la mayor parte del comercio, aprovechando mejor las ventajas de

¹⁰ Cf. Alejandro Álvarez Béjar. "El Estado nacional y el mercado: mitos y realidades de la globalización". *Investigación Económica* 297, enero-marzo, 1994, p.160.

¹¹ Arturo Guillén "Bloques regionales y globalización de la economía" *Comercio Exterior*, vol.44, no.5, mayo, 1994, p.381.

¹² Heinz Dietrich Steffan. "Globalización, educación y democracia en América Latina", en Noam Chomsky y H. Dietrich *La sociedad global*. México, Ed Joaquín Mortz, 1996, p.49.

¹³ Alejandro Álvarez Béjar (1994), *ibidem*.

¹⁴ "...el desmantelamiento de la protección de las economías nacionales llegó a su fin hace ya varios años.[...] pero en su lugar los países desarrollados engieron numerosas barreras proteccionistas: derechos compensatorios, restricciones voluntarias de exportación, ampliación arbitraria del concepto de comercio desleal en la legislación norteamericana y tantos otros instrumentos cuya reglamentación y supervisión es sumamente difícil, cuando no estéril." Alfredo Guerra-Borges. "Regionalización y bloques

cada país de la región, con lo cual mejoran su competitividad mundial. De aquí que la firma de un tratado de libre comercio en las actuales condiciones del mercado - que es oligopólico y no "libre" - implica la cesión de poderes a favor de las grandes y poderosísimas empresas transnacionales y en detrimento de la capacidad de gestión autónoma de los Estados sobre áreas estratégicas de sus economías. Las asimetrías de la región permanecen y aún se acentúan, por lo que la relación de las corporaciones con los Estados nacionales es el de una nueva versión de dependencia entre centro-periferia.

Como decíamos, esta tendencia integradora global la vive esencialmente una parte restringida del mundo empresarial, la comprendida por las grandes empresas transnacionales quienes, y debido a su estructura interna multidivisional y la ventaja de controlar las nuevas tecnologías derivadas de la III Revolución científico-tecnológica, tienen la posibilidad de operar a escala mundial, aunque la propiedad del capital sigue siendo del país de origen de las matrices. De esta necesidad global de las empresas transnacionales de ocupar espacios más allá de sus fronteras para aumentar sus ganancias, es que surge la ideología neoliberal de la globalización y liberalización de la economía mundial, con el argumento de ser la única condición para impulsar el desarrollo económico de los países y generar instituciones eficientes, por lo que se debe evitar que cualquier fuerza ajena a las que comanda el mercado intente obstruir este objetivo.

Por consiguiente, la regionalización lo mismo que la tendencia a la globalización son fenómenos impulsados por los países más poderosos a fin de que sus empresas transnacionales aseguren la ampliación de sus mercados y el libre flujo comercial intrafirma. "Son [...] las economías de los países más desarrollados las que se mundializan, las que conquistan con las empresas transnacionales los mercados del orbe y las que permean los débiles mercados

económicos. Tendencias mundiales desde una perspectiva latinoamericana", en J.L. Calva (coord). *Globalización y bloques*

financieros y de servicios del mundo”¹⁵, con la consecuencia de que ambos procesos llegan a rebasar las fronteras de los Estados nacionales y las propias determinaciones de sus aparatos de poder.

Aunque nos hemos movido en forma acelerada a la integración de una economía global - recordemos la vocación mundial del capitalismo -, lo cierto es que el fenómeno de la globalización es un proceso que avanza hacia su contrario: un planeta dividido en una vasta periferia marginal y un grupo pequeño de países que concentran la riqueza. La idea de la “aldea global” se convierte en un mito ante la realidad del creciente y acelerado desarrollo desigual entre regiones y países.

4.2. El ataque neoliberal contra el Estado y el sector público.

Hemos dicho que el proceso globalizador que impulsan las grandes potencias requiere escoltarse del complejo ideológico neoliberal para justificar la apertura de los mercados y la disminución de la actividad del sector público. Este paradigma plantea que la sobrerregulación del mercado acabó por distorsionarlo y que el sobrestatismo transfiguró al Estado hasta convertirlo en un Leviatán o monstruo gigantesco que detenta y absorbe todas las funciones. Es decir, se volvió “amo absoluto de la sociedad”. Soslayando las causas profundas que condujeron a una creciente intervención del Estado en todos los países capitalistas a fin de socializar los costos que el mismo desarrollo del capitalismo iba ampliando, los teóricos de la globalización y del libre mercado - así como sus propagadores - arremeten contra los sectores públicos alegando su supuesta ineficiencia y burocratismo en la asignación de los recursos, en tanto que entronizan al mercado en su rol predominante en la globalización.

económicos. Realidades y mitos México, Ed Juan Pablos, 1995, pp 126-127.

¹⁵ Francisco R. Dávila Aldás “Cambios tecnológicos, globalización económica y regionalización”, en J.L. Calva, coord., *op.cit.*, p.98

Los principales impulsores del ataque neoliberal contra el Estado y el sector público han sido los organismos financieros internacionales, que son las instituciones administrativas que representan los intereses globales del gran capital transnacional. Estos organismos, como el BM y el FMI, preocupados por abrir los mercados a la globalización y ante la premura de dismantelar los sectores públicos para ello, se apresuran a diagnosticar que "...La iniciativa privada sigue siendo víctima de un legado de relaciones antagónicas con el Estado. La rigidez de la reglamentación inhibe la iniciativa privada. Además, las empresas estatales, en muchos casos sostenidas por privilegios monopolísticos, dominan ciertas esferas económicas que sería más provechoso *dejar en manos de los mercados competitivos*".¹⁶ También coinciden en asociar directamente los problemas de pobreza y desarrollo humano con deficiencias administrativas existentes, con un excesivo control central y por la incapacidad de la administración para suministrar con eficiencia los servicios. De aquí que propongan a los gobiernos de los países en desarrollo profundas reformas de sus administraciones públicas que tengan por objetivo la "reestructuración o purga de los organismos públicos."¹⁷

4.2.1. Desmantelamiento del Estado desarrollista.

Estas propuestas, obviamente, no son meras indicaciones para mejorar el desarrollo de los países atrasados sino que coinciden con "el establecimiento de un sistema en el que se permita que actúen los incentivos apropiados del mercado..."¹⁸ y que conduzca a un retiro más o menos rápido del sector público de las áreas económicas fundamentales. Es decir, se instruye a los países

¹⁶ Banco Mundial. *Informe sobre Desarrollo Mundial.1997. El Estado en un mundo en transformación* Washington, D.C , p.70
Subrayado mío

¹⁷ Banco Mundial. *Informe sobre Desarrollo Mundial.1980.* Washington, D.C/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ BM, agosto de 1980, p.93

¹⁸ Banco Mundial. *Informe Anual 1985*, BM, Washington, D.C., p 63.

atrasados a la implantación de las políticas y el modelo neoliberales y al desmantelamiento del Estado interventor y desarrollista.

De tal forma, y a raíz de la crisis de la deuda de los años 80 en los países dependientes y subdesarrollados, la presencia del FMI y del BM en estas economías se hace más relevante y coincide con el resquebrajamiento del modelo de sustitución de importaciones y el desmantelamiento del Estado desarrollista para transitar a un Estado neoliberal. La promesa de renegociar la deuda externa de estas naciones y otorgarles nuevos créditos estuvo condicionada y sigue estando, a la negociación de programas de ajuste con estos organismos que implican la apertura de los mercados y la privatización y desregulación de la economía, siendo que estos organismos intervienen directamente en la supervisión y seguimiento - y algunos casos diseño - de los programas.¹⁹

A través de estos programas se impone a los gobiernos de los países subdesarrollados y los ex-socialistas una reforma integral que incluye reformas económicas e institucionales como la llamada reforma del Estado o reinención global del Estado. Para el BM y el FMI, la reforma del Estado es condición fundamental para aumentar la eficacia del Estado de cara a la globalización y mejorar la situación económica de estos países, pero en la realidad significa la reestructuración de la administración pública como promotora del mercado, la disminución, descapitalización y desmantelamiento de sus sectores públicos, así como la entrega de los recursos nacionales al capital internacional. Esto lo constatamos a través de los diversos informes del BM, como el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1996, donde conmina a los Estados a hacerse *harakiri* reduciendo su presencia y modificando su naturaleza, pues deben "...abandonar

¹⁹ "La supervisión de las políticas de los países miembros que realiza el Fondo [FMI]...sigue siendo la principal actividad de la institución." Fondo Monetario Internacional *Informe Anual 1990*, p 13.

su papel de agente económico principal en la mayoría de los sectores, para facilitar en cambio la actividad privada.”²⁰

En este sentido, los Estados sólo justifican su presencia - prosigue este mismo Informe, “...cuando los mercados no bastan - en campos tales como la defensa, la educación primaria, los caminos rurales y algunas prestaciones de seguridad social -, y aún en tal caso sólo en la medida en que funcione el mejoramiento del mercado”. Además, “...el Estado debe dejar de restringir y controlar directamente la actividad comercial privada y abstenerse de intervenir en el sector financiero, concentrándose en cambio en fomentar la estabilidad macroeconómica y ofrecer un marco jurídico e institucional que incentive el desarrollo del sector privado y la competencia.”²¹ La manera de producir la muerte por inanición a los Estados interventores la da el propio BM cuando establece que la reforma del Estado exige reordenar las finanzas públicas con base en la privatización de entidades públicas y un control más severo del gasto, que en términos estrictos significa dar prioridad a la economía de mercado reduciendo los gastos sociales y las inversiones de capital.

De esta suerte vemos que informes recientes del Banco Mundial, como el llamado “De la planificación centralizada a la economía de mercado” y el que se refiere a “El Estado en un mundo en transformación”, sirven para avalar esta doctrina neoliberal de rechazo a ultranza del sector público y para recomendar a los países dependientes “modelos de reforma” imponiendo límites a la actuación estatal. Todos estos modelos están encaminados al desmantelamiento de las funciones rectoras del Estado y del papel regulador y promotor del desarrollo nacional de la administración pública, y a la instauración de una economía de mercado introduciendo cambios como “la privatización de las empresas estatales, la desmonopolización de la industria y la reforma de las normas contables, el

²⁰ Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1996. De la planificación centralizada a la economía de mercado* BM, Washington, D.C., p.133

²¹ *Ibidem.*

sistema fiscal, el sistema jurídico, el sector financiero y la administración pública.”²²

Es decir, los organismos financieros instruyen a los países para que adopten un cambio rápido y sin pausa a una economía de mercado, mediante un proceso de reforma del Estado que introduzca la apertura de las principales instituciones gubernamentales que han estado monopolizadas por el sector estatal, como las telecomunicaciones y la generación de energía eléctrica, a la competencia internacional. “Otro dispositivo utilizado para estimular la competencia - asegura el estudio - es la licitación y subasta de los servicios públicos. Esta tendencia es significativa en las naciones industriales (Reino Unido, estado de Victoria en Australia), pero también los países en desarrollo están empleando mecanismos de esta índole para mejorar la eficiencia (mantenimiento de la red vial en el Brasil, por ejemplo). Debido a su escasa capacidad administrativa, algunos países (Bolivia, Uganda) prestan los servicios sociales mediante contratos con organizaciones no gubernamentales.”²³

Como vemos, el proyecto neoliberal en boga a nivel internacional pero muy cuestionado, no se cansa en propagar que el principal freno al proceso globalizador ha sido la permanencia de los sectores públicos, los que al controlar y regular amplias áreas de la economía impiden que se facilite la operación global de las grandes corporaciones. Sobre todo, de que el gran capital pueda concurrir y apropiarse de aquellas actividades altamente rentables y en las cuales se centra el desarrollo tecnológico, como las áreas mencionadas de telecomunicaciones, transporte y energía. Al punto que “una solución obvia es la privatización”, predicán los personeros del Banco Mundial.

El primer paso para dismantelar al Estado desarrollista lo dio el dictador Augusto Pinochet en Chile al inaugurar el modelo neoliberal en 1973 y tras el

²² Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1996.*, loc cit , p.11.

golpe militar que derrocó al gobierno popular de Salvador Allende. La generalización del modelo a los demás países latinoamericanos se hizo posible a partir de la crisis de la deuda de 1982, "coyuntura en la que los organismos financieros internacionales impusieron la política de estabilización y ajuste estructural que ha caracterizado los últimos [...] años en toda la región."²⁴ Para la década de los noventa, ya todos los países de América Latina habían desmantelado al Estado desarrollista y reformado su administración pública hacia la promoción del mercado y habían iniciado la privatización de sus principales activos y entidades gubernamentales, reduciendo en mucho la magnitud y alcance de sus sectores públicos.

Así vemos que este nuevo modelo orientado al mercado que acompaña a la globalización arremete contra los sectores públicos y la regulación estatal de los países que se caracterizaron por sus políticas desarrollistas, a través de la instrumentación de los llamados programas de "cambio estructural". Estos programas contemplan tanto la desestatización de la economía vía la privatización de las empresas públicas, como su desregulación y desprotección vía la reforma administrativa que elimina controles y regulaciones y suprime funciones públicas a fin de liberar los mercados internos y abrirlos a la competencia internacional. La lógica de la "desestatización", "desregulación" y "desprotección" se fue encaminando al achicamiento de los Estados y los sectores públicos en aras de la globalización de los mercados.

Con estas fórmulas, bajo los gobiernos neoliberales las grandes corporaciones llegaron a internacionalizar sus procesos productivos y de inversión, ya que sin trabas ni regulaciones y con amplios sectores productivos a la venta, pudieron descentralizar y reubicar sus filiales y divisiones en un inmenso espacio territorial que se extiende a todo el planeta ya sin fronteras,

²³ Banco Mundial *Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997*, loc cit , p.11

²⁴ Ricardo A Yocelvezky "Privatizaciones, ideología y modelo de desarrollo". *Revista Iztapalapa*, UAM-Z, año 16, no 38, 1996, pp 39-40

dando lugar al fenómeno llamado “fábrica mundial”. Esto nos da a entender que la globalización no es un proceso conducido por los Estados, sino que, por el contrario, en él van perdiendo sus prerrogativas y facultades frente a las grandes corporaciones transnacionales.

Y no sólo esto, en el “mundo sin fronteras” de hoy, las grandes empresas transnacionales han sabido aprovechar al máximo su capacidad de movilidad para hacer “turismo fiscal” y evadir sus impuestos trasladando hacia los llamados paraísos fiscales partes de sus patrimonios para sustraerlos de gravamen. Así, los beneficios de estas empresas se multiplican en igual medida que las recaudaciones públicas se restringen. Las contribuciones a los erarios de los gobiernos por parte de estos grandes consorcios han venido reduciéndose paulatinamente, al grado que algunos son evasores declarados. Así, por ejemplo, “...el gigante de la electrónica Siemens desplazó fiscalmente al extranjero la sede de su consorcio. De los 2.100 millones de marcos de beneficio del ejercicio 1994/1995, el fisco alemán ni siquiera obtuvo 100 millones; en el año 1996 Siemens ya no pagó.”²⁵

La globalización de la evasión fiscal ha sido sólo la gota que acabó por debilitar unas finanzas públicas enflaquecidas por los sistemáticos y permanentes saqueos de las arcas públicas. Las transnacionales, que se han beneficiado siempre del gasto público mediante subsidios y ayuda de todo tipo, hoy se aprovechan de subvenciones más generosas que los gobiernos de todo el mundo, y ante la presión de la competencia internacional, les ofrecen en un intento de atraer sus inversiones:

“Cuando la multinacional coreana Samsung hace que el Ministro de Hacienda pague la construcción de su nueva fábrica electrónica en el norte de Inglaterra, con un valor de inversión de mil millones de dólares, con 100 millones, ya resulta extremadamente barata. Los

²⁵ Hans- Peter Martin y Herald Schumann *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Madrid, Ed Taurus, 1998, p 245

Estados y regiones que quieren un emplazamiento en la red de Mercedes-Benz tienen que invertir mucho más. En la futura fábrica de vehículos pequeños de Mercedes en Lorraine, en la Lorena, los contribuyentes de la UE y Francia aportan con subvenciones directas la cuarta parte del total de la inversión. Si añaden a esto las desgravaciones previstas, la participación del Estado, sin derecho a voto, se eleva a un tercio..." "En el estado norteamericano de Alabama, comparativamente pobre, Mercedes-Benz no pagó en 1993 más que el 55% de los costes de un nuevo centro de producción. En cambio, la exención total de impuestos por diez años que General Motors ha conseguido a partir de 1996 en Polonia y Tailandia es más bien modesta."²⁶

Aquí vemos que la propuesta neoliberal de restringir al mínimo la participación del Estado sólo se aplica para los casos en que se dirija a beneficiar a la población, pero nunca cuando se trata de proteger los intereses del capital. En realidad, el Estado de la era global, ante la crisis financiera estructural a que lo condujo su trayectoria intervencionista para hacer funcionar al capitalismo, ha tenido que reducir sus gastos "allá donde poderosos grupos de interés no lo impiden, es decir, en el sistema social, en las instalaciones culturales y servicios públicos, desde las piscinas a las universidades, pasando por los colegios. De este modo, los Estados terminan siendo agentes de la redistribución de abajo arriba."²⁷

Consecuentemente, "...con el pretexto de la competitividad global (que requiere una alta acumulación de capital), los gobiernos han reducido sustancialmente los impuestos sobre las utilidades de las empresas, que eran el sustento del capitalismo avanzado, de la redistribución del ingreso, de los sistemas de seguridad y bienestar social. Al descender los ingresos gubernamentales por este concepto y por la venta de empresas rentables, los gobiernos han recurrido al endeudamiento primero y, al llegar a un límite, a la reducción de la inversión pública y del llamado gasto social después. Así, el empobrecimiento de las sociedades y la disminución de los niveles y la calidad de

²⁶ *Ibidem*, p. 250

la vida son el costo - una especie de impuesto feudal, de los más para los menos - que las corporaciones y sus gobiernos van imponiendo.”²⁸

4.2.2. Desmantelamiento del Estado de bienestar.

Después de iniciada la demolición del Estado interventor y desarrollista de los países dependientes y subdesarrollados, el impulso a los esquemas de economía abierta y el cuestionamiento a la funcionalidad de los sectores públicos se traduce también en el ataque abierto y sistemático al Estado benefactor de los países industrializados y su gestión económica y social, iniciándose su reestructuración para limitar sus campos de acción y reducir al mínimo indispensable el papel del sector público. Esto se logra, como ya se ha dicho, con los programas de privatización y desregulación económica, así como con los recortes al gasto público y la desaparición de muchos servicios del sistema del *welfare state* iniciados por la política conservadora de Margaret Thatcher en Gran Bretaña en 1979 y la administración de Ronald Reagan en Estados Unidos, el cual asciende al poder en 1981.

Esta política, encaminada a disminuir el papel del Estado en la economía y a fortalecer al sector privado, inauguró el modelo neoliberal que hasta la fecha ha encontrado seguidores eficaces tanto en los gobiernos del Primer Mundo como en los del Tercero, sin olvidar a los del desaparecido Segundo Mundo, que han pasado a convertirse en el último furgón del tren occidental. En las altas esferas políticas de los Estados Unidos se empezó a hablar de que la era del “gobierno grande” (*big government*) ya había pasado. Incluso se cuestionó la propia existencia de los gobiernos, fuera de su ocupación para la defensa y la procuración del marco jurídico-legal del sistema capitalista. Recordemos que Friedman ya había advertido de las amenazas del Estado de bienestar para la

²⁷ Ibidem, p. 255.

libertad y la acumulación de capital, cuyos programas considera un fraude y un rotundo fracaso. De aquí que predique la urgencia por dismantlar todos aquellos programas relacionados con la seguridad social, la asistencia pública, las subvenciones a la vivienda, los cuidados médicos, las pensiones, etcétera, a fin de terminar por siempre y para siempre con el Estado benefactor en tanto encarnación de las ideas de Keynes.

La llamada reaganomanía, siguiendo estos lineamientos de Friedman, pone énfasis en los siguientes puntos que afectan sustancialmente al Estado benefactor: la reducción de las dimensiones del gobierno federal y la escala y carácter de su intervención en la economía; reducción de impuestos sobre la renta hasta por un 30%; y reducción del gasto presupuestal, sobre todo de tipo social (no así cuando se trata de aumentar los gastos militares para lograr la supremacía mundial y reactivar la economía).²⁸ Sin embargo, y a pesar de que sus objetivos primordiales eran reducir el déficit presupuestal, la política de Reagan lo incrementó notablemente debido tanto a la recesión de 1980-82 como a los enormes incrementos de los gastos de defensa, en tanto que los beneficios sociales se vieron reducidos al privatizarse servicios sociales como los de salud y educación.

El adelgazamiento de las finanzas públicas en favor de la economía libre, es decir, del sector privado, ha conducido paulatinamente al deterioro de las instituciones y organismos del sector público en países industrializados que, antes de la adopción de las políticas neoliberales, eran ejemplos de estados de bienestar. Así, Estados Unidos y Gran Bretaña, pioneros en la instauración del "Estado mínimo", han visto cómo se degradan las condiciones sociales al mismo tiempo que se recortan los gastos públicos: "En Washington, por ejemplo, la mayoría de las escuelas están listas para el derribo. Harían falta 1.200 millones

²⁸ David Márquez Ayala, *loc.cit*

²⁹ José Luis Ceceña "Reflexiones sobre la reaganomanía y el Tercer Mundo" *Problemas del Desarrollo*, no 58, 1984, mayo-julio, vol XV, IIEc, UNAM

de dólares, asegura el alcalde, para volver a poner los edificios en condiciones. La policía de la ciudad estima que precisa una suma semejante para la puesta al día de sus equipos técnicos y su parque móvil. Pero el Congreso se niega a pagarla.”...”También en las islas Británicas, el Estado europeo modelo del neoliberalismo, el sistema educativo y social se está acercando al nivel de un país en desarrollo. Uno de cada tres niños británicos crece hoy en la pobreza, y 1,5 millones de niños menores de dieciséis años tienen que trabajar por falta de apoyo social...Al mismo tiempo, el porcentaje de analfabetos asciende en vertical.”³⁰ En los países subdesarrollados seguidores de estas reestructuraciones neoliberales de sus sectores públicos, estas cifras alcanzan magnitudes de desastre social.

De este modo, para la corriente neoliberal la permanencia del Estado desarrollista en los países atrasados y del Estado de bienestar en los industrializados deja de ser funcional para los tiempos que corren, porque impiden el libre flujo de la actividad económica y estorban a los mercados (es decir, a las transnacionales). Así vemos que la defensa de los recursos naturales y la protección de la industria y productos nacionales por parte de los gobiernos de los países subdesarrollados, y la intervención del Estado en medidas asociadas al bienestar y desarrollo sociales, se abandonan en aras de los mercados y los capitales financieros. Esto da lugar al surgimiento del Estado neoliberal en todos los confines del planeta donde el capital transnacional se ha globalizado y donde se han ido desechando las soberanías e independencias políticas - y por supuesto económicas -, para que las grandes empresas transnacionales funcionen mejor y sean más “eficientes”.

En el mercado sin fronteras, la aceleración y ampliación de la reforma del Estado impuesta a la mayoría de los países capitalistas dejaron a sus Estados y administraciones públicas con limitadísimos recursos de intervención directa y de

³⁰ Hans-Peter Martin y Harald Schumann, *op.cit.*, p 256

regulación de las fuerzas y fallas del mercado. El recorte de los gastos del Estado y la eliminación de prestaciones sociales lo han ido despojando de su función social redistributiva en tanto que la desposesión de sus activos productivos le merman capacidad de gestión y función soberana sobre vastos sectores de política económica y social.

La liberación de las fuerzas ciegas del mercado y el coto que el neoliberalismo le ha impuesto al Estado y al sector público, "lejos de conducir a la máxima eficiencia y bienestar de todos, lleva al desperdicio, la pauperización creciente de las masas y a más y más concentración de la riqueza".³¹ Por lo que no sorprende que la embestida neoliberal contra lo público en este fin de milenio se esté expresando no sólo con la formación de un vasto sistema social excluyente que se espera que para el próximo siglo abarque al 80% de la población mundial, sino que también va conduciendo a la ruina político-económica de los Estados y a su impotencia frente al enorme poderío del mercado global.

³¹ Julio Boltvínik *La Jornada*, septiembre 14 de 1998.

CAPÍTULO 5. EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO.

El desmantelamiento progresivo de las funciones sociales del Estado benefactor en los países industrializados y su retiro de los procesos productivos en los países subdesarrollados (el desmantelamiento del Estado desarrollista), forman parte de los procesos de reforma a que ha sido sometido el Estado a nivel mundial para reorientarlo hacia el mercado en términos de un Estado neoliberal. En este sentido, la transformación de la estructura del Estado mediante el sistema de adelgazamiento y el desmantelamiento de sus componentes sociales le fueron asignando un nuevo papel acorde con las necesidades de la globalización y del mercado libre.

Las funciones que este Estado neoliberal asume no son, entonces, exclusivamente las de policía y guardián de la ley, sino que debe ofrecer y garantizar las condiciones para la consolidación de los mercados globales y la internacionalización de las empresas transnacionales. Se está viendo que la nueva economía mundial requiere de los Estados y sus aparatos público-administrativos para eliminar los obstáculos o barreras a la integración económica mundial y ofrecer las condiciones normativas necesarias así como una seguridad militar indispensable para la consolidación del mercado mundial.

5.1. Las funciones del Estado neoliberal.

El nuevo papel del Estado en la globalización es el de "anfitrión" de la economía transnacional, definición acuñada por los paladines neoliberales del Instituto de Economía Mundial (IfW) de Kiel, Alemania, que en términos estrictos significa que "...las empresas entrelazadas sin fronteras adquieren cada vez más

un carácter de 'parásitos'³², de sus Estados, se entiende, pues cada vez más viven a sus expensas.

En efecto, todas las grandes corporaciones lo han llegado a ser porque cuentan con los subsidios públicos y se han beneficiado de intervenciones específicas de los Estados nacionales donde tienen su base. Así, un estudio reciente sobre las cien transnacionales más importantes de la lista de *Fortune* refiere que todas fueron beneficiadas, siendo veinte de ellas rescatadas del colapso total por medio de la intervención estatal.³³ Tan es así que, a pesar de que las grandes empresas transnacionales dominan ahora una parte extraordinaria de la economía mundial y que los poderes de los Estados nacionales y las administraciones públicas han sido rebasados por el despliegue del poderío de empresas planetarias, lo cierto es que estos gigantes son muy dependientes de sus propios Estados.

Los mismos propagadores de la doctrina neoliberal reconocen que los mercados libres necesitan "una estructura de apoyo física, social, mental, educativa y organizativa"³⁴; necesitan del Estado-nación para facilitar la expansión mundial del capital y conseguir el "éxito" económico. Así tenemos que los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, dejan claramente establecido el nuevo carácter del Estado tras su modificación radical para orientarse al mercado, haciendo énfasis en que la intervención estatal sólo estará justificada para "...fomentar la estabilidad macroeconómica y ofrecer un marco jurídico e institucional que incentive el desarrollo del sector privado y la competencia."³⁵

³² Hans-Peter Martin, *op.cit.*, p 254.

³³ Ver Noam Chomsky *habla de América Latina y México* Entrevistas con Heinz Dietrich México, Ed Océano, 1998, pp 136-146.

³⁴ Lester C.Thurrow. *El futuro del capitalismo* Buenos Aires, Arg , Javier Vergara Editor, 1996, p.291

³⁵ Cf Banco Mundial (1996), p 133

Para el teórico neoliberal Kenichi Ohmae³⁶, quien ha representado los intereses de las empresas transnacionales por muchos años, “acoger” a la economía mundial o ser su “anfitrión” es mejor elección para los Estados-nación que seguir siendo los principales conductores de sus economías, ya que la única manera de alcanzar la prosperidad y mejorar la calidad de vida de las personas, nos dice, es transformando el papel de los Estados, de rectores a “catalizadores” eficaces de la economía global, de gestores de un desarrollo económico independiente y equilibrado, en instrumentos de apoyo y promotores de la “globalización” y la integración económica mundial. Esto es, en garantías del sistema de “libre” mercado.

Este nuevo papel del Estado de la era global que le permite reforzar su intervención a favor de la integración del mercado mundial, se contrapone a la esencia antintervencionista del neoliberalismo, que proclama un Estado minimizado y restringido a guardar la ley y estabilizar el orden. Contrariamente a la argumentación ortodoxa neoliberal del Estado mínimo o pasivo, el protagonismo del mercado exige un nuevo tipo de intervención estatal para garantizar y mantener este reciente rol del mercado. Así, en la reestructuración del mercado global, la presencia del Estado se mantiene pero bajo la redefinición de sus funciones que parten de un nuevo enfoque del papel del Estado y de la gestión de gobierno.

En el pensamiento del Banco Mundial, el Estado es considerado esencial para sentar las bases institucionales que requiere la expansión del mercado global, pero deberá replantear su funcionamiento para esto. Lo cual significa, en pocas palabras, hacer del Estado un Estado eficaz. Pero eficaz para el mercado, mediante el cumplimiento de tres funciones básicas, a saber: 1) asegurar el orden público, 2) proteger la propiedad, y 3) aplicar las normas y políticas para lo

³⁶ Kenichi Ohmae. *El fin del Estado-nación*. Chile, Ed Andrés Bello, 1997.

anterior.³⁷ Se observa que estas funciones no cubren los aspectos sociales, pues la ideología neoliberal plantea que la carga social no debe recaer únicamente sobre el Estado, sino que se debe fomentar la idea de una economía de mercado ideal con base en la responsabilidad individual: "...en lugar de garantizar generosamente a todos los individuos unas condiciones de vida satisfactorias - nos dice el BM -, los gobiernos deben fomentar una mayor responsabilidad personal en lo que respecta a la obtención de ingresos y el bienestar."³⁸

Esto es, el Estado neoliberal deberá obviar, necesariamente, su función social, o bien, aplicarla fundamentalmente a los grupos más vulnerables de la población, ya que lo pertinente en una economía de mercado es "aprovechar las fuerzas del mercado en beneficio de los fines públicos", dejando que el sector privado participe en la prestación de servicios sociales y de infraestructura: "Es un hecho cada vez más evidente - apunta el BM - que, en muchos países los monopolios públicos de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tienen pocas posibilidades de ser eficaces. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público. Para aprovechar estas nuevas oportunidades y lograr una asignación más eficiente de la escasa capacidad pública, los gobiernos están empezando a hacer una distinción entre el financiamiento de las obras de infraestructura y los servicios, por un lado, y su suministro, por el otro, y entre los segmentos competitivos del mercado de servicios públicos y los segmentos monopolísticos. Los países partidarios de la reforma también están tomando medidas para distinguir entre los programas de seguro social, encaminados a atender la salud y los problemas de inseguridad en el empleo de toda la población, y los de asistencia social, destinados a ayudar únicamente a los grupos más pobres de la sociedad."³⁹

³⁷ Ver Banco Mundial (1997), p 4.

³⁸ Banco Mundial (1996), *ibidem*.

³⁹ Banco Mundial (1997), p 6

Es evidente que las medidas propuestas por el BM en su Informe no se reducen a señalar el replanteamiento de la función del Estado, sino que también muestra a los gobiernos "la forma en que los países podrían iniciar un proceso de reconstitución de la capacidad estatal",⁴⁰ o lo que es lo mismo, los mecanismos de apertura y las reformas de la administración pública (léase privatización y desregulación) que deberán seguir los gobiernos para estimular la competencia y determinar los límites de la acción estatal. "Para el establecimiento de un sector público eficaz en estas circunstancias se requiere la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a fin de mejorar los incentivos en esferas que durante mucho tiempo han estado monopolizadas por el sector estatal. Decenas de países de las Américas, Europa y Asia, aprovechando los cambios tecnológicos, han introducido la competencia en las telecomunicaciones y la generación de energía eléctrica... Otro dispositivo utilizado para estimular la competencia es la licitación y subasta de los servicios públicos."⁴¹ Se mencionan, además, reformas para recortar el exceso de personal en el sector público.

El desmantelamiento de los sectores públicos a través de la privatización, desburocratización y mercantilización de los servicios sociales en aras de la reinversión gubernamental y la eficiencia de los mercados, así como la adopción de criterios gerenciales y eficientistas para administrar la vida pública (sin olvidar la ampliación de los aparatos policiales) es, pues, parte también de la tarea del Estado neoliberal *reinventado*. Es decir, el Estado reformado transformó radicalmente el papel que venía cumpliendo hasta antes de la llegada del "mundo sin fronteras", pero no mediante la reducción y desaparición de sus funciones, sino con su intensificación y especialización.

En la práctica, el Estado "anfitrión" de la economía transnacional, en función de la adopción de los preceptos monetaristas y el nuevo papel que le corresponde realizar (y que supera el de mero equilibrador de un sistema

⁴⁰ *Ibidem*, p 3

económico en calidad de empresario y regulador), deberá intensificar su intervención, pero de manera más selectiva y especializada ⁴², dejando en manos del sector privado y facilitándole, la realización y gestión de las actividades más productivas y rentables. Esto, en lenguaje de los teóricos de la llamada "reinención del gobierno" o "rediseño del Estado", es la función de **catalizador** y **facilitador**.⁴³

Con base en la estrategia anteriormente descrita, los Estados así reformados van perdiendo su capacidad de intervenir para orientar y conducir el desarrollo de sus naciones al desmontar proporciones importantes de sus sectores públicos, pero a cambio, su regulación se refuerza en aquéllas áreas necesarias para facilitar y garantizar el despliegue globalizador de las grandes empresas. De hecho, la privatización y desregulación son, en rigor, una nueva forma de regulación estatal, más selectiva en favor del capital financiero internacional y de las grandes corporaciones, al trasladar a manos privadas patrimonios que antes pertenecían al sector público.

La globalización conduce necesariamente a un mundo en el que estructuras administrativas supranacionales dictan las políticas nacionales. Lester Thurow advierte sobre esto en su libro **El futuro del capitalismo**, pues nos dice que "Una economía global crea una desconexión fundamental entre las instituciones políticas nacionales y sus estrategias para controlar los hechos y las fuerzas económicas internacionales que tienen que ser controladas. En lugar de un mundo donde las políticas nacionales orientan las fuerzas económicas, la economía global crea un mundo en el cual las fuerzas geoeconómicas extranacionales dictan las políticas económicas nacionales. Con la internacionalización los gobiernos nacionales pierden muchos de sus recursos

⁴¹ *Ibidem*, p.11.

⁴² Alejandro Álvarez Béjar. (1994)

⁴³ Ver David Osborne y Ted Gaebler *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* Barcelona-Buenos Aires-México, Eds Paidós, 1991

tradicionales de control económico.”⁴⁴ En este proceso, son las grandes corporaciones las que deciden dónde, cómo y cuánto invertir y a las que se deben doblegar los esfuerzos de los gobiernos, los cuales dejarán que ellas determinen la dirección económica, social y hasta política de los países, y sólo limitarán su actuación a crear y recrear las condiciones para la adecuada expansión del capital mundial.

Es por esto que mediante el “triumfo” del mercado mundial, las transacciones económicas se vuelven cada vez más invisibles para los gobiernos de los Estados-nación, y el poder que éstos tenían sobre la actividad económica se traslada hacia la “red sin fronteras” que no son precisamente las “innumerables decisiones individuales” sino las de unas pocas corporaciones transnacionales. Así, “trasladar el campo de batalla de la nación a la región transfronteriza será uno de los ejes de la estrategia empresarial del siglo XXI”⁴⁵. Y no es gratuito que se hable en términos bélicos de la forma de operación de las transnacionales, pues lo que se conoce como economía mundial en realidad representa el campo de batalla de una guerra económica global que se libra entre las grandes corporaciones por el reparto de la riqueza y los mercados del mundo.

La realidad ha demostrado que los programas neoliberales se han diseñado para los países de la periferia, pero no para los que los diseñan: para los países del subdesarrollo, menos Estado y más mercado, para los países avanzados, más mercado y más Estado, pero un Estado nodriza para protegerlos y ayudarlos a realizar su proyecto globalizador. Así pues, no es el fin del Estado-nación, como aseguran los teóricos del neoliberalismo, es la reestructuración de su funcionamiento en el seno del proceso de mundialización del capital para contribuir a su consolidación, pero que pone en riesgo una gran proporción de soberanía estatal frente a las empresas transnacionales.

⁴⁴ Lester Thurow, *op.cit.*, pp.140-141.

Fenómeno que se acentúa más en los países subdesarrollados, al grado que “la erosión de su potestad [del Estado] alcanza ya tal dimensión que puede afirmarse positivamente que su gobernabilidad ha sido expropiada sustancialmente y depositada en los centros de poder internacionales”.⁴⁶ Recientes declaraciones venidas de organismos regionales, como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que funciona al margen de Estados Unidos, se une a tales advertencias al considerar que “...los gobiernos del planeta han transferido su poder a los mercados financieros y con ello cercenaron su capacidad para elaborar políticas de desarrollo contra las crisis económicas cíclicas”.⁴⁷

La inserción desventajosa y subordinada de la propuesta neoliberal no es el único camino ni el mejor para integrarse a los procesos económicos internacionales. Tampoco pensamos que la alternativa es el desarrollo autárquico, que además es una falacia en un mundo interdependiente. Se requiere de un nuevo modelo que redefina los vínculos económicos entre los países hegemónicos y los periféricos, que no reste capacidad de gestión a las autoridades administrativas de estos últimos sino que, por el contrario, se busque su reafirmación sustentándose en la democratización del poder, tanto en el interior de los Estados como entre ellos.

5.2. El papel del sector público de cara a la globalización.

Las corrientes neoliberales que acompañan a la globalización aplicadas al sector público son las del *New Public Management* o Nueva Administración Pública y la escuela del *Public Choice*. Ambas aplican el enfoque de mercado para la reforma administrativa y la modernización del sector público, lo que está

⁴⁵ Kenichi Ohmae, *op cit.*, p. 153.

⁴⁶ Heinz Dietenich Steffan, *art cit.*, p.67

⁴⁷ *La Jornada*, septiembre 26 de 1998

relacionado con la “reinención” o “rediseño” de las organizaciones públicas en función de las necesidades del mercado y de visualizar al ciudadano como “cliente” y a la administración pública cumpliendo objetivos de costo-beneficio. En pocas palabras, modernizar al sector público significa recortar el gasto gubernamental y aplicar enfoques empresariales en la organización y funcionamiento del sector público.

Este proyecto modernizador dominante parte de que la gerencia del mercado es superior a la de la administración pública, por lo que debe darse una solución de mercado a la administración pública mediante la transferencia de las actividades de gobierno al sector privado otorgándole un mayor peso a las privatizaciones, desregulaciones y contrataciones externas, medidas que cumplen con la función de reducir el empleo público, flexibilizar las estructuras salariales y fortalecer al sector privado. El esquema de la Nueva Administración Pública significa que la tarea del gobierno será la de promover los valores de la competencia, la eficiencia y la productividad (la cultura del mercado), pero como catalizador y facilitador de los procesos mercantiles. Es decir, la función del sector público “reinventado” reside no en prestar servicios o producir bienes sino en *asegurar que éstos se proporcionen*, en delegar al sector privado las funciones antes ejercidas por el sector público para beneficio de las empresas.

La mundialización de la economía - nos dice el que fuera el primer presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo Jacques Attali - marca un modelo de servicio público en el cual el Estado deja de ser el ente responsable de brindar los servicios como la educación y la salud para pasar a regirse por los dictados del mercado, que en estricto sentido significa la demanda privada solvente. Esto se traduce en que ya no serán las necesidades colectivas las que se tomen en cuenta y determinen la cantidad y calidad del servicio público sino la evolución del mercado que considera ante todo una jerarquización por el dinero de la oferta de bienes públicos.

El proceso de globalización - prosigue el que también fuera asesor de Francois Mitterrand - que abarca a todos los países y a todos los aspectos de la vida humana, aplicado a los servicios públicos como la educación y la salud, significa que ahora el mercado dicta y rige quién y cómo accede a estos servicios cada vez más estandarizados en función de la solvencia económica individual, marcando una mayor dualidad entre los que tienen y no acceso a la educación y a la salud. Así, por ejemplo, "en los países donde tal evolución llegase a su término, es decir, ahí donde el mercado rigiera la enseñanza superior, su presupuesto disminuiría, dado que no tendría en cuenta las necesidades colectivas, sino sólo la demanda privada solvente. ...", agravándose con esto las desigualdades frente al saber.

Pero no sólo eso: "Si esa evolución, aún balbuceante a la escala del planeta, debiese concretarse, en Francia - nos asegura Attali - barrería todos los cimientos de la República. La igualdad de acceso al servicio público de la enseñanza, que es uno de los mayores principios, no sería garantizada más. Francia, en su naturaleza misma sería invalidada en consecuencia."⁴⁸ Y si esta advertencia vale para Francia, nación con un alto nivel de desarrollo, razón de más para México, que tiene un per capita diez veces inferior y un presupuesto social cada vez más golpeado por las políticas públicas del neoliberalismo.

Este esquema parte del principio de que el sector público es ineficiente y por lo tanto menos competitivo frente al sector privado, al que se supone más eficiente para la producción y administración de los servicios públicos. Por lo mismo, se deben de introducir la competencia y mecanismos mercantiles en la generación de estos servicios y dejar al sector público que cumpla sólo aquellas funciones que hace mejor, esto es, "...la incentivación de recursos y el establecimiento de prioridades sociales". Siguiendo esta lógica, que plantean Osborne y Gaebler, la tarea del gobierno reinventado y del sector público

⁴⁸ Ver Jacques Attali "Para un nuevo modelo de enseñanza superior", cit. por *La Jornada*, 22 de agosto de 1999, pp 5-7

minimizado no reside en prestar servicios ni producir bienes (por lo tanto tampoco en organizar ni planificar un desarrollo nacional que ha escapado de sus manos), sino en facilitar a otros para que lo hagan, o sea “dejar mayor margen para que otros remen”⁴⁹. Lo cual se traduce en que “...el rol del gobierno se limita a la puesta en vigor y cumplimiento de ciertos contratos o bien a la reglamentación, control y certificación de los intercambios en el sector privado.”⁵⁰ Así, la función del sector público se reduce a mero “gestor” de las actividades privadas a través de políticas públicas “amigas del mercado” (*market friendly policies*).

La aceptación de que el sector público es menos eficiente que el privado a la hora de prestar servicios o producir bienes públicos, ha justificado ante las sociedades las enormes transferencias de activos y fondos públicos al sector empresarial y al hecho de que éste se convierta en el principal prestador de servicios sociales en muchos países. Las secuelas de esto ya se están manifestando con la creación de enormes monopolios privados, el incremento desmesurado de los costos de los bienes y servicios públicos, la poca y nula eficiencia al otorgar los servicios así como el progresivo debilitamiento en la responsabilidad pública del Estado.

Nuria Cunill nos advierte de las serias limitaciones de este proyecto modernizador hegemónico y de su embate contra el sector público. Se ha demostrado - nos dice - su incapacidad para incrementar la eficacia y eficiencia del sector público: el empleo excesivo de asesores y sus elevados sueldos conducen a crecientes costos administrativos; los programas de flexibilidad salarial y los recortes de empleo no conducen a un mayor rendimiento del sector público y sí a un deterioro de las condiciones de trabajo y la disminución de la eficacia y la calidad de los servicios públicos. Pero sobre todo - explica Cunill - este modelo conduce al “debilitamiento de las capacidades de formulación de políticas públicas”, mermando la capacidad del Estado para actuar sobre la

⁴⁹ D Osborne y T Gaebler, *op cit.*, pp.61y 62

sociedad y coordinar la economía. El enfoque modernizador neoliberal o *New Public Management* favorece el despliegue del mercado pero no los derechos de los ciudadanos, y favorece el debilitamiento de la responsabilidad pública del aparato público y su conducción a su apropiación privada.⁵¹

Además, la implantación de las tesis modernizantes y eficientistas que conlleva el desmantelamiento y/o privatización y mercantilización de los servicios sociales antes prestados por el Estado, se acompaña por el crecimiento paulatino del aparato policial y represivo necesario para enfrentar las inconformidades sociales a que este modelo neoliberal conduce. El retiro del sector público de áreas sociales fundamentales como la educación, la salud y seguridad social, la vivienda, la eliminación de subsidios al consumo, etc., es suplantado por un mayor autoritarismo del Estado como respuesta a la impotencia de la política frente a la economía. No es casual que los principales propagadores de la ideología neoliberal hayan sido los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y el de Ronald Reagan en Estados Unidos, los que inauguraron modelos de corte neoliberal en 1979 y 1981, respectivamente.

En América Latina, por ejemplo, la puesta en marcha de los programas de ajuste o "políticas de choque" sugeridos por los organismos financieros internacionales para disminuir a los sectores públicos y recortar los gastos sociales, se inició en Chile con un golpe de Estado y la instauración de un régimen militar en 1973 representado por Augusto Pinochet, quien muy pronto y antes que en cualquier otra parte del mundo, inauguró los procesos de privatización y desregulación, posteriormente imitados por los demás países latinoamericanos. El arribo del modelo neoliberal, extendido a todo el planeta en la década de los ochenta, obligó a los Estados y administraciones públicas a apartarse de sus responsabilidades sociales y económicas y a abandonar poco a

⁵⁰ John D. Donahue. *La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados*. Argentina, Ed Paidós, 1991, p.23

⁵¹ Nuria Cuntill Grau "Repensando lo público a través de la sociedad Nuevas formas de gestión pública y representación social", en CLAD, *Reforma y Democracia*. Caracas, Venezuela, no 8, mayo de 1997, pp 197-308

poco la provisión de bienestar social a la población para delegarlo en los particulares. Esto es, condujo al desmantelamiento del Estado de bienestar y del Estado desarrollista asignándole a la administración pública un papel supletorio de la actividad privada empresarial y de emisor de políticas públicas paliativas de los efectos sociales de las medidas de austeridad y ajuste estructural.

El papel de los sectores públicos de América Latina a partir de los ochenta es el de administradores de la pobreza. Su función ya no es mejorar el reparto del ingreso y eliminar la pauperización, pues la lógica neoliberal los obliga a cumplir programas mínimos sociales, meramente asistenciales y paliativos de la pobreza. La función pública en lo social en la llamada era global, se restringe a una política de beneficencia pública y compensatoria para subsanar los efectos devastadores de las condiciones sociales de vida que los programas neoliberales provocan sobre la población. Así, sólo para hablar de cuatro casos, en Bolivia se ha creado el Fondo de Emergencia Social, en Perú se estableció un programa temporal de obras públicas para dar empleo a los pobres de las ciudades, en Venezuela se crearon los programas de beca alimentaria y el de apoyo a la economía popular, entre otros, en tanto que en México tuvimos el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y, más recientemente, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), como mecanismos para gestionar la pobreza y paliar su potencial conflictivo.⁵²

Por otro lado, la descentralización política y administrativa, que es uno de los ejes en que se sustenta la modernización de la administración pública, pareciera estar encaminada, no a la búsqueda de verdaderos procesos de redistribución de facultades y recursos en beneficio de las formas políticas locales, sino a conseguir la total autonomía de las regiones generadoras de riqueza para que éstas puedan integrarse sin cortapisas a la "economía mundial"

⁵² Jon Shefner. "La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México", Luis Gómez Calcaro. "La redefinición del Estado social el caso de Venezuela", en Menno Vellinga, coord. *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Méx., Ed SXXI, 1997.

para su libre explotación, con el consecuente quebrantamiento o pérdida de la unidad nacional. Los Estados y sus gobiernos deberán ofrecer todas las condiciones y facilidades para que las zonas y regiones más ricas del país puedan incorporarse al “libre flujo de los mercados”, contrarrestando sus tendencias centralizadoras y ajustando sus economías al mercado mundial.

Esto significa no sólo abrir las economías a los grandes capitales, sino también las estructuras administrativas y gubernamentales de la nación en favor de otras supranacionales, pues se exige de los Estados-nación que transfieran autoridad y capacidad de gestión sobre los recursos que comprenden su territorio a las “modernas” y poderosas corporaciones transnacionales. Y es que para la ideología neoliberal de la globalización, los países no tienen fronteras políticas ni de ninguna índole, ya que la mundialización económica las ha borrado como lo hace con los Estados nacionales.

Si las nociones de soberanía, independencia, interés nacional, etc., han dejado de tener vigencia, también la de interés público, que surgió en el ámbito de un contrato social para defender y preservar los intereses colectivos de los pueblos y que ahora se sustituye por un interés individual y del “más fuerte” sustraído de un darwinismo social propio de la era de la globalización y las empresas gigantes. Soberanía, Estado-nación, interés nacional e interés público han caído en desuso derivado del fenómeno de la globalización, el cual afecta directamente las formas de organización y funcionamiento de los Estados nacionales y su autonomía relativa cuando estos se insertan en una economía mundial de manera desigual.

CAPÍTULO 6. EL PROCESO PRIVATIZADOR MUNDIAL.

El eje fundamental del cambio estructural en todo el mundo ha sido la privatización y el progresivo desmantelamiento de los sectores públicos. Lo que significa que la estrategia privatizadora a nivel mundial cumple con el objetivo central de hacer Estados “menos pesados” y sectores públicos no ensanchados para fortalecer y ampliar - esto sí - los sectores privados y el poderío de empresas planetarias gigantes. El desmantelamiento del sector público a través de la venta de empresas estatales al capital privado, es una estrategia mundial que deviene de las necesidades de ampliar los campos rentables de inversión al capital ante la crisis y el incremento de la competencia que la globalización trae consigo.

6.1. La privatización como estrategia globalizadora.

La privatización se ha convertido en el eje fundamental de la globalización en el proceso de reestructuración y ampliación del mercado mundial capitalista en todo el orbe. Este proceso se ha afianzado a través de la propagación de las corrientes del neoliberalismo que consideran que los desafíos de los tiempos presentes y los retos de la globalización exigen de los gobiernos programas de modernización (que incluye la llamada Reforma del Estado), que incrementen sus niveles de eficiencia y competitividad bajo el liderazgo de la empresa privada ante el supuesto fracaso del sector público en la asignación de los recursos.⁵³

Este vuelco ideológico, que se inicia en los países avanzados y pronto se propaga al resto del mundo, alentó los llamados cambios estructurales de los sectores públicos a fin de depurar y disminuir el tamaño de los Estados y alentar a

⁵³ Los empresarios, al asumir filosóficamente que el sector privado es más eficiente que el público, se arrogan la tarea de “salvar” al mundo y construir - una vez más - el progreso “En esta hora difícil - dice el presidente de Volkswagen de Brasil -, otra vez

la inversión privada. Así tenemos que estos procesos se manifestaron como *Maekewa* o reforma administrativa (*gyosei kaikaku*), en Japón; reconversión industrial en España; *glasnot* y *perestroika* en la ex U.R.S.S.; *fanshen* o transformación en China; desregulación en Estados Unidos; privatización en Gran Bretaña; desgubernamentalización en Puerto Rico; reforma administrativa en Argentina; desburocratización o racionalización del sector público en Brasil; redimensionamiento, desincorporación o Reforma del Estado, en México.

La privatización es entendida como "...una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado..." y como "...un recorte sustancial de las funciones y regulaciones que se fueron agregando al estado." Por lo que la privatización resulta "...la única posibilidad de que el sector privado y el mercado sustituyan al estado."⁵⁴ Bajo esta connotación, la privatización se convierte en el mecanismo idóneo para la mundialización de los mercados y la globalización de las grandes empresas porque permite abrir los sectores productivos nacionales al capital extranjero. Aunque los justificantes económicos y políticos para la privatización sean, por un lado, crear derechos de propiedad más eficientes redefiniendo las esferas pública y privada y, por el otro, "contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo, y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos"⁵⁵, lo cierto es que estos sólo han servido como argumentos ideológicos en pro de la restricción del dominio público para promover y justificar el proceso globalizador de las transnacionales.

Como un proceso clave en la reestructuración capitalista y un medio novedoso de relacionarse el Estado y el mercado, la privatización sintetiza una nueva forma de intervención estatal, más selectiva y más orientada al mercado. Es decir, la privatización se convierte en un instrumento de política y de

somos llamados a asumir el papel histórico de constructores del progreso" Wolfgang Haber "El caso de Brasil", en Miguel de la Madrid Hurtado et al. *Cambio estructural en México y en el mundo* México, FCE-SPP, 1987, p 71

⁵⁴ José Luis Ayala Espino *Límites del mercado, límites del Estado* México, Ed INAP, 1992, p.152

intervención del Estado a favor del capital, el que encuentra nuevos mercados y recursos para repuntar su decaída tasa de ganancia. Es por esto que imprime mayor alcance a la construcción del mercado mundial capitalista en todo el orbe, pues permite a las grandes empresas encontrar espacios de inversión más extensos y rentables a sus flujos de capital, esto es, permite su globalización.

Esto se traduce en la reestructuración y el desmantelamiento progresivo de los sectores públicos a través - principalmente - de la privatización de sus activos más rentables para ampliar los campos de acción al capital transnacional. Es decir, se orienta a los Estados nacionales y a sus organizaciones administrativas a cambios fundamentales en su funcionamiento y estructuras bajo la justificación ideológica de que así lo exige la globalización y una inserción eficiente en el mercado mundial.

Los grandes capitales han presionado desde inicios de la década de los ochenta para la creación del "gran mercado" y la apertura total de las fronteras a los flujos de capital, con la mira puesta en los sectores públicos y el "peso intolerable" de las empresas públicas. Las grandes empresas transnacionales ganaron una importante batalla cuando quince gobiernos de Europa firmaron el Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992, "cuyo artículo 129-B daba pleno poder a la Comisión Europea para privatizar las telecomunicaciones." Más tarde, en 1996, se abrirían a la competencia, es decir, se desreglamentarían para su privatización, las infraestructuras fundamentales de los sectores públicos europeos: las redes telefónicas de los ferrocarriles, de las compañías de distribución de gas, de agua, de electricidad y de teledistribución.⁵⁶

Como en el caso europeo, ante el redespliegue de las operaciones de las transnacionales, los Estados de todo el mundo se fueron retrayendo no sólo de la producción manufacturera, sino de sectores que antes se consideraron

⁵⁵ *Ibidem*

estratégicos y de interés nacional, como las telecomunicaciones, servicios financieros, el petróleo, la electricidad, la siderurgia y las aerolíneas, para privatizarlos y transferirlos al capital transnacional. A fines del siglo XX, las operaciones de fusión de grandes firmas industriales, comerciales y financieras, a costa de los sectores públicos, es un dato cotidiano, cobrando impulso en todo el mundo el fenómeno de las privatizaciones.

Para no ir muy atrás, el 31 marzo de 1999 se anunció en el diario español *El País* la compra de la compañía generadora de electricidad chilena *Enersis* por parte de la transnacional española Endesa, con lo que esta última retoma el control de *Enersis* al adquirir el 64% del capital, que le dará el control del mayor grupo eléctrico de América Latina, con posibilidades de expansión en Brasil, México y otras áreas como un 'grupo industrial integrado', con negocios eléctricos y complementarios. Para un directivo español de *Endesa*, América Latina presenta para esta empresa "...características favorables a la inversión, por su razonable estabilidad, buenas expectativas de crecimiento económico y regímenes políticos en los que se puede confiar".⁵⁷

Por otro lado, el periódico francés *Le Monde Diplomatique* comunica que el volumen de negocios de las grandes corporaciones ha llegado a ser en ocasiones superior al producto nacional bruto de muchos países desarrollados: el de General Motors es superior al PNB de Dinamarca, el de Exxon es superior al de Noruega, y el de Toyota es superior al de Portugal. Así, nos dice *Le Monde*, "...El monto de los recursos financieros de que disponen estas firmas es a menudo superior a los ingresos presupuestarios de los Estados, incluyendo los más desarrollados. Es superior, sobre todo, a las reservas de cambio de los bancos centrales de la mayoría de los grandes Estados. Como en vasos comunicantes, a

⁵⁶ Gerard De Seylis. Entrevista realizada a. *Proceso*, 1024, 17 de junio de 1996, pp.42-45.

⁵⁷ *El País Digital*, marzo 31, 1999, no 1062. <http://www.elpais.es/p/d/19990331/economia/chile.htm> (subrayado mío)

medida que las firmas se vuelven gigantes por medio de las fusiones, los Estados, mediante las privatizaciones, se vuelven enanos”.⁵⁸

Por lo tanto, la privatización no ha sido un proceso ajeno al fenómeno de la globalización y al fortalecimiento de los grupos de poder económico. Pero tampoco es ajeno al debilitamiento de los Estados nacionales ni a la disminución de su capacidad de gestión autónoma, pues en los procesos de globalización e integración económica son los diversos capitales, pero fundamentalmente el capital financiero internacional, los que se apropian del aparato público-administrativo del país al que acuden y desvían las facultades de gestión pública de los Estados nacionales hacia instancias administrativas supranacionales que los representan, debilitando y obstaculizando toda gestión pública que no esté orientada a la expansión del mercado privado.

6.2.La privatización en el proceso de desmantelamiento del sector público.

Según datos del Banco Mundial, más de ochenta países lanzaron programas de privatización de sus empresas públicas o nacionalizadas a partir de 1980 en respuesta a las necesidades y presiones del capital en un mundo cada vez más competitivo. Una investigación reciente sobre el proceso de privatización a nivel mundial realizada por un periodista belga, Gerard de Seylis, demuestra que estas operaciones (las privatizaciones) fueron resultado de las presiones que ejercieron sobre los gobiernos los dirigentes de las corporaciones transnacionales que, “conscientes de la gravedad de la crisis se vieron interesadas y asustados por las perspectivas de guerra económica, empezaron a interesarse muy especialmente en el sector público”. Desde entonces, prosigue el también investigador, “se privatizaron 6,832 empresas públicas en el mundo, 2,000 de las

⁵⁸ Francois Chalais *La mondialisation du capital* París, Syros, 1997,p.251. cit. por Ignacio Ramonet. “Empresas gigantes,

cuales se encuentran en los países en desarrollo... Numerosos elementos indican que los mejores activos de los países del sur y del este (llamado exbloque soviético) fueron adquiridos por los del norte y del oeste, y que las transnacionales y las élites locales fueron las grandes ganadoras en estas operaciones.⁵⁹

Chile, el primer país que instauró un programa masivo de privatizaciones a partir del golpe militar de Augusto Pinochet, inauguró el modelo neoliberal friedmaniano con una ola de privatizaciones (entre 1974 y 1981) que devolvía la mayoría de las compañías estatizadas durante el gobierno popular a sus anteriores dueños (entre 250 y 350 empresas).⁶⁰ Con la privatización del sistema de pensiones en 1980, la dictadura chilena se prestó al inicio de la privatización de la seguridad social y su posterior mercantilización y abrió un espacio privilegiado para la acumulación y la generación de beneficios al capital privado, pues los fondos de pensiones son especialmente atractivos para éste al ser fondos financieros depositados a largo plazo. La presencia en Chile de Milton Friedman como asesor del gobierno militar fue decisiva para la propagación de las políticas privatizadoras en todo el continente.

Gran Bretaña fue el segundo país que emprendió un proceso desnacionalizador de grandes magnitudes, iniciándolo en 1979 con la venta de importantes empresas industriales y de servicios, como la British Petroleum, la British Gas, British Aerospace, British Airways, British Steel, el Servicio de Ferry Sealink, Jaguar, todos o parte de sus intereses en British Sugar, cerca de un millón de viviendas públicas y varias empresas de servicios públicos, así como una de las más grandes empresas en telecomunicaciones, la British Telecom. Las empresas del sector de telecomunicaciones han sido de las más ambicionadas por los compradores de activos públicos por ser altamente rentables y estar

Estados enanos". *Le Monde Diplomatique*, año 1, no 3, junio15-julio 15 de 1998, p.1

⁵⁹ Gerard De Seylis, *loc cit*

situadas en sectores estratégicos para el cambio tecnológico de la era global. Así, Japón en 1986 e Italia en 1985, privatizan sus respectivas empresas del sector: la Nippon Telegraph and Telephone y la Sirti; mientras que Argentina hizo lo propio a partir de 1990 con ENTEL, la compañía pública de telecomunicaciones.

Pero también los programas privatizadores afectaron ramas como el de la energética, aviación, ferrocarriles, química, financiera, mina e industria, cuando muchos países ponen en venta parte de sus bienes públicos. Es el caso de España, que vendió la compañía petrolera estatal y más de 200 empresas; Italia se deshizo de Alfa-Romeo, de sus intereses en la compañía aérea nacional Alitalia y de otros activos; Alemania puso a la venta el 13.7% del grupo VERBA (productos energéticos); Japón privatizó la National Railways, Japan Airlines, Japan Tobacco y otras explotaciones públicas; Francia en un periodo de cinco años desnacionaliza 65 compañías y bancos; Bangladesh, en 1975 inicia la privatización de más de 600 compañías; Turquía vendió el puente sobre el Bósforo como preámbulo de una campaña de privatización más amplia; Malasia tomó medidas para desembarazarse de sus compañías aérea, telefónica y ferroviaria; y Argentina hizo lo propio a partir de 1990 con los Ferrocarriles Argentinos, la compañía de servicios eléctricos (SEGBA), la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), las Aerolíneas Argentinas, la industria petroquímica y entidades financieras. Brasil ha privatizado la Compañía Federal de Seguros así como industrias de bienes de capital sumamente rentables y eficientes.⁶¹ El delirio privatizador en Estados Unidos alcanzó incluso a la realización de contrataciones privadas en materia militar (tanto en cuestiones de logística como de grupos mercenarios) y la contratación de personal externo (para escribir los discursos más importantes de Reagan)⁶².

⁶⁰ José Piñera y William Glade "Privatización en Chile", en Glade, W. *Privatización de empresas públicas en América Latina*. Méx., Ed Gernika, 1995, pp 47-72

⁶¹ Cf. José Juan Sánchez González *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*. Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993; John Donahue. *La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados*. Argentina, Paidós, 1991, p 21; Javier González F. "La privatización argentina en retrospectiva", Rogério L.F Werneck. "Los vacilantes pasos hacia la privatización en Brasil", en William Glade, *op.cit*

⁶² John D. Donahue, *op cit*, p 20

Esta tendencia, que separa al Estado del suministro y administración pública de los servicios y lo elimina como agente económico directo y como agente social fundamental, abandonando los recursos y potencialidades de la nación, inicialmente al sector privado nacional y posteriormente al capital extranjero, reduce drásticamente las posibilidades de planeación y gestión del desarrollo económico y social por parte del Estado, debilitando su capacidad de negociación frente a los grandes intereses económicos y poniendo en riesgo la rectoría y soberanía estatales sobre los recursos fundamentales de la nación.

Además, al modificar sustancialmente la relación Estado-mercado en favor de éste último, la privatización y desmantelamiento del sector público conducen al debilitamiento del Estado redistribuidor de la riqueza, dando lugar a la cada vez mayor concentración del ingreso, tanto en manos de los grupos monopólicos nacionales como extranjeros, con lo que se pone en peligro no sólo el objetivo social de la administración pública sino también su función nacional.

TERCERA PARTE

LA PRIVATIZACIÓN Y EL DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN: 1982-1999.

...en varios países de América Latina, el sometimiento de las burguesías rectoras a la ecuación reaganista ha consistido en desgastar y deliberadamente averiar los organismos estatales para poder luego justificar ante la opinión pública la buscada privatización, con la consiguiente erosión de la soberanía.

Mario Benedetti

Según el criterio capitalista de la supervivencia del más apto hay un papel muy limitado para el gobierno. Cuando el Contract with America habla de la privatización universal se está refiriendo a un repliegue del sector público. A medida que el sector público se retire se consagrará cada vez menos esfuerzo en hacer que las actividades públicas funcionen con eficiencia, el gobierno llegará a ser cada vez menos respetado y es más probable que emprenda nuevas retiradas.

Lester C. Thurow

En esta tercera parte nos introducimos al examen del proceso de privatización y desmantelamiento de las áreas estratégicas y servicios públicos en México en tanto resultado de los procesos de globalización e integración subordinada así como de la nueva correlación de fuerzas al interior del aparato público administrativo que deriva en la reforma del Estado y en un nuevo intervencionismo estatal de carácter neoliberal.

En el primer capítulo realizamos un examen de las consecuencias que el fenómeno de la globalización ha tenido sobre el Estado mexicano y sobre el sector público, reestructurándolos para adecuarlos a los procesos de integración con los Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio, el cual deja

establecida una amplia desregulación y un programa efectivo de privatizaciones. En el siguiente capítulo retomamos el análisis que iniciamos en el capítulo tres sobre el declive del sector público, que derivó en la adopción de las teorías neoliberales y el inicio de la Reforma del Estado, cuyo eje rector han sido los programas de privatización recomendados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Vemos cómo estas estrategias de carácter supranacional han promovido el desmantelamiento del sector público y el fortalecimiento del sector privado en el marco de la globalización y del consenso de Washington. Finalmente, en el último capítulo se muestra que junto con los cambios mundiales, el proceso privatizador ha derivado del ascenso de la tecnoburocracia y del predominio de las tendencias neoliberales al interior del aparato público, dando lugar a los procesos de desincorporación y privatización y a la entrega de los principales recursos públicos a los grandes capitales, nacionales y extranjeros, con lo que se consolida el desmantelamiento del sector público.

CAPÍTULO 7. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO.

La globalización neoliberal, así como los procesos de integración que se viven en el mundo, no solamente se despliegan de una forma desigual y antidemocrática, sino que conducen a una cada vez mayor subordinación de los países atrasados y al desmantelamiento de sus sectores públicos en aras de los intereses globales de las élites de poder de los países capitalistas desarrollados. México no escapa a este proyecto de sometimiento de los Estados nacionales a los intereses hegemónicos de los capitales transnacionales, pues esta forma de globalización se ha traducido en una integración de carácter colonial de nuestro país con los Estados Unidos, en donde el primero ha ido cediendo espacios de soberanía e independencia al segundo al mismo tiempo que procedió al desmantelamiento unilateral de áreas importantes de su sector público para sujetarlas a su desregulación, venta y paulatina desnacionalización en favor de las corporaciones extranjeras.

Este fenómeno, que buscó transformar al Estado a tono con las necesidades de globalización del capital restándole espacios y poder de decisión así como achicando al sector público hasta su desmantelamiento, se fue formalizando desde finales de la década de los setenta a través de los convenios firmados con el FMI que impusieron al país programas de ajuste, pero también con la firma en 1993 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el cual se asegura la integración y subordinación del Estado mexicano al torbellino globalizador dirigido por Estados Unidos, significando con ello la culminación de los esfuerzos a favor del mercado.

7.1. El Estado y el sector público frente al torbellino globalizador: el TLCAN

Como ya mencionamos, la globalización obedece a un nuevo contexto histórico de reproducción y expansión del capitalismo, que incluye una nueva configuración de los mercados y los territorios del planeta. En esta nueva era, el adelgazamiento del Estado y el refuncionamiento de la administración pública hacia el mercado se constituyen en un proyecto global, que incluye a nuestro país en calidad de nación estratégica. Fundamentalmente para los Estados Unidos, cuyos intereses económicos, políticos y militares están puestos en nuestro país tanto por la situación geopolítica de nuestro territorio que conecta el noreste americano con la cuenca del Pacífico como por el monto de su deuda externa, sus grandes reservas petroleras y cuantiosos recursos naturales, así como por su magnífica biodiversidad de gran valor estratégico para los capitales estadounidenses y los nuevos patrones tecnológicos (la ingeniería genética y la biotecnología).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte responde a la necesidad globalizadora de los grandes capitales de Estados Unidos de impulsar el libre comercio más allá de sus fronteras en aras de crear campos de inversión más extensos y rentables. Como señalamos, son las grandes transnacionales norteamericanas las que fomentan la apertura de nuestros mercados impulsando las políticas de liberalización comercial, de desregulación económica y privatización a fin de desplegar sus procesos productivos hacia áreas que antes les estaban vetadas, como las reservadas al Estado. En este sentido, la creación de un fuerte bloque de comercio tutelado por los Estados Unidos y que ampara la expansión y globalización de sus corporaciones, significa formalizar un proceso que debilita al Estado mexicano y disminuye y desmantela al sector público.

La regionalización como la globalización, en los términos en que se están dando, obedecen a impulsos provenientes de las grandes corporaciones, que son las verdaderas beneficiarias de la conformación de estos espacios preferenciales de comercio entre países de desigual desarrollo, obteniendo de los países que los conforman el acceso a sus mercados y a sus recursos naturales mediante el impulso a los esquemas de economía abierta y la desregulación de áreas estratégicas de la economía. Recordemos que la globalización agudiza la lucha por los mercados externos, por lo que el TLC ha sido el instrumento idóneo para que Estados Unidos incremente de manera cuantiosa sus exportaciones a México y su presencia en el mercado mexicano aprovechando el bajo costo salarial de la mano de obra mexicana, mejorando con ello su competitividad frente a Europa y Japón.

De aquí que con el Tratado se refuerzan los procesos de liberalización, desregulación y privatización, institucionalizando un mecanismo que retrae y limita la injerencia estatal en la economía para abrirla plenamente a los capitales extranjeros. Mediante el TLCAN "Estados Unidos quería volver irreversible las reformas de la economía mexicana y avanzar, lo más posible, en la apertura externa, en el proceso de privatización y en la entrada de la inversión extranjera. Se trataba de ingresar a sectores que durante mucho tiempo fueron considerados como estratégicos y prioritarios y, por tanto, reservados al Estado y al capital privado nacional. En este aspecto, no hay que olvidar el interés muy explícito, por parte de Estados Unidos, de incluir el petróleo en las negociaciones."¹ La incorporación en el TLCAN de un amplio programa de privatizaciones apunta a una tendencia mayor a la desnacionalización de segmentos importantes del aparato productivo, los que entran en el libre juego y disputa por parte de los monopolios.

¹ Héctor Guillén Romo *La contrarrevolución neoliberal*. México, Ed ERA, 1997, pp 142-3

La puesta en marcha del TLCAN el primero de enero de 1994 significa la formalización de un proceso de integración silenciosa y desigual con Estados Unidos (las relaciones económicas entre Canadá y México tienen escasa importancia). Integración que profundiza la dependencia productiva, financiera, comercial y tecnológica de México, acabando por arrancarle al Estado capacidad de decisión sobre espacios estratégicos de su política económica y social. No es para nadie desconocido que esta integración México-Estados Unidos ha estado sustentada en una historia de invasiones, despojos y agresiones a que ha sido sometido nuestro país en aras del expansionismo norteamericano. Si el determinismo geográfico, sin reconocer diferencias, ata nuestro destino al de los Estados Unidos, el TLCAN profundizando estas asimetrías, institucionaliza esta atadura y convierte en realidad el viejo sueño norteamericano plasmado en la doctrina del "destino manifiesto" que presupone a la región americana como exclusivo de los Estados Unidos.

Hay que tomar en cuenta que es a partir del último tercio del siglo XX, en que el país del norte ve disminuida su competitividad internacional, cuando "...en el continente americano las presiones hegemónicas de Washington se han reforzado, dado que, en principio, ésta es la región por medio de la cual los estadounidenses intentan hacer frente a los desafíos de los procesos de regionalización que se están gestando en otras latitudes, particularmente en Europa occidental."² Cosa que han logrado con creces, pues con todo y que se nos considera una economía deteriorada (*a battered economy south of the border*), voceros del empresariado estadounidense insisten en haber ganado con el TLCAN.³

² María Cristina Rosas *México ante los procesos de regionalización económica en el mundo* México, UNAM-IIEc, 1996, p.163.

³ Stuart R. Brown "Winning in Mexico under NAFTA" *Fortune*, agosto 5, 1996, pp 3-7

Lo cierto es que si hace dos siglos el continente americano era contemplado por los recién formados Estados Unidos como "su madriguera"⁴, hoy, con el TLCAN y la cercana configuración para el año 2005 de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), finalmente se constituye en zona exclusiva y preferencial de este coloso del norte y sus empresas gigantes al asegurarles la ampliación de los mercados existentes, el libre comercio intrafirma y la apropiación de sectores reservados a la naciones, gracias a estas reformas institucionales que merman las soberanía de los Estados al sur del río Bravo.

Más que un acuerdo comercial, nos dice John Saxe-Fernández, el TLCAN debe ser contemplado como el instrumento de reestructuración del aparato público mexicano, que incluye modificaciones legales y constitucionales, a fin de adecuarlo a las necesidades geoestratégico-empresariales de E.U., "por medio del traspaso, a favor de sus grandes corporaciones, de las principales actividades económicas desplegadas sobre el territorio mexicano, lo que incluye el sector estratégico, petróleo, gas natural, electricidad, ferrocarriles, telecomunicaciones, constitucionalmente reservadas a la nación."⁵ Con el TLC se vive la lógica de que México está en venta, lo que queda bien claro para el gobierno de E.U. al equiparar este tratado con la compra de Luisiana o Alaska.

No sobra decir que, en este contexto, el Estado y el sector público han sido arrollados por la globalización y la conformación de un bloque de comercio en América del Norte, pues con la inauguración de las políticas neoliberales en 1983, tanto el Estado como el sector público no han hecho otra cosa que despojarse progresivamente de sus bases de funcionamiento y formas de supervivencia, al permitir a las fuerzas del mercado internacional la devastación del mercado interno; al supeditar el ejercicio del poder público y las instituciones nacionales a las necesidades de la economía transfronteriza; y al contraerse al mínimo

⁴ ". Nuestra Confederación debe contemplar como su madriguera a toda América " Thomas Jefferson a Archibald Stuart, en 1786, cit. por Gastón García Cantú *Las invasiones norteamericanas en México*. México, Ed ERA-SEP, 1986 p.117

indispensable el sector público mediante la superposición de instrumentos jurídicos supranacionales a los preceptos constitucionales y mediante la venta y desnacionalización del patrimonio nacional.

En el centro de este torbellino globalizador se encuentra el TLCAN, con el cual se consolida el deterioro de estas bases del Estado nacional, ya que, nos dice el mismo Saxe Fernández, "...los espacios de soberanía e independencia del país se reducen considerable y aceleradamente, no sólo por lo que se refiere a las políticas económicas en el sector agrominero, industrial y de servicios, incluyendo de manera notable los vínculos con el crédito y el depósito, sino también en aspectos básicos de jurisdiccionalidad y de la misma legalidad constitucional, en cuyo contexto... está subsumido el concepto de 'seguridad nacional mexicana'."

El TLCAN ata a los sectores fundamentales de la economía y a las actividades reservadas al Estado mexicano al libre juego de las fuerzas de las transnacionales estadounidenses, dejando establecida una amplia desregulación y un programa efectivo de privatizaciones así como el desmantelamiento del sector público. En el Anexo III sección B del TLCAN se establece lo referente a la Desregulación de Actividades Reservadas al Estado acordando que "...si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades [establecidas en la sección A, a saber: petróleo, otros hidrocarburos y petroquímica básica; electricidad; energía nuclear y tratamiento de minerales radiactivos; comunicaciones vía satélite; servicios de radiotelegrafía; servicio postal; ferrocarriles; emisión de billetes y acuñación de moneda; y control, inspección y vigilancia de aeropuertos y helipuertos] a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, no podrá

⁵ Ver John Saxe-Fernández "Soberanía, territorio y seguridad nacional", en *Quórum*, año VIII, no 67, julio-agosto de 1999 Méx., Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp.81-93

interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades.”⁶

Y en referencia directa al sector público, el artículo 1022 dispone que “...una Parte [la nación o país] podrá realizar reorganizaciones de sus entidades del sector público [...] incluyendo los programas para la descentralización [...] de dichas entidades o las funciones públicas correspondientes dejen de ser llevadas a cabo por cualquier entidad del sector público.” Y el dedicado a la Enajenación de Entidades (artículo 1023) reafirma que “...Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una parte enajenar a una entidad cubierta por este capítulo [...] mediante la oferta pública de acciones de una entidad que figuran en el Anexo 1001.1 a-2, o mediante otros métodos ...”, y que incluye a empresas como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales), Telecomunicaciones de México (Telecom), Servicio Postal Mexicano (SEPODEX), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Comisión Nacional del Agua, entre otros que suman una lista de 36 empresas gubernamentales.

En la parte correspondiente a las Empresas del Estado (artículos 1502 y 1503) se establece que los gobiernos se comprometen a impedir que éstas “...afecten desfavorablemente la inversión de un inversionista de otra Parte. ” con prácticas contrarias a la competencia, sino que, por el contrario, cada uno de los países firmantes “...se asegurará de que cualquier empresa del Estado [...] otorgue trato no discriminatorio [el mejor trato, entre trato nacional y trato de nación más favorecida] a las inversiones de inversionistas de otra parte en su territorio, en lo referente a la venta de sus bienes y servicios.”⁷

Como se observa por estas referencias, a través del TLC se hace entrega de soberanía en materia de recursos estratégicos como el petróleo y la

⁶ Ver *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Tomo II México, eds. Genika, 1994, pp.161-2.

electricidad, además de la mencionada red ferroviaria nacional y las telecomunicaciones de México, entre otros, que se incluyeron en la agenda de dicho tratado. En su capítulo VI se dice que "...Las actividades y los bienes energéticos [petróleo y electricidad] y petroquímica se regirán por las disposiciones de este Tratado...". En lo que respecta al petróleo, el que fuera funcionario de PEMEX, José Luis Manzo Yepes, nos dice que lo que se acordó en el artículo 605 del mismo capítulo "...busca en realidad garantizar el abasto seguro de crudo mexicano y canadiense al voraz consumidor de energía que tienen por socio, antes que a cualquier otro país".⁸ Al renunciar el Estado a la soberanía de sus recursos estratégicos para depositar su gestión en manos extranjeras, se somete a las empresas públicas a su desmantelamiento para cumplir con los designios de la globalización, que no son sino los de las grandes corporaciones extranjeras, principalmente estadounidenses, en perjuicio de nuestra propia seguridad nacional.

El TLCAN aceleró la apertura comercial, industrial y financiera de nuestro país para la libre penetración y redespigue de las empresas transnacionales, lo que ha sumido al Estado y su sector público en un torbellino globalizador dirigido por los Estados Unidos en aras de un nuevo expansionismo. Siendo el TLCAN de carácter global y de consecuencias a muy largo plazo y que, además, implica su superposición por encima de los ordenamientos constitucionales, lo que se ve es que está comprometiendo - advierte un estudioso de los procesos de integración de México con los E.U., Alejandro Álvarez, - "...las capacidades de acción gubernamental en todos los niveles, federal, estatal, municipal, y en diferentes asuntos, lo que prácticamente quita de manos nacionales el destino básico de nuestro desarrollo económico. El NAFTA camina en la misma dirección estratégica en que nos puso el FMI con sus programas de ajuste estructural".⁹

⁷ Ver TLCAN. Tomo I, loc.cit

⁸ José Luis Manzo Yepes *¿Qué hacer con PEMEX? Una alternativa a la privatización*. Méx., Ed Grjalbo, 1996, p.36

Es indudable que con la puesta en marcha del TLCAN, nos dice Dávila Aldás, "...México se inserta de modo inexorable en el bloque dirigido y tutelado por los Estados Unidos y transita, por vía indirecta...en la era de la globalización. .[aunque] la apertura comercial, industrial y financiera que el país tuvo que realizar a marchas forzadas para la libre penetración de las empresas transnacionales en el país se está desplegando bajo las reglas del North American Free Trade Agreement (NAFTA), esto es mediante la firma de un privilegio comercial del que gozan principalmente las empresas transnacionales norteamericanas cuya actividad comercial industrial y financiera en promedio es el 80% de la que despliegan las transnacionales de otro origen."¹⁰

De esta manera, frente al TLCAN el Estado mexicano cede soberanía y capacidad de gestión pública sobre espacios fundamentales de nuestra economía y nuestra sociedad a favor de las grandes corporaciones de E.U. La erosión del poder de negociación del Estado mexicano se visualiza tan solo al percatarnos que lo que para los E.U. es un "acuerdo" (North American Free Trade Agreement), para México es un "tratado", por lo que tiene menor jerarquía en el marco legal estadounidense y mayor jerarquía en el mexicano.¹¹

Aunque la historia nos advierta de la amenaza que representa un país fundado sobre la violencia, que adhiriéndose a su doctrina Monroe y por encima de cualquier nación y soberanía se permite actuar como una "potencia policiaca internacional"¹² para asegurar que los intereses económicos de los Estados Unidos se extiendan a todo el planeta, (la secretaria de Estado de los E.U., Madeleine Albright, recordó que "uno de los objetivos prioritarios de nuestro

⁹ Alejandro Álvarez Béjar, "El Estado nacional y el mercado: mitos y realidades de la globalización". *Investigación Económica* 207, enero-marzo de 1994, pp 170-171

¹⁰ Francisco R. Dávila Aldás. *Identidad, soberanía y nacionalismo en México en la era de la globalización*. México, mimeo, 2 de octubre de 1998

¹¹ Ver Eduardo Margáin. *El Tratado de Libre Comercio y la crisis del neoliberalismo mexicano*. México, Universidad de Guadalajara-Juan Pablos Editor, 1997.

¹² " la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados Unidos, no importa con cuánta renuencia por su parte cuando se trata de flagrantes casos de semejante mala conducta o impotencia, a actuar como una

gobierno es el de asegurar que los intereses económicos de los Estados Unidos puedan extenderse a escala planetaria¹³), nuestro proceso de integración con la economía norteamericana en la era de la globalización se ha seguido profundizando de una manera desigual y subordinada. A tal grado que, tras el tratado de libre comercio y los programas de ajuste promovidos por el FMI y el BM, el país del norte interviene en el nuestro por encima de las normas del derecho internacional y de nuestros principios constitucionales de soberanía estatal e independencia nacional.

Con el pretexto de la globalización, que no es otra cosa que la eliminación de restricciones al capital financiero, el concepto de soberanía que integra la independencia y la autogestión del Estado mexicano, ha sido rebasado y avasallado por los grandes capitales transnacionales en contubernio con el aparato de poder mexicano, el cual sólo ve en la inversión extranjera, la tecnología y la gestión de fuera, la única salida para nuestro país. El resultado es que nuestro socio principal en el TLC controla de manera más directa decisiones fundamentales en materia de gestión política, económica y social que el gobierno cede en beneficio de las compañías transnacionales y los inversionistas estadounidenses.

7.2. México en los procesos de globalización e integración económica.

La forma de inserción de México al proceso de globalización y su integración desventajosa al bloque de Norteamérica a través del Tratado de Libre Comercio, han conducido no sólo a profundas mutaciones en el papel intervencionista del Estado al transferir a las fuerzas del mercado transnacional un papel protagónico y supraestatal, sino que han derivado en una serie de

potencia policiaca internacional . " Theodore Roosevelt Mensaje anual de 1904, en Lecturas Universitarias 19, *Latinoamérica en el siglo XX 1898-1945*, t.1 Méx , UNAM, 1973, p 53 (subrayado mio)

¹³ Madeleine Albright *The Wall Street Journal*, 21 de enero, 1997.

propuestas modernizadoras del sector público que conllevan la reducción y desmantelamiento de las instituciones de la administración pública identificadas con las prácticas proteccionistas y con el Estado social y desarrollista. La llamada nueva administración pública se ha expresado en nuestro país con la apertura y privatización de áreas estratégicas del sector público como las telecomunicaciones, aerolíneas, carreteras, puertos, ferrocarriles, yacimientos minerales, siderurgia, energéticos, la banca, el campo, la infraestructura y la seguridad social, con secuelas desnacionalizadoras y de riesgo para la seguridad nacional, así como con efectos sociales regresivos y devastadores.

Frente a los procesos de globalización e integración económica, México sigue la lógica de liberalizar y desregular su economía para reducir trabas al capital transnacional y trasladar el control y propiedad de los recursos nacionales a los capitales transnacionales. Lo cual significa que, ante las nuevas necesidades de acumulación mundial y las presiones de los acreedores internacionales y sus empresas por medio del FMI y del BM, México ha respondido con una apertura unilateral y una liberalización indiscriminada de los mercados (sobre todo en lo que concierne a las inversiones extranjeras), con los procesos de privatización y desregulación de la economía y con la aceleración e institucionalización de nuestra integración al bloque de Norteamérica a través del TLC.

Para los impulsores del proyecto modernizador, el modelo estatista y proteccionista que prevaleció en la economía mexicana desde la década de los cuarenta es un anacronismo inaceptable en tiempos de la globalización. De aquí que las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se propusieron y lograron abrir el aparato productivo nacional a la inversión extranjera, condenándolo a su desmantelamiento y desnacionalización. La urgencia por abrir el mercado nacional a la competencia derribando barreras y prohibiciones al capital extranjero, parte del supuesto neoliberal - que la evidencia

de los hechos demostró insostenible - de que la integración a ultranza a los mercados mundiales impulsaría nuestro desarrollo económico y el bienestar social.

Por ejemplo, el secretario de Hacienda y Crédito Público durante la administración de Carlos Salinas, Pedro Aspe Armella, señalaba en su libro sobre la transformación económica que "...la eliminación de regulaciones y restricciones excesivas tiene como objetivo mejorar el nivel competitivo de la economía a fin de aprovechar más plenamente las ventajas competitivas de México..., [lo cual constituye] una base importante para el mejoramiento futuro en la asignación de recursos...[que permitirá redundar] en mejores niveles de vida de la población".¹⁴ Por su parte, el presidente Ernesto Zedillo declaró recientemente en Davos, Suiza (31 de enero del 2000) ante los dueños de las máximas corporaciones industriales y financieras del mundo, que sólo con el libre comercio hay crecimiento económico y salarios crecientes.

Así es que, desde la perspectiva de este proyecto modernizador hegemónico del libre comercio, el tránsito de un modelo sobreprotegido y antiexportador, con fuerte presencia estatal, a otro abierto, desestatizado y centrado en las exportaciones manufactureras, es condición fundamental para mejorar nuestra competitividad e incorporarnos al proyecto globalizador de manera "eficiente". Se piensa - y se hace una defensa a ultranza de esta posición ideológica al grado de descalificar a los críticos de esta forma de globalización como "globalifóbicos" - que la apertura comercial y la desregulación de la economía inducen la eficiencia económica y el bienestar de la población, y que muy pronto, exponiéndonos a la competencia y abriéndonos al capital extranjero, desaparecerán las diferencias de desarrollo entre nuestro país y los del Primer Mundo. .

¹⁴ Pedro Aspe Armella *El camino mexicano de la transformación económica* Méx., Ed FCE, 1993, pp 146-7

Siguiendo estas convicciones, pero sobre todo atendiendo a los acuerdos firmados con el FMI desde 1976, los gobiernos neoliberales emprenden una apertura profunda y súbita de nuestra economía y su reorientación hacia el exterior, con base en el repliegue del Estado y abandonando las tesis proteccionistas y la política de sustitución de importaciones que hasta entonces habían prevalecido y que los neoliberales consideran responsables de la crisis. Así, con la integración de México al Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio (GATT) en 1986 y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, México ha pasado a ser una de las economías más abiertas del mundo.

Para el enfoque modernizador neoliberal, la inversión extranjera es signo de globalización y desarrollo, pues se le identifica con nuevas plantas productivas y más y mejores empleos. De aquí que la promoción a la inversión extranjera directa (IED), así como la desregulación y privatización, se hayan convertido desde mediados de los ochenta en los mecanismos ideales para lograr una integración eficiente de nuestro aparato productivo con los procesos de globalización e integración económica. Los gobiernos identificados con estos lineamientos de repliegue del Estado han ido promoviendo profusos cambios en la estructura legal e institucional del país, incluyendo modificaciones importantes a nuestra Constitución, a fin de permitir la participación de la inversión y la propiedad privadas, nacionales y extranjeras, en áreas de exclusividad estatal.

De hecho, entre 1982 y 1999, más del 90% del marco legal de México fue modificado para apoyar el libre mercado y la globalización, según un análisis del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).¹⁵ Por lo que, "...además de la desregulación de las actividades de exportación, otras importantes reformas en los reglamentos fueron aplicadas en el campo de la tecnología, patentes y marcas, en el sector de comunicaciones y transportes, en

¹⁵ Ver *La Jornada*, 6 de septiembre de 1999

la industria automotriz, en el campo de las telecomunicaciones, en las actividades de acuicultura y pesca, en la industria textil, en la industria petroquímica y en la industria eléctrica.”¹⁶

Bajo el argumento de que la defensa de los intereses nacionales es un anacronismo inaceptable en tiempos de la globalización, rápidamente se han ido eliminando trabas a la inversión extranjera, como lo corrobora en el mismo trabajo Pedro Aspe: en 1984 se liberalizó el código de la inversión extranjera abriéndose nuevos sectores de la economía nacional a los capitales foráneos, como la petroquímica, los bancos comerciales y las compañías de seguros, así como permitiendo a los inversionistas extranjeros el establecimiento de nuevos negocios en México con 100% de propiedad en actividades económicas denominadas “no restringidas” y que en conjunto constituyen el 66% del PIB.

Y no sólo eso, también se expidió en 1992 la nueva Ley de Inversiones Extranjeras que postula el principio genérico de libertad de comercio y de inversión para los extranjeros, cambiando totalmente el sentido - no sólo el nombre - de la anterior ley de 1973 (“Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera”). Al dejar de regular y limitar la inversión extranjera y más bien promoverla en detrimento del capital nacional, dicha ley lesiona los intereses nacionales. Un ejemplo es el que nos da Emilio Krieger cuando dice que esta ley permite que “los extranjeros adquieran la situación de fideicomisarios hasta por 99 años y, a ese título, poseer, disfrutar y disponer de inmuebles situados en zonas fronterizas y costeras, que en la terminología anterior se llamaban ‘zonas prohibidas’ y ahora, en la terminología del neoliberalismo, son solamente ‘zonas restringidas’. Con base en esa transformación del criterio, ya revestido de validez legal formal, se multiplican en

¹⁶ Héctor Guillén Romo (1997), p 121

todas las costas y fronteras cada vez más escandalosamente, bajo el dominio de capitales trasnacionales y de ciudadanos de otros países.”¹⁷

Como resultado, las compañías extranjeras están haciendo compras masivas de empresas mexicanas ante la acometida aperturista y su debilitamiento ocasionado por la crisis. En tan sólo dos años (1996-1997), la transferencia de propiedades de manos mexicanas a extranjeras alcanza un monto de más de 7,000 millones de dólares en acciones de empresas de todo tipo que abarca a todos los sectores: alimentos, seguros, automotriz y autopartes, banca, bebidas, comercio, construcción, electricidad, agua, electrodomésticos, electrónica, minería, pesca, petróleo y gas, telecomunicaciones, textil, farmacéutico, hotelería, informática, maquinaria y equipo, cigarros, supermercados, etcétera.¹⁸

Esto habla de algo muy importante: el crecimiento de la inversión extranjera no es sino el auge que han tenido en los últimos años las fusiones de empresas y adquisiciones de activos nacionales por parte de compañías transnacionales, siendo que una buena parte de la IED (entre el 50 y el 60%) corresponde a adquisiciones de activos ya existentes entre los años 1991 y 1997.¹⁹ Esto es, más de la mitad de las inversiones extranjeras ni crean valor ni generan empleos, simplemente representan un cambio de propiedad que incluso incluyen casos de recorte de personal para abatir costos. Frente a esta entrega del aparato productivo nacional a las transnacionales, el presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, Jorge Marín Santillán, advierte que “...de seguir esta situación estaremos hablando de la posible extinción del empresariado [mexicano]. Estamos en peligro de convertirnos la mayoría en empleados y no en empresarios.”²⁰

¹⁷ Emilio Krieger. *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*. México, Ed Grijalbo, 1994, pp 224-225

¹⁸ *Proceso*, no. 1095, 26 de octubre, 1997, pp. 39-40

¹⁹ Alejandro Nadal “F&A leyendas de la globalización”. *La Jornada*, 15 de dic de 1999

²⁰ *Proceso*, loc cit

Así vemos que en lugar de que este proceso de desestatización, liberalización y apertura comercial del país a la competencia fortaleciera a los productores nacionales redundando en "mejores niveles de vida de la población", lo cierto es que la simple y total apertura de la economía y el retiro del Estado de sus anteriores compromisos descapitalizó a todos los sectores por la caída drástica de la inversión pública; desintegró ramas fundamentales de la economía al provocar el cierre masivo de establecimientos industriales o su transferencia a las transnacionales, haciendo de los empresarios nacionales no socios sino empleados del inversionista extranjero; y condujo a niveles de desastre la actividad agropecuaria al promover únicamente las grandes unidades agrícolas mecanizadas exponiendo a los pequeños productores y campesinos ejidatarios a la desocupación y migración; todo esto redundando en mayores niveles de pobreza y marginación.

Un resultado inmediato de esta estrategia neoliberal lo podemos observar en el campo mexicano, donde la apertura deliberada, la comercialización del ejido, la eliminación de precios de garantía y subsidios, así como el abrupto repliegue del Estado de sus responsabilidades en la promoción del desarrollo agropecuario (el gasto público global en fomento rural declinó de 152.1 miles de millones de pesos en 1981 a sólo 51 3 miles de millones de pesos en 1992), mantuvo al sector primario en la mayor crisis que haya padecido. Esto llevó al país a profundizar su dependencia alimentaria pues nos consolidamos como importadores de alimentos, triplicando nuestros volúmenes de importación de productos alimenticios - incluidos granos básicos - en tan solo una década de neoliberalismo, de 1,790,000 miles de dólares en 1982 a 6,094,009 en 1992.²¹ Como ejemplo tenemos el caso del arroz, del que México era autosuficiente hasta la década de los sesenta, pero que para 1998 tuvimos que importar el 57% de la demanda nacional, llegando a ser el grano con mayor grado de dependencia del exterior. Según señala la Federación Nacional de Productores de Arroz de la

²¹ José Luis Calva *El modelo neoliberal mexicano* México, Juan Pablos Editor, 1995, p 67 y cuadro XVII

Confederación Nacional Campesina, "gracias" a la política aperturista y al TLC, México se convirtió en el segundo país importador de arroz de E.U., por lo que entre 1986 y 1998 se cerraron 34 de las 70 industrias del sector, perdiéndose 3 mil 100 plazas directas e indirectas.²²

Es decir, México es de los países que más ha llevado hasta sus últimas consecuencias los procesos de apertura e integración económica al despojarse, sin medida ni cautela, de todos los controles, apoyos y regulaciones que antes protegían a sus empresas y sectores vitales de la economía, como el campo, sin darles alternativas para reestructurarse y enfrentar la competencia de las grandes y poderosas empresas extranjeras. El derribo arbitrario de las medidas de protección nacional en aras de incorporar la economía mexicana a los procesos de globalización e integración, no fue compensado con el desarrollo de mercados eficientes, crecimiento económico y mejores niveles de vida. Por el contrario, los resultados de la liberalización salvaje muestran un crecimiento económico muy por abajo del logrado durante el periodo proteccionista de sustitución de importaciones (1940-1979), en el cual el PIB creció a una tasa anual promedio de 6% y 2% per capita, mientras que durante los tres periodos de neoliberalismo - MMH, CSG y EZP - el crecimiento fue, respectivamente, de 0.18%, 3.16 y 2.7%, con un per capita negativo.

Y no sólo eso, el retiro del Estado de las áreas fundamentales de la economía ha fortalecido el poder monopólico de los grandes capitales, debilitando al sector público frente al libertinaje absoluto del capital y del mercado. De todo esto se ha derivado una mayor dependencia económica y financiera de los Estados Unidos; un proceso de desnacionalización de algunos sectores estratégicos y el desmantelamiento de importantes instituciones públicas; el impulso a los procesos de concentración del poder dentro del sector privado; la desarticulación del interés público nacional por intereses oligopólicos

²² *La Jornada*, enero 11 de 2000, p 18.

transnacionales; así también, y de manera peligrosa, la acentuación de los niveles de miseria y desigualdad de la población.

7.3. México como país maquilador.

De este modo, la inauguración de un modelo dirigido hacia afuera y sustentado en las políticas neoliberales de ajuste y apertura a partir de los años ochenta y de cara a la globalización, promovió una mayor penetración del capital transnacional en México y el resquebrajamiento del aparato productivo nacional. Debido a la liberalización y desregulación del mercado nacional, así como la apertura comercial abrupta y la política de privatizaciones, se dio un mayor flujo de capitales foráneos que se dedicaron a la compra de activos nacionales, incluyendo las empresas públicas, y la relocalización de filiales o divisiones de empresas fundamentalmente norteamericanas en nuestro territorio que se orientaron a la exportación.

Estas corporaciones han tenido mayor acceso a la mano de obra barata, a partes e insumos suficientes, a un trato preferencial y a un creciente mercado para la exportación desde y hacia México. Así, con la posibilidad de ser 100% propietarias de sus subsidiarias mexicanas, las grandes corporaciones de E.U. se han ido posesionando de nuestro aparato productivo incluyendo los sectores estratégicos, y se han convertido en los ejes del sector que el modelo convirtió en el más dinámico: la industria maquiladora de exportación.

Ya se señaló que los procesos de globalización y la consecuente integración en bloques regionales de comercio se organizan en función de las pautas políticas y económicas de las grandes potencias y sus corporaciones industriales y financieras, quienes han impuesto una nueva división internacional del trabajo entre los países. En el caso de América del Norte, el proceso de

integración se está gestando bajo la hegemonía del capital estadounidense, con una creciente subordinación de los sistemas productivos de México y Canadá al de Estados Unidos. Este proceso no debe sorprendernos si reconocemos las enormes diferencias de desarrollo que hay entre las tres economías, lo que da lugar, a su vez, a que las relaciones de poder económico y político de Estados Unidos limiten y subordinen las estructuras y las políticas estatales de los otros dos países, sobre todo las de México.

Nuestra función en esta nueva reestructuración mundial consiste en la exportación masiva de cierto tipo de manufacturas hacia el país norteamericano (textiles, juguetes, electrónica), además de las tradicionales materias primas y el petróleo. Esto ha significado para México su especialización como maquilador con la fabricación de partes, componentes y ensamble, aprovechando su ventaja comparativa de contar con exceso de mano de obra barata. Esta función se cumple a través de las propias empresas norteamericanas, las que trasladan a nuestro territorio segmentos de los procesos productivos que requieren poco capital y mucha mano de obra poco calificada y sumamente barata.²³ De este modo observamos que empresas como la *Lexmark Electronics*, al ubicarse en Reynosa, Tamaulipas “tratará de establecer una presencia global y abrir más instalaciones que nos acerquen a nuestros clientes internacionales”, según su vicepresidente Ben Streepey. O en el caso de la empresa especializada en mezcilla, *Guilford Mills*, la cual cerró su planta en Carolina del Norte para reubicarse en México y así abatir costos de producción.²⁴

Es importante recordar que las tendencias mundiales a partir de la década de los setenta, como el deterioro de la hegemonía económica de Estados Unidos y el ascenso europeo y japonés en la competencia internacional, obligan a las grandes empresas de ese país a desplegar sus operaciones productivas y financieras hacia los países periféricos, en este caso México, en donde

²³ Héctor Guillén Romo *El sexenio de crecimiento cero* México, Ed ERA, 1994, p.13.

encuentran márgenes de ganancias mayores y perspectivas de ampliación de esos mercados. Es en este deterioro de la hegemonía norteamericana en la economía mundial donde radica su interés por formar un mercado común con Canadá y México, sus principales socios comerciales. Si antes los Estados Unidos tenían el liderazgo mundial en ramas como la industria automotriz y el acero, hoy en día cedieron terreno a sus competidores tanto en estas como en otras áreas.²⁵

Para hacer frente a este deterioro competitivo en la globalización, los Estados Unidos han recurrido al trasladado de divisiones de sus empresas hacia México, como es el caso de las maquiladoras, pues aquí encuentran niveles salariales muy bajos y condiciones políticas favorables. En consecuencia, el desarrollo de las maquiladoras en nuestro país se ha disparado en las últimas décadas de manera impresionante, pues si en 1975 había 454 plantas de ensamble, para junio de 1999 ya se registraban más de 3 mil 300 plantas instaladas a lo largo de todo el territorio.²⁶ "Lo más importante - nos dice Álvarez Béjar - es que [las maquiladoras] son actividades en las cuales las empresas involucradas tienen una movilidad excepcional debido al bajo capital fijo invertido; a que pueden contar con 100% de capital extranjero; a que despliegan sus negocios en una zona libre fiscalmente hablando; a que realizan sólo fragmentos de procesos productivos como ensamble, armado y acabado; a que utilizan una tecnología elemental y tienen por lo general bajo nivel de mecanización-automatización; a que demandan sobre todo mano de obra barata, joven, femenina y descalificada (se estima que el 80% de los trabajadores son mujeres menores de veinte años y sin experiencia laboral previa)."²⁷

²⁴ Ver *La Jornada*, enero 11 de 2000, p.21

²⁵ "Esa pérdida de competitividad norteamericana se refleja en una caída de su participación relativa dentro del total de las exportaciones mundiales, en tasas menores de crecimiento de la productividad que Japón y Alemania, en una mayor participación de las importaciones en la formación de su producto bruto y en un importante crecimiento de la inversión extranjera directa dentro de Estados Unidos." Cf Alejandro Álvarez Béjar "El Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en *Momento Económico*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, enero-feb , 1991, no 53, p. 3

²⁶ Según estimaciones del Banco de México y la SECOFI, cit por *La Jornada*, dic 15 de 1999.

Como se hace notar, en este proceso de globalización - advierte Álvarez Béjar en otro trabajo - "...son las grandes empresas transnacionales de origen norteamericano, las primeras interesadas en los procesos de integración de las economías nacionales de Estados Unidos, Canadá y México, pues bajo los esquemas de libre comercio pueden organizar cómodamente sus escalas de producción, racionalizarlas y aprovechar las ventajas de operar con un mercado unificado."²⁸ De esta manera, la globalización se expresa en México con la consolidación de las operaciones globalmente integradas de las empresas estadounidenses en nuestro territorio, mediante la adquisición y fusión de empresas mexicanas debilitadas ante la apertura y la caída del mercado interno (las llamadas "alianzas estratégicas"), así como con la reubicación de sus maquiladoras, cuyas estrategias globales y regionales se han llegado a constituir en un determinante de las relaciones bilaterales entre ambos países.

El hecho de que la incorporación de nuestra economía al proceso de globalización no sea en realidad más que nuestra mayor inserción al mercado estadounidense, se demuestra en que después de quince años de infructuosos intentos por globalizarnos, el 80% de nuestro comercio se sigue realizando con la potencia del norte, en tanto que del total de inversión extranjera que recibió México en 1998, el 78% es de procedencia estadounidense (apenas un 0.3% provino de Canadá, nuestro otro socio en el TLC). Tan sólo en el rubro de las exportaciones vemos que no solamente no se han diversificado con los procesos de apertura y liberalización, sino que siguen concentrándose dramáticamente en un único mercado, ya que si en 1988 se dirigió a Estados Unidos el 77% de nuestras exportaciones totales, para 1998 ya era el 87%, según los datos ofrecidos por el presidente Zedillo en su Cuarto Informe de Gobierno.²⁹

²⁷ Alejandro Álvarez Béjar. *La crisis global del capitalismo en México 1968-1985*, México, Ed ERA, 1987, pp173-4

²⁸ Alejandro Álvarez Béjar (1991), *ibidem*.

²⁹ *Cuarto Informe de Gobierno*. 1º de septiembre de 1998 Anexo Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, p 121

A su vez, nuestras exportaciones manufactureras han seguido el mismo proceso de concentración en el país del norte, pues de destinarse el 80% de estas exportaciones a los E.U. en 1970 se pasó a exportarles el 90% del total en 1990, en detrimento de otros destinos como Europa y Japón. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala, también, que el destino del 95% de las exportaciones de automóviles y motores de nuestro país en 1992 (que realiza fundamentalmente la transnacional estadounidense General Motors de México) son los Estados Unidos.³⁰

Si en la era de la globalización, nuestro mercado internacional es fundamentalmente Estados Unidos, no deja de ser cierto que ha sido este país, a través de sus empresas, el que se ha apoderado del mercado nacional, siendo que "...un 75% de la actividad exportadora de México la lleva a cabo un puñado de tan sólo diez grandes empresas, cinco de las cuales son transnacionales con su matriz precisamente en Estados Unidos. Por lo que hace a la exportación de manufacturas en especial, más de la mitad se realiza entre matrices y filiales estadounidenses."³¹ Es decir, las exportaciones "mexicanas" las están realizando cada vez en mayor magnitud las corporaciones estadounidenses a sus matrices en E.U., y ante el despliegue exportador han ido adquiriendo un poder de negociación más y más fuerte.

El transformarnos en una "potencia exportadora" a la manera neoliberal no ha tenido otro resultado que el hacer de México un país maquilador y base de las exportaciones de las corporaciones estadounidenses. Nuestra función como país maquilador se demuestra en que si en 1988 la maquila de exportación realizaba el 33% de las exportaciones totales de mercancías, para 1998 ya eran más del 43% y para el año de 1999 llegaron a realizar el 45% de las exportaciones totales

³⁰ BID. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1992, Washington, cit por Gregorio Vidal. "América Latina, flujos internacionales de capital y proceso de privatizaciones", en Guadalupe Mántey de Anguiano y Noemí Levy Oriik (comp) *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*. Méx., UNAM-DGAPA-ENEP, Acatlán, 1998.

del país. Es decir, prácticamente la mitad de las ventas externas nacionales son efectuadas para esta última fecha por la industria maquiladora.³² Su dinamismo se comprueba en las altas tasas de crecimiento de sus exportaciones, que para 1998 alcanzaron un 18.3%, mientras que las exportaciones totales lo hicieron en un 8.7%.³³ Esto habla de que el comercio que se ha incrementado es, en realidad, entre las grandes corporaciones estadounidenses instaladas a uno y otro lado de la frontera.

Este dinamismo de la maquila, sin embargo, está sustentado en los bajos salarios y la alta productividad de los trabajadores mexicanos los que, en relación con los del país del norte, reciben un salario ocho veces más bajo, pues en México la maquila paga la hora a 1.70 dólares, mientras que en Estados Unidos las remuneraciones por hora alcanzan 13.70 dólares (En Canadá la remuneración industrial por hora de trabajo es de 11.40 dólares; en Japón, de 19.50; en Alemania, de más de 30 dólares; en Corea es de 4.90 dólares; en Brasil, de 2.83 y en Chile es de 2.40 dólares.³⁴) Por si fuera poco, el éxito maquilador se debe, a su vez, a que son empresas subsidiadas; no sólo no aportan valor agregado al país sino que están exentas de impuestos por ser altamente exportadoras y por estar dentro de un régimen de maquila que lo contempla el TLC. Con ellas, el Estado pierde mucho en materia de ingresos fiscales y, por consecuencia, se agudiza la debilidad financiera del Estado.

Vemos, pues, que el modelo óptimo de economía abierta que establecen los neoliberales para nuestro país es el que muestra la exportación masiva de productos de maquila, actividad en la que han destacado las transnacionales,

³¹ Luis González Souza "México ante la integración de Norteamérica entre la democracia y el vasallaje", en Víctor M. Bernal Sahagún et al. *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿alternativa o destino?*. Méx., IIEC-S XXI, 1990, p.245.

³² Para 1988 y 1998 ver *Cuarto Informe de Gobierno*, loc.cit., p.112. Para 1999 ver *La Jornada*, dic.15 de 1999

³³ Cf. *Cuarto Informe de Gobierno*, loc.cit., p.112

³⁴ "El aumento de la productividad del trabajo en la industria manufacturera a un ritmo superior al de las remuneraciones reales por trabajador ha contribuido a reducir los costos de la mano de obra, fortaleciendo la capacidad competitiva de las industrias mexicanas y, en consecuencia, el incremento de sus exportaciones" INEGI. "Remuneraciones y Productividad de los trabajadores de México y de otros países", 1999, cit. por *La Jornada*, 18 de octubre de 1999, p.25.

principalmente a partir de la eliminación de restricciones a la participación extranjera y a los bajos salarios que pagan a sus trabajadores que, en términos reales, son inferiores a los que se pagaban antes del TLC. Este modelo de desarrollo que propusieron los neoliberales de cara a la globalización y la integración económica, no está en función de un desarrollo endógeno que impulse a un mercado interno y un crecimiento equilibrado y autosustentable, sino que se trata de un modelo orientado hacia el exterior, esto es, produciendo para el mercado externo y cuya eficiencia y competitividad se sustenta exclusivamente en los bajos salarios de los trabajadores mexicanos.

El supuesto de que nuestra integración al mercado mundial mediante la estrategia exportadora es condición esencial para nuestro desarrollo económico y base para el bienestar social, se ha traducido en la transformación de nuestro país en plataforma exportadora de las empresas transnacionales de Estados Unidos y en nuestra virtual integración subordinada con ese país, menoscabando la capacidad institucional del Estado y reduciendo sustancialmente al sector público mediante la apertura, desregulación y entrega de nuestros principales recursos estratégicos y espacios territoriales a los capitales transnacionales, proceso que se institucionaliza con el Tratado de Libre Comercio

La disputa por los mercados y las fuentes de materias primas y mano de obra barata que conlleva la globalización y que conduce a los Estados Unidos a construir un bloque de comercio con Canadá y México, así como el estallamiento de la crisis de la deuda en 1982, se concreta en una nueva forma de intervención de los E.U. en nuestro país. Esta vez, mediante los organismos financieros internacionales (FMI y BM), los que promovieron, con anuencia de los gobiernos mexicanos, el llamado cambio estructural y la reforma del Estado como la estrategia idónea para salir de la crisis y enfrentarnos a los cambios internacionales que representan la globalización y regionalización.

CAPÍTULO 8. PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: PROYECTO SUPRANACIONAL.

Nuestra reinsertión al mercado mundial en calidad de país maquilador y *exportador de manufacturas intermedias y como abastecedor de petróleo a los Estados Unidos*, planteó el paso de una economía protegida a otra esencialmente abierta y el tránsito de un modelo de fuerte intervención estatal con base en un Estado desarrollista, a otro donde se inició el retraimiento del sector público y el ascenso de un Estado de corte neoliberal. Este fenómeno debe visualizarse a partir de las posturas neoliberales impulsadas por el FMI y el BM en el ámbito del sector gubernamental mediante acuerdos firmados con estos organismos desde finales de los años setenta.

Estos acuerdos, junto con el TLCAN y el ascenso de una nueva clase *política de corte tecnocrático*, conducen al achicamiento del Estado y a la reconversión de la administración pública en promotora del mercado, mediante la instrumentación de políticas públicas que liberalizan y desregulan la economía e introducen transformaciones profundas en el Estado y el sector público en favor del mercado y la globalización de los capitales bajo la modalidad de cambio estructural y reforma del Estado. Aquí vemos cómo estas estrategias de origen supranacional han ido consolidando el desmantelamiento del sector público y su entrega al capital transnacional mediante los procesos que conforman y le dan sentido a la llamada reforma del Estado: la privatización y la desregulación

8.1. Del intervencionismo estatal al intervencionismo supraestatal: la injerencia del FMI y del BM.

La crisis de las formas de intervención estatal que prevalecieron desde los años cuarenta hasta fines de los años setenta, así como la crisis de la deuda externa, provocaron una mayor intervención del FMI y posteriormente del BM en los asuntos nacionales. De hecho, aquí consideramos que el declive del Estado desarrollista y la mayor injerencia de instituciones financieras internacionales en el diseño de las políticas públicas, han sido el punto de inflexión que marca el tránsito de un modelo de fuerte intervención estatal a otro donde prevalece el intervencionismo supraestatal y supranacional de autoridades localizadas en Washington.

Como dijimos en el primer capítulo, el aumento del intervencionismo estatal como único mecanismo para asegurar el crecimiento económico y el proceso de industrialización, se tradujo en el deterioro de las finanzas del gobierno y el consiguiente sobreendeudamiento externo del país. Esta expansión acelerada de la deuda externa durante los años setenta, tuvo como origen no sólo la necesidad de financiamiento de la economía de parte de un sector público debilitado y un sector empresarial estancado, sino que se suscita debido a la existencia de créditos internacionales en abundancia que los bancos comerciales en Estados Unidos, Japón y Europa requerían urgentemente colocar. Esto lo hicieron canalizando cantidades crecientes de recursos financieros a nuestro país bajo condiciones favorables de préstamo, sobre todo a partir del “boom” petrolero (entre 1973 y 1979). Debido a esto, México llegó a adquirir con gran facilidad enormes recursos que lo colocaron a la cabeza de la lista de los diez mayores prestatarios mundiales del mercado europeo de 1975 a 1979, y se transformó, a

principios de los ochenta, en la principal deudora del mundo subdesarrollado con la banca norteamericana³⁵.

Así pues, este enorme crecimiento de la deuda externa (que llegó a dispararse de 6 mil millones de dólares en 1970 a 30 mil millones en 1976 y a cerca de 85 mil millones en 1982), fue propiciado por la propia banca internacional la que, sin embargo, redujo y encareció drásticamente sus créditos a partir de la década de los ochenta, con repercusiones desastrosas para México, marcando con ello el inicio del papel preponderante de la banca internacional (fundamentalmente la estadounidense) en la conducción del país y nuestra virtual sumisión a los requerimientos del capital financiero internacional.

La razón es que frente al problema de la deuda externa, la estrategia estatal se somete, a partir de 1977, a los programas de ajuste y estabilización impuestos por las políticas monetaristas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como condición para acceder a programas de renegociación de la deuda. Un problema fundamental es que la deuda externa (a la que recurrieron ampliamente el Estado y las empresas privadas después de 1972), así como la decisión de pagarla a toda costa, son "las causas fundamentales que llevan a los países a aceptar los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional, que constituye hoy el brazo financiero de mayor importancia del imperialismo que de esta manera interviene en las políticas económicas de más de 40 países."³⁶

La intervención de los organismos financieros internacionales se convierte a partir de los años setenta en condición y exigencia de la banca internacional acreedora para que los países endeudados recuperen su capacidad de crédito; esto, mediante la firma de un acuerdo con el FMI - en calidad de aval de deuda -, por medio del cual tienen que cumplir con compromisos verificables de política

³⁵ Estos y los ss datos sobre la deuda ver en Rosario Green *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*. México, SRE-Ed Nueva Imagen, 1988.

pública: "La relevancia de los organismos financieros internacionales surge de manera más visible a partir de que los acreedores privados exigen el establecimiento de convenios con el FMI como una condición para proceder a la renegociación. De esta manera, los programas de ajuste convenidos aseguraban la aplicación de programas económicos que reestablecieran la capacidad de pago de las naciones que habían padecido crisis de pagos." ³⁷

Y es que los bancos privados, antes de aceptar cualquier proceso de renegociación de la deuda, reclaman de los países endeudados la aplicación de programas de ajuste avalados y supervisados por el FMI, que garanticen el pago de la deuda. Estos programas de ajuste macroeconómico - que incluyen transformaciones políticas - están estrictamente diseñados para que los países ajusten sus sectores públicos a un uso más racional de los recursos a fin de asegurar el pago de sus compromisos externos. Esto significa trasladar a manos de los acreedores los recursos públicos sacrificando el desarrollo en aras de cumplir con el capital financiero internacional. De aquí que los programas implementados por el FMI pongan en práctica las recetas del neoliberalismo centradas en la austeridad y el repliegue estatal, cuyos objetivos explícitos son: la eliminación del déficit del sector público, el abatimiento a la inflación y la generación de un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El FMI y el BM asumen el papel de organismos representativos de los intereses del capital financiero de las grandes potencias occidentales, sobre todo, de Estados Unidos, país que cuenta con la mayoría de votos dentro de ambos organismos y, por lo tanto, su hegemonía es definitiva: "El tesoro de Estados Unidos tiene gran influencia sobre las políticas del FMI. Los recursos, las políticas de ajuste y aun el nombramiento del personal dirigente del FMI han sido

³⁶ Magdalena Galindo "México, campeón mundial en el proceso de reprivatización" *Revista Universidad Obrera de México*, no 3, junio 15, 1988, p.11

³⁷ Enrique Quintana y Janine Rodiles "La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de la política económica" *Revista Análisis Económico*, UAM-A, vol X, no 21, jul-dic.1992, Méx, pp 122
Héctor Guillén Romo (1994), p 188 y p 35

determinados en gran medida por el gobierno norteamericano.” De esta manera, Estados Unidos interviene en las economías endeudadas a través del Fondo, el cual “...tiene un poder de control sobre la política económica, financiera y monetaria de los países deudores que le permite imponerles la concepción dominante o la más acorde a los intereses del gran capital en los grandes países industriales.”³⁸

Con las políticas de ajuste y las reformas estructurales se asiste a una pérdida en la capacidad de control del Estado sobre sus principales instrumentos de intervención en la economía, lo que es un requisito impuesto por los organismos financieros y Washington a fin de que predominen las condiciones macroeconómicas favorables al capital financiero internacional. “Este proyecto - nos dice Coraggio en relación a la política del FMI - impone su ritmo y condiciona brutalmente las políticas nacionales porque cuenta con la fuerza que da el poder de condicionar créditos o ayuda internacionales en una época de crisis y erosión de las escasas bases de autonomía y de estabilidad social en nuestros países y, más recientemente, porque opera en el espacio de chantaje abierto por la deuda externa, que aunque se la ha terminado por considerar impagable, es mantenido como espada de Damocles para imponer determinada política de (ajuste) y reforma del Estado.”³⁹

De aquí que el Estado, por imposición externa derivada de la fuerza adquirida por el capital financiero internacional en la globalización, así como por los enormes requerimientos de entradas de capitales, se somete a partir de entonces - y lo vemos claramente en el caso mexicano - a proyectos de largo plazo diseñados por instancias administrativas supranacionales que le dejan poco o nulo margen de maniobra “para responder a las demandas y reclamos de la población que contrarresten los efectos recesivos, de desempleo y

³⁸ Héctor Guillén Romo (1994), p.188 y p.35

desacumulación de capital". Y no sólo esto, sino que ahora las políticas gubernamentales "actúan para acentuar dichos problemas."⁴⁰

Así vemos que tanto el FMI como el BM adquieren la capacidad de exigir a los países con problemas de deuda la adopción de políticas encaminadas a reformar la economía y los Estados a favor del mercado y la globalización con el propósito de que el capital privado desempeñe un papel hegemónico. Lo cual se ha logrado con la anuencia y hasta el beneplácito de los propios gobiernos de las naciones endeudadas, quienes ansiosos de inversiones extranjeras se someten a los designios de los organismos internacionales. Esto beneficia al mercado financiero internacional, pues el repliegue del Estado y la aplicación de los programas de ajuste significan la apertura de fronteras a las mercancías y capitales del exterior, la desregulación de la economía y la privatización de activos nacionales; mecanismos contemplados dentro de lo que se ha dado en llamar la reforma del Estado. En estos proyectos está centrado el interés del gran capital y a ellos los organismos financieros dirigen cada vez más su financiamiento.

Los organismos supranacionales consideran que estas reformas estructurales deben acelerarse en todo el mundo, por lo que en su Informe anual de 1985, el BM recomienda a los países de América Latina y el Caribe " ...el establecimiento de un sistema en el que se permita que actúen los incentivos apropiados del mercado, [ya que esto] puede contribuir a asegurar que las inversiones privadas se encaucen hacia actividades en las que haya una relativa ventaja comparativa." En su Informe de 1987 conmina a los países endeudados a emprender las reformas de política estructural que permitan la participación ampliada del sector privado: "Entre esas reformas se cuentan la racionalización de los incentivos y los regímenes de comercio exterior, la modificación total de los

³⁹ J.L. Coraggio, "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", cit. por Reynaldo Maía Muñiz. "Reforma del Estado en América Latina: ¿descentralización o decadencia del Estado-Nación?, en Mauricio Merino H.(coord) *Cambio político y gobernabilidad*. Méx., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1992, p 119

sistemas de empresas públicas y la ejecución de reformas institucionales...” [para lo cual] “...el Banco ha asumido un papel más activo en la movilización de recursos externos para los países latinoamericanos.”⁴¹

Para el Banco Mundial, los cambios estructurales incluyen la modificación de las instituciones, de tal manera que puedan adecuarse y faciliten la adopción de las reformas. En este sentido es importante la reforma del Estado, pues la “Reforma del Estado significa - dice el BM - no sólo reforma de las políticas, sino también institucionalización de buenas normas de conducta para su acatamiento por los organismos estatales.”⁴² En consecuencia, el mismo organismo resuelve que “...Para que el sector privado desempeñe un mayor papel como motor principal del crecimiento económico son precisos marcos jurídicos y reglamentarios adecuados para proteger los derechos de propiedad y los intereses de los consumidores. El Banco está ayudando a los gobiernos a establecer leyes y reglamentaciones que aumenten la eficiencia y crear instituciones encargadas de velar por su cumplimiento.” Por lo que “...el Banco está proporcionando asimismo asistencia técnica y préstamos sectoriales con vistas a mejorar o establecer marcos reglamentarios para el desarrollo de la infraestructura.”...”Además, el Banco patrocinó una reunión de un grupo consultivo, a la que asistieron encargados de la adopción de políticas de todo el Caribe, para examinar políticas relativas a las reglamentaciones laborales, el sector financiero y la política comercial.”⁴³

Por su parte, y en el mismo tono, el FMI instruye a los países que acuden a su ayuda a llevar a cabo “una reforma orientada al mercado”, cuyas características generales deben ser: reemplazo del sistema de planificación centralizada y reglamentación de la actividad económica por sistemas de gestión

⁴⁰ Ver Arturo Huerta *Carteras vencidas, inestabilidad financiera*. México, Ed Diana, 1997, pp.106-7.

⁴¹ Banco Mundial *Informe Anual 1985*. Washington, D C , USA, p.93 y B M. *Informe Anual 1987*, loc cit , pp 83 y 89.

⁴² Banco Mundial *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997. "El Estado en un mundo en transformación."* B M, Washington, D C.

⁴³ Banco Mundial *Informe Anual 1998* Washington, D.C , USA, p 58

y control macroeconómicos; reducción del sector público, que incluye la privatización de la mayoría de las empresas públicas; reformas institucionales y jurídicas para dar mayor participación al sector privado; y la apertura comercial. En este sentido, el Fondo reconoce en su Informe Anual de 1986, que "...también ha colaborado directamente con los países miembros en la concepción de los programas de ajuste que, además, ha apoyado con recursos financieros."⁴⁴

La intervención del FMI y del BM en el diseño de la política económica de México se da por partida doble: "Por un lado, la renegociación de la deuda externa implica la negociación de programas de ajuste con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial. Por otra parte, la presencia de estos organismos y su intervención directa en la negociación se vuelven cruciales para lograr que se concreten los acuerdos con los acreedores." Para concretar los procesos de renegociación de la deuda, México se ha visto obligado a suscribir con el FMI una Carta de Intención y un Memorándum Técnico de Entendimiento, en el cual se establecen objetivos generales de política económica; a su vez, este organismo interviene directamente en la supervisión y seguimiento de los programas, para lo cual el Fondo recibe un informe trimestral sobre el desempeño de la gestión pública.⁴⁵

Un dato que habla de la influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de la política económica de los países endeudados, lo encontramos en una carta dirigida en 1988 al director del organismo, Michael Camdessus, de parte de uno de los miembros del staff del FMI para América Latina:

"Hacemos la evaluación del desempeño económico y financiero de un país (que debe ser aceptada como verdad indiscutible por nuestro Consejo Ejecutivo y por la comunidad internacional); redactamos nuestras propias Cartas de Intención a nombre del ministro de finanzas a quien las

⁴⁴ FMI. Informe Anual 1990 Cit. por E Quintana y J. Rodiles, *op.cit.*, pp.141-142 y FMI. *Informe Anual 1986* Washington, D C , USA, p.47

⁴⁵ Ver Enrique Quintana y Janine Rodiles, *op. cit.*, p 122

damos a firmar después de concederle pequeñas modificaciones. Así, después de haber negociado un programa nos dedicamos a administrarlo; determinamos si el gobierno en cuestión cumplió con lo acordado y, por tanto, si es elegible para recibir los recursos financieros y el apoyo ofrecido.”⁴⁶

Cabe señalar que, en el caso específico de nuestro país, la responsabilidad de los programas de ajuste no recae exclusivamente en los estrategias del Fondo, sino que para su formulación y seguimiento se requirió de la participación activa y decisiva, así como el apoyo irrestricto, de los miembros del aparato gubernamental. Un fuerte sector de este aparato, con antelación a los acuerdos ya se identificaba con las enseñanzas monetaristas de Friedman, por lo que coincidía plenamente con las recomendaciones de corte neoliberal de los organismos financieros: “Así, la banca privada internacional, las autoridades monetarias nacionales y los organismos financieros internacionales se vuelven los principales defensores del dogma de la austeridad y de algunos otros viejos mitos del liberalismo económico.”⁴⁷

Bajo la perspectiva neoliberal de estos organismos y sus seguidores, se llegó a la conclusión de que los problemas de México - como del resto de los países subdesarrollados - se deben a la creciente intervención del Estado en la vida económica: “En la mayoría de los países en desarrollo - señala el BM en un Informe sobre el Desarrollo Mundial -, la continua expansión de las actividades del sector público ha generado sus propias limitaciones; muchas administraciones se han convertido en burocracias grandes, poderosas y defensoras de sus propios intereses”.⁴⁸

A su vez, el FMI “. .suele hacer hincapié - nos dice en su Informe Anual de 1990 - en la importancia de reducir el gasto público mediante la contención de los

⁴⁶ *Ibidem*, p.128

⁴⁷ Héctor Guillén Romo (1994), pp 41-2.

⁴⁸ Banco Mundial *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*. Washington, D.C Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, agosto de 1980, p.93

salarios y el empleo del sector público, la reducción de las subvenciones y la disminución de las transferencias a las empresas públicas.”⁴⁹ En términos generales, las recomendaciones de estos organismos tienen que ver con el recorte de las funciones del Estado, esto es, con las finanzas sanas, las bondades del libre mercado y las virtudes de la austeridad.

Esta ideología de la austeridad se apoya en el principio de que el sector público no debe vivir por arriba de sus medios, por lo que su déficit debe ser combatido mediante la implantación de planes de ajuste “sagaces” que achiquen al Estado y vuelvan a México digno nuevamente de crédito. En los hechos, esta reducción del tamaño del sector público permite liberar recursos que de esta manera se dirigen al pago de los adeudos con los acreedores externos.

8.2. La privatización y el desmantelamiento del sector público en el consenso de Washington.

Aunque México tiene relaciones con el FMI desde 1947, es hasta 1976 que su relación con este organismo adquiere relevancia, a raíz de que el gobierno mexicano suscribe por primera vez con este organismo un convenio para hacer uso del “servicio ampliado”. El carácter y contenido de este convenio se conoció a finales de la gestión de Luis Echeverría, cuando se suscribió con el organismo financiero un programa de estabilización económica, ratificado por el nuevo gobierno de José López Portillo en diciembre de 1976. Entre otros compromisos, el programa acordado contenía la reducción del déficit del sector público, la contención de los salarios y el inicio de un proceso de liberación comercial con el exterior. La acción gubernamental también se encaminó a una profunda reforma administrativa y a una reestructuración de la política de subsidios y precios del sector público.

⁴⁹ FMI *Informe Anual 1990*. Washington, D C., USA, p 13.

Sin embargo, es a partir de que estalla la crisis de la deuda en el año de 1982 - cuando México se convirtió en la segunda nación más endeudada del mundo subdesarrollado⁵⁰-, que la intervención del FMI y posteriormente del Banco Mundial se vuelven cruciales para nuestro país. Desde entonces, el gobierno mexicano se comprometió con las principales instituciones internacionales a implementar una estrategia conocida como “cambio estructural”, cuyo contenido está apegado a los lineamientos de austeridad diseñados por los organismos financieros supranacionales y el Congreso de Washington. Esto se conoce como el “consenso de Washington”.

Por consenso de Washington, algunos autores entienden “...una serie de aspectos en los que los políticos del Congreso estadounidense y de la Casa Blanca, así como los tecnócratas de las instituciones financieras internacionales, están completamente de acuerdo a propósito de las políticas económicas que los países fuertemente endeudados deben seguir . . .”, y que tienen que ver con la disminución del Estado, la disciplina fiscal y la liberalización de la economía. Este consenso, que también apoyan de manera incondicional la mayoría de los economistas de las universidades estadounidenses, incluye tres conjuntos de recetas. “Primero, los gobiernos latinoamericanos debían apoyar al sector privado. Segundo, debían liberalizar la política comercial. Tercero, y posiblemente más importante, debían reducir el papel económico del Estado. Además, tenían que ejercer disciplina fiscal [..] Debían desregular sus economías nacionales para permitir que las fuerzas del mercado operasen sin limitaciones políticas o burocráticas. De hecho, el consenso de Washington pedía el desmantelamiento del Estado desarrollista en América Latina.”⁵¹

La premura por contar con recursos suficientes para pagar el costo de la deuda externa condujo al gobierno mexicano a adherirse al consenso y a sus

⁵⁰ Sólo superada ligeramente por la brasileña. Ver Rosario Green, *op cit*, p.101

⁵¹ Héctor Guillén Romo (1997), p.90 y Peter H. Smith “Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina”, en Menno Vellinga (coord.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Méx., Ed S XXI, 1997, pp.96-7

exigencias de obtener finanzas sanas mediante los recortes al gasto público, los topes salariales, la reducción del empleo en el sector público y la privatización y liquidación de entidades del gobierno, además de la estricta liberalización de la economía. Como vemos, la privatización y el desmantelamiento del sector público están plenamente contemplados en el consenso de Washington como mecanismos para entronizar al mercado y suplantar al Estado como eje protagónico del desarrollo y crecimiento económicos. Para el consenso, la regla de oro a seguir por los países subdesarrollados es menos Estado y más mercado.

Es indudable que a través de los acuerdos firmados con el FMI, el gobierno mexicano se fue alineando al consenso de Washington y fue relegando la toma de decisiones en política económica y social a estos centros financieros, fieles propagadores del neoliberalismo en los países con problemas de deuda. La política de austeridad impuesta a partir de entonces se refleja en que el peso principal de la contención del gasto recayó en aquellos renglones relacionados con los sectores populares, lo que, junto con una acelerada privatización de las empresas estatales, permitió destinar la mayor parte de los excedentes presupuestales al pago puntual de la deuda externa.

Así entonces, al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid Hurtado y tras la Carta de Intención suscrita entre el gobierno mexicano y el FMI en noviembre de 1982, la política de austeridad como estrategia para salir de la crisis puso entre los primeros objetivos el pago puntual de la deuda externa mediante el achicamiento del sector público y a costa de un menor crecimiento. A diferencia del auge intervencionista de los años setenta, en que el endeudamiento fue el expediente que permitió al sector público el crecimiento de la economía, en la era del intervencionismo supraestatal de la banca internacional "...la opción planteada a la nación por parte de los acreedores parecía ser la de dejar de

crecer para poder pagar...,” según nos dice en un estudio la actual secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green.⁵²

Para cumplir con los compromisos externos, el gobierno mexicano impone los programas de ajuste contenidos en el “cambio estructural”, cuyos objetivos han sido reducir el déficit fiscal e incrementar los ingresos públicos mediante aumentos a los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público. También se comprometió a aumentar los impuestos y las tasas de interés, a liberar los precios y disminuir los subsidios a la producción y el consumo, a estimular el mercado de valores y reducir el proteccionismo, a fin de abrir las fronteras a las mercancías del exterior.⁵³

Ya se señaló que otra de las líneas del “cambio estructural” exigidas por los acreedores internacionales y emprendidas por Miguel de la Madrid fue, precisamente, la adecuación del tamaño del sector público mediante la desincorporación y venta de las empresas del Estado, que se inicia al año siguiente de la firma de la Carta. Según se establecía en esta Carta de Intención, se pretendía “fortalecer el papel rector del Estado”, pero en la realidad sólo derivó en una mayor dependencia subordinada con el exterior, al condicionar y comprometer la política económica a estrategias diseñadas por instituciones imperialistas que poco daban de margen de maniobra a la acción estatal y al despojarse el Estado de sus activos y disminuir así su patrimonio.

En julio de 1986, nuevamente el gobierno de Miguel de la Madrid se comprometió con el FMI mediante la segunda Carta de Intención, a seguir y profundizar los ajustes, es decir, a mantener la ruta neoliberal. Pero esta vez las autoridades mexicanas prometieron reforzar el proceso de liberación comercial, dar mayor acceso a la entrada de inversión extranjera (sobre todo cuando ésta se

⁵² Rosario Green, *loc. cit.*, p.102.

⁵³ Cf. “Carta de Intención de México al FMI” Banco de México. *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, vol VIII, no 4, oct-dic, 1982, pp.64-70

orienta hacia los mercados de exportación) e "...intensificar sus esfuerzos para instrumentar su política de cambio estructural en el área de gasto público en los renglones principales: la 'desincorporación' y la reconversión industrial."⁵⁴ La privatización se mantuvo así como instrumento fundamental para lograr el saneamiento de las finanzas públicas.

Los acuerdos de reestructuración con los bancos extranjeros incluyeron el mecanismo de cambiar deuda por acciones de compañías del sector público, lo cual deja establecido que uno de los requerimientos por parte de los acreedores de ampliar su injerencia en el sector público es fielmente seguido por el gobierno mexicano: "Estos acuerdos de reestructuración - se dice en la Carta de Intención - incorporan estipulaciones que permiten el intercambio por parte de los acreedores, de deuda del sector público por acciones de compañías del sector privado así como de compañías no prioritarias y no estratégicas del sector público."

En abril de 1989, pero ahora bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari, México firmó con el FMI el tercer convenio de la década de los ochenta a través de otra Carta de Intención. En ella se hace énfasis en los siguientes aspectos: disminución del tamaño del Estado (que el presidente Salinas emprende bajo la llamada reforma del Estado); facilidades a la inversión extranjera directa; desregulación económica; apertura comercial; y modernización (liberalización) del sistema financiero. Conjuntamente con la estrategia privatizadora, que el presidente Salinas profundizó con la venta de empresas estratégicas, se puso énfasis en la desregulación de la actividad económica como medida para continuar con la disminución del tamaño del sector público y ampliar los márgenes al capital privado, tanto nacional como extranjero.

⁵⁴ Cf. Carta de Intención que el gobierno mexicano entregó al FMI. *El Día*, 26 de julio de 1986, pp 8-9

Aunque en esta Carta se reconoce que a pesar de haber cumplido con el programa de ajuste macroeconómico y cambio estructural la economía se mantuvo estancada por siete años, cayendo significativamente el ingreso per cápita y los salarios reales, en la siguiente Carta, enviada en abril de 1991, las autoridades confiesan el "continuar perseverando en la aplicación de las políticas de ajuste estructural". Y es que, se dice, estas políticas "...han sido respaldadas por el Fondo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, los créditos de diversos acreedores oficiales (principalmente Japón y los Estados Unidos) y por la reestructuración del servicio de la deuda con los acreedores del Club de París".⁵⁵

Es decir, desde el inicio de la terapia del FMI, el papel de este organismo, "...del Banco Mundial y de las autoridades financieras de los Estados Unidos fue definitivo para lograr que... se llegara al acuerdo en principio con los acreedores privados." El apoyo del Banco Mundial al desempeño de la administración de Salinas de Gortari "...no se expresó solamente en el desembolso de recursos que permitieran alcanzar el trato con los acreedores sino en un apoyo continuo en las diversas reuniones internacionales, en las que México - junto con Chile - son citados como los ejemplos más exitosos de programas de reformas económicas tendientes a la modernización."⁵⁶

La injerencia de los organismos supranacionales se prolonga en el gobierno de Ernesto Zedillo a través de los convenios avalados por el Fondo. Mediante las Cartas y un memorándum de políticas enviados al director gerente del FMI, el gobierno mexicano se compromete - manteniendo consultas frecuentes con el organismo - a "acelerar las reformas estructurales" y a fortalecer sus políticas neoliberales con el propósito de "restaurar la confianza del sector privado", que a fin de cuentas ha sido el objetivo prioritario de la administración zedillista. En el Memorándum de Políticas Económicas enviado el 26 de enero de

⁵⁵ Cf. Cartas de Intención, cit por Enrique Quintana y Janine Rodiles, *op.cit.*, pp.137-140.

1995 por Guillermo Ortiz, secretario de Hacienda y Crédito Público, y Miguel Mancera, gobernador del Banco de México, a Michael Camdessus, se señalan claramente los mecanismos a seguir para alcanzar los objetivos del programa que, como siempre, están plenamente en concordancia con las metas y la ideología de los organismos financieros internacionales. A saber: una política de restricción salarial; la continuación de los aumentos a los precios del sector público; mayores reducciones de los gastos públicos (excluyendo de intereses); y la profundización de su ya extenso programa de privatizaciones.

Con respecto a este último punto, que se identifica con los intereses de las transnacionales pues permite el traspaso a entidades extranjeras de sectores fundamentales de la economía, el memorándum señala:

"El gobierno de México ha decidido acelerar las reformas estructurales en los sectores de transporte, telecomunicaciones y bancario [...] De esta manera, el Presidente ha enviado al Congreso propuestas de enmiendas constitucionales que permitan la inversión privada en ferrocarriles y comunicaciones vía satélite. El gobierno también permitirá la competencia nacional y extranjera en el sector de comunicaciones, promoverá la inversión privada en plantas de generación de energía eléctrica y ha propuesto al Congreso modificaciones legales que permitan una mayor participación en el sistema bancario de lo considerado bajo los acuerdos del Tratado de Libre Comercio. También se acelerará el proceso ya iniciado para privatizar otras empresas estatales (incluyendo puertos, aeropuertos y plantas petroquímicas). En este contexto, las autoridades se comprometen a llevar a cabo operaciones de privatización y concesión que se estima generarán alrededor de 6 mil millones de dólares en 1995 y de seis a ocho mil millones de dólares en los dos años siguientes."⁵⁷

Más adelante (el 5 de diciembre de 1995), el gobierno de Zedillo envió una Carta de Intención y otro memorándum al FMI por el cual se hace explícito que se cumplieron las metas acordadas con ese organismo, y se insiste en el

⁵⁶ E. Quintana y J. Rodiles, *op.cit.*, pp 133-4.

⁵⁷ Ver "Memorándum de políticas económicas al FMI". *El Mercado de Valores*, no 3, marzo de 1995, pp.5-8

compromiso con la comunidad financiera internacional, de acelerar las reformas estructurales para el año siguiente, con el propósito de seguir fomentando la inversión privada. Entre estas, está la incorporación de un paquete de incentivos fiscales y medidas adicionales para reducir las reglamentaciones a las empresas; además, se prevé dar prisa al despacho de "...reformas reglamentarias y legales pendientes y los procedimientos administrativos necesarios para completar la desreglamentación de las frecuencias de los satélites y la generación de la electricidad y privatización del sector petroquímico La privatización del sistema ferroviario y de los puertos y aeropuertos está en marcha y deberá terminarse en el primer semestre de 1996." Por si no fuera suficiente, también "...se envió al Congreso de la Unión una ley para reformar los sistemas de pensiones y de salud" a fin de que la administración de estos fondos - sumamente lucrativos - se traslade al sector privado, y se inicie un proceso de privatización de algunos servicios de salud.⁵⁸

Si recurrimos a lo que dice el BM sobre la privatización de las pensiones y servicios de salud, nos percataremos de que sus propuestas están plenamente en concordancia por lo realizado por el gobierno zedillista, el cual incluso se adelantó a lo que el organismo considera "una hazaña difícil de realizar": "Es evidente que la reforma de los programas de financiamiento público de pensiones y servicios de salud para las personas mayores... es una hazaña difícil de realizar, no obstante lo cual debe tener carácter prioritario. Aún en los casos en que no es posible una reforma única y global, se puede reducir la oposición introduciendo los cambios en forma gradual..."⁵⁹

La eliminación gradual o rápida de los servicios públicos como parte de las reformas estructurales recetadas por el BM y el FMI y avaladas por Washington, se convierte, evidentemente, en la concatenación táctica para su conversión en servicios privados y elitistas, y en el camino seguro al desmantelamiento del

⁵⁸ "México envía memorándum de políticas económicas al FMI" *El Mercado de Valores*, no 2, febrero de 1996, pp 6-9.

sector público. Estas reformas emprendidas por la administración zedillista en el marco del consenso de Washington han reforzado las estrategias de privatización, desregulación y restricción del gasto en tanto la tercia encaminada a reducir al Estado y dismantelar al sector público.

La privatización es una medida de ajuste económico, al igual que la liberalización, la desregulación y los recortes al gasto público, pero que se introducen en el país como una exigencia para el otorgamiento de nuevos créditos que permitan cubrir los vencimientos de deuda pendientes. Como casos concretos tenemos el de la concesión de "créditos condicionados" por el Banco Mundial a nuestro país a partir de 1988, a cambio de adoptar ciertas medidas, como fue la puesta en venta de empresas públicas del ramo siderúrgico (Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Altos Hornos de México), establecida en un convenio mediante el cual se consiguieron 400 millones de dólares para el sector siderúrgico. También lo fue la implantación de un programa de desregulación interna del sistema bancario establecido en el *Financial Sector Adjustment Loan*, firmado en mayo de 1989 y que ampara recursos por 500 millones de dólares; así como la desregulación de la industria petroquímica, convenida en el *Industrial Sector Policy Loan*, que ampara recursos crediticios por un monto de 500 millones de dólares.⁶⁰

Asimismo tenemos la aceptación del actual gobierno de privatizar sectores clave de infraestructura en las áreas de telecomunicaciones, transporte y energía, lo que formó parte de los acuerdos para obtener en febrero de 1995 un paquete de apoyo financiero por 50 mil millones de dólares, aportado por el Tesoro de Estados Unidos, el FMI, el Banco Central de Canadá, el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo y el BM. De las transferencias netas del Banco Mundial a México para proyectos de 1998, se encuentran dos préstamos con fines de ajuste sectorial, uno, para la reforma de

⁵⁹ Banco Mundial. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial. 1997*, loc cit., p 166

los sistemas de salud y de asistencia técnica, y el otro, para la reforma de los sistemas de salud. En tanto que para 1999 y hasta el año 2001, el BM canalizará 5 mil 200 millones de dólares en préstamos para fortalecer las reformas a las instituciones públicas, como la descentralización de actividades públicas hacia los estados y la reforma bancaria, según anunció James D. Wolfensohn, presidente del organismo. Este último préstamo forma parte de un programa del Banco Mundial para México durante los próximos tres años denominado Estrategia de Asistencia de País (CAS, por sus siglas en inglés), a cambio de que se amplíen los esfuerzos de privatización ya iniciados en los sectores de ferrocarriles, aeropuertos y telecomunicaciones, se incremente la participación privada en los sectores financiero y eléctrico, así como para promover la privatización en el sector petrolero.⁶¹

Como consecuencia de los programas aplicados, que el BM consideró exitosos, México recibió de esta institución la mayor cantidad de recursos prestados a cualquier otro país del mundo: "Durante 1989 - dice un representante del BM - otorgamos préstamos por 2 mil 600 millones de dólares, lo que significa que antes de la crisis de la deuda de 1982 a la fecha [septiembre de 1991], hemos triplicado los recursos crediticios [sin considerar los más recientes de 1995 a 2001]...Eso significa que México recibió la mayor cantidad de recursos prestados a cualquier otro país del mundo y refleja la creciente cooperación como resultado del programa económico y social de México."⁶² En relación a esos créditos, el BM los orientó para apoyar los cambios estructurales en aquellos sectores en los cuales está interesado el capital transnacional y que paulatinamente se han ido privatizando, como son la siderurgia, la petroquímica, el sector bancario, puertos, caminos y ferrocarriles, el sector agrícola, el sector salud, telecomunicaciones, transporte y energía.

⁶⁰ *El Financiero*, julio 19 de 1990.

⁶¹ Ver *La Jornada*, abril 14, junio 25 y octubre 26 de 1999, Banco Mundial *Informe Anual 1998*, loc cit., cuadro 2-15, p.57.

El papel activo que han jugado el Banco Mundial y el FMI en el proceso privatizador de México ha ido en aumento y está en consonancia con los créditos otorgados a favor de los avances de la iniciativa privada en los sectores estratégicos de la economía, avances que sin embargo son considerados limitados por estos organismos que insisten en una mayor apertura y en la total privatización del petróleo y la electricidad, así como de los servicios urbanos (el agua y la vivienda entre otros).

La política intervencionista de los organismos financieros y de Washington en el desempeño del gobierno mexicano no se limita a los acuerdos firmados con el FMI. Un mecanismo de intervención supraestatal en los asuntos internos del Estado mexicano de parte de Estados Unidos, y que refleja también el grado de sometimiento de los gobiernos neoliberales a los designios del poder de ese país, lo constituyeron tanto el "Acuerdo sobre el Esquema de Ingresos Petroleros", así como el "Acuerdo de Garantías entre el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos", que la administración de Ernesto Zedillo firmó con el gobierno de William Clinton en febrero de 1995 para negociar un préstamo por 20 mil millones de dólares.

Mediante estos acuerdos, el gobierno mexicano otorgaba en garantía los ingresos petroleros por exportaciones, y también se comprometía a no vender ni disponer de estos recursos que se consagraban básicamente al dominio y soberanía del gobierno estadounidense, en violación flagrante de nuestra Constitución y nuestra soberanía. Además, para asegurar que México cumpliría con estas y otras obligaciones derivadas del crédito obtenido, se obligó al gobierno mexicano a mantener un nivel mínimo de exportación de crudo, el cual es sancionado por el mismo Departamento del Tesoro de los E.U. Con lo que México queda como abastecedor seguro de petróleo a aquél país y nuestro gobierno, como facilitador y garante de tales disposiciones. "Por si hiciera falta -

⁶² Entrevista realizada a Robert Slekan, Director de Operaciones del BM para México y el Caribe, en Enrique Quintana y Janine

nos dice Manzo Yepes, ex funcionario de PEMEX - el gobierno mexicano se comprometió a tomar cualquier acción y proveer lo necesario a fin de que PEMEX y el Banco de México cumplan con tales acuerdos violatorios de nuestra Constitución.”⁶³ Prescribiendo esos acuerdos, el TLCAN queda como garantía de que los intereses de Estados Unidos se respetarán y se proseguirá con el desmantelamiento del sector público y la entrega de recursos públicos al mercado.

A lo largo de la década de los noventa se puede observar que las líneas de cambio estructural “recomendadas” por los organismos supranacionales se fueron intensificando, y tan sólo en el campo de las finanzas públicas se siguió con un proceso de reorganización con miras a un saneamiento financiero drástico que contenía, entre otros aspectos, la disminución del gasto fundamentalmente social, la disminución del gasto de capital, la disminución de las transferencias y subsidios y el incremento de las privatizaciones. Sin embargo, el aumento absoluto y relativo del servicio de la deuda fue característico de este cambio estructural que sufrieron las finanzas públicas.

La estrategia orientada al mercado promovida desde finales de la década de los setenta por el FMI y el BM y aplicada al pie de la letra por sus portavoces locales, no se aparta de los conceptos que integran el cuerpo doctrinario que acompaña a la globalización, esto es: la apertura comercial, la privatización y liquidación de empresas estatales, la mayor flexibilidad en los salarios y en la organización del trabajo así como mayores estímulos a la inversión extranjera. En este sentido, se observa que la terapéutica ofrecida por el Fondo gira en torno a la renuncia a ciertos atributos fundamentales de la soberanía nacional y al desmantelamiento del sector público.

Rodiles, *op cit.*, pp. 148-151

⁶³ José Luis Manzo Yepes, *op cit.*, pp. 74-78.

Como resultado de la perseverancia en el cumplimiento de los acuerdos con el gobierno de E.U. y los organismos supranacionales, México fue recompensado de parte del FMI con el título de "alumno modelo", mientras que del BM ha recibido la mayor cantidad de recursos prestados a cualquier otro país del mundo, ya que para este organismo el programa económico y social aplicado por el gobierno mexicano ha sido "exitoso" y consistente al contemplar las líneas fundamentales de su estrategia de largo plazo conocida como "cambio estructural". Sin embargo, tales recursos obtenidos sólo han significado un mayor endeudamiento y la continuación de las políticas de liberalización económica y el achicamiento del Estado, con las implicaciones colaterales que esto implica.

Si bien la intervención de estos organismos ha permitido el saneamiento de las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación, lo cierto es que estos logros han sido transitorios y se han obtenido a costa de hacer depender la economía del capital externo y de un menor o nulo crecimiento económico, con efectos negativos en el desarrollo económico y social. La recesión y desindustrialización, el desempleo masivo, el incremento desmesurado en los niveles de miseria y los crecientes procesos de desnacionalización y pérdida de soberanía, forman parte del costo económico, político y social al que se nos ha sometido con las recetas de ajuste neoliberal. Así, con todo y que México ha sido un buen alumno al aplicar durante casi dos décadas y hasta sus últimas consecuencias las recetas monetaristas de los organismos financieros, la tan prometida recuperación económica no ha llegado, echando abajo el mito de que la austeridad y las finanzas sanas lograrán el crecimiento económico y el bienestar de la población.

Lo que sí se ha ido cumpliendo exitosamente han sido los objetivos implícitos del "consenso de Washington", ya que los programas de ajuste - que están orientados hacia el exterior en detrimento del mercado interno - han logrado el freno a la economía a costa del desarrollo para obtener un ahorro fiscal que garantiza el pago de la deuda externa y han dismantelado paulatinamente al

sector público para abrirlo a los grandes inversionistas privados. De aquí que para el FMI y el BM, México ha sido un ejemplo a seguir por los demás países subdesarrollados. Como consecuencia, las intervenciones de E.U. y los organismos financieros internacionales han condenado al país a un círculo vicioso al promover desembolsos cada vez mayores para el pago del servicio de la deuda y al restringir la capacidad económica del Estado para hacerse de recursos suficientes tanto para este objetivo como para lograr un desarrollo sustentable.⁶⁴

Como nación prestataria, México ha tenido una posición conciliatoria y dócil, limitándose a seguir las instrucciones de los organismos financieros, la banca internacional y el gobierno de Washington en el sentido de sanear su economía y su sector público, lo que significa mejorar la eficacia económica del Estado que le permita incrementar su capacidad de pago de la deuda externa. Evidentemente la capacidad de pago del Estado mexicano se ha venido deteriorando con la aplicación sistemática de las políticas de ajuste, pues conducen a una caída en el crecimiento y la inversión y conllevan la venta de sus principales activos públicos, todo lo cual incrementa los niveles de endeudamiento externo y restringe los márgenes de maniobra del Estado frente al capital financiero internacional.

Los respaldos a los procesos de liberalización, privatización y desregulación para promover la inversión privada por parte de estas entidades internacionales, así como las recetas dictadas a los gobiernos mexicanos tendientes a contrarrestar la intervención estatal que no se dirija a la apertura de los mercados, ha sido una constante en la relación entre los gobiernos y estos organismos desde finales de la década de los setenta. Lo que ha dado como resultado el retiro del Estado de su papel regulador y rector así como el progresivo dismantelamiento del sector público, procesos que se expresan en la estrategia conocida como Reforma del Estado.

⁶⁴ Ver Arturo Huerta, *op.cit*

8.3. La reforma del Estado y la privatización.

Según establece el Banco Mundial, los países que han optado por la globalización han introducido procesos de reforma del Estado para la modernización de sus instituciones. Para este y los demás organismos internacionales, la globalización comienza en el "interior" de los países, por lo que éstos deben aplicar sin pérdida de tiempo políticas internas que reformen o *reinventen* sus sectores públicos con el propósito de mejorar su eficacia, lo que les permitirá dar el "salto" hacia la globalización y ponerlos en la senda del desarrollo. Este sentido de la reforma del Estado, plasmado en el consenso de Washington, exige un Estado que deje hacer a los particulares pero que, al mismo tiempo, conduzca el proceso de reforma. Esto es, se conmina a crear un gobierno pequeño pero eficiente para la globalización.

Así tenemos que, después de la aplicación de los programas de ajuste y estabilización en la década de los ochenta, las presiones internacionales se dirigieron a fomentar profundos cambios en los aparatos estatales de todos los países a partir de los años noventa bajo una postura minimalista. La reforma del Estado en México responde a estas presiones de los organismos multilaterales por ajustar los sectores públicos consistente con las reformas estructurales de la economía en favor del mercado, y se ha convertido en máxima prioridad para los gobiernos neoliberales, principalmente a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari.

Desde su Primer Informe de Gobierno en 1989, Carlos Salinas dio impulso a la reforma del Estado, concepto que suplió al de cambio estructural adoptado por el régimen anterior. La estrategia de "cambio estructural" de Miguel de la Madrid contemplaba, entre otros aspectos, la racionalización de la participación estatal impulsando y estimulando al sector privado, con lo cual se inicia la reestructuración del Estado y el achicamiento o modernización del sector público

a través de la liquidación y venta de las empresas estatales. En sentido amplio, ambos proyectos, el de cambio estructural y el de reforma del Estado, encierran el mismo propósito: “redimensionar el tamaño del Estado para lograr un nuevo balance entre los sectores público y privado en favor del sector privado.”⁶⁵ Lo que significa reducir el tamaño del Estado lo mismo que sus funciones para ampliar las funciones y operaciones del capital privado, tanto nacional como internacional.

La reforma del Estado en nuestro país se ha definido como una “respuesta a la necesidad de apertura, crecimiento con más justicia y una más eficaz inserción de México en el mundo de hoy”, según el secretario particular del ex presidente Salinas, Juan Rebolledo, en un trabajo que resume el pensamiento salinista sobre este proceso.⁶⁶ El mismo Salinas resaltaba en un artículo que la reforma del Estado “es consecuencia de una nueva situación internacional”, ante la cual el aparato estatal debe reformarse, alegando razones tanto internas - “una honda demanda de la población” - como externas - “un mundo que cambia sin miramientos” -.⁶⁷ Es decir, se ha pretendido presentar la transformación estatal como un imperativo ante los grandes cambios del mundo, que imponían urgentemente al país la readecuación de sus estructuras políticas y administrativas a fin de aprovechar los retos de la globalización y acceder a capitales, mercados y tecnología que el mundo exterior nos “ofrece”.

Otro destacado promotor de este proceso, René Villarreal, señala a su vez que “la reforma del Estado es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía-mundo: la globalización y la interdependencia.”⁶⁸ Esta adecuación se ha logrado con la desregulación, desincorporación y privatización, procesos que ajustan al Estado a un tamaño y funcionamiento adecuados para no estorbar a los mercados y que

⁶⁵ José Ayala Espino “La reforma política y económica del Estado: modelos y estrategias. Elementos para un marco conceptual”, p 51, en Pedro López Díaz (coord.) *México: reforma y Estado*. Méx., UNAM-IEC-UAM, 1996, pp 45-56.

⁶⁶ Véase Juan Rebolledo. *La Reforma del Estado en México*. México, Ed FCE, 1993

⁶⁷ Carlos Salinas de Gortari “Reformando al Estado”, en *Nexos*, no.148, abril de 1990, pp 27-32

comprenden en sí la reforma del Estado. La desregulación de la vida económica, como la depuración y privatización de las entidades del sector público, tienen el claro y llano propósito de restringir la intervención estatal para ampliar los márgenes de la actividad privada que, en los tiempos de la globalización, está capitalizada por las grandes corporaciones transnacionales.

En el caso de la desregulación de la economía, su sentido es muy claro: la supresión de funciones públicas y/o de organismos e instituciones encargados de elaborar, aplicar o controlar las regulaciones al sector privado, así como la abrogación de normas que regulan la actividad económica y limitan los excesos del capital. Como para el neoliberalismo la regulación excesiva aumenta la incertidumbre de los mercados y es causa de ineficiencias, el gobierno de Salinas impulsó a la par de la reforma del Estado un profundo proceso de reformas desregulatorias plasmadas en la nueva Ley Federal de Competencia Económica, aprobada por el Congreso en 1992.⁶⁸ A través de la Comisión Federal de Competencia encargada de implementar esta ley, cada uno de los sectores de la economía se ha ido desregulando y abriendo a los inversionistas privados.

Anteriormente a esta Ley, el gobierno de Salinas había avanzado mucho en el proceso de desregulación con la expedición del nuevo reglamento de la Ley sobre Inversión Extranjera Directa, en cuanto a "...las condiciones de apertura exigidas en concreto por Estados Unidos, ya que simplificó los trámites para autorizarla, liberó permisos para aprobar automáticamente inversiones menores a 100 millones de dólares (asunto clave para el desarrollo de las maquilas), aumentó las ramas en que se autorizaba la operación con un 100% de capital extranjero, [...] redefinió a través de fideicomisos la posibilidad de que los extranjeros adquieran más del 51% de las acciones de empresas nacionales y

⁶⁸ René Villarreal *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno* México, NAFIN-FCE, 1993, p 206.

⁶⁹ Ver la publicación elaborada por la Comisión Federal de Competencia para los futuros inversionistas en México *México: your partner for growth. Regulatory reform and competition policy: setting the incentives for an efficient economy*. México, febrero de 1994, 20 pp.

también hizo posible la colocación de la IED en las zonas fronterizas y en los puertos, con lo cual prácticamente se dio la autorización para cubrir con maquiladoras todo el territorio nacional y no sólo la frontera norte, además de que se abrió la senda para la inversión en turismo.”⁷⁰

Otra contribución a la desregulación económica lograda por el gobierno de Carlos Salinas lo fue el cambio del reglamento que definía las actividades correspondientes a la petroquímica básica (agosto de 1989) y que corresponde en exclusiva al Estado. Mediante el nuevo reglamento, fueron reclasificados 15 de los 34 productos petroquímicos básicos existentes como “secundarios”. Esto “...abrió otro campo jugoso de inversiones y ganancias para los grandes grupos capitalistas nacionales y extranjeros (que pueden participar hasta con un 40% en la producción de los secundarios) sobre la base de un criterio técnico de muy dudosa consistencia.”⁷¹ La eliminación de restricciones al capital extranjero, aún en las áreas consideradas estratégicas y que son de alto riesgo para la seguridad nacional, como las telecomunicaciones, el petróleo y la banca, es claro ejemplo de que el Estado se está reformando a favor de la liberalización de los mercados y de los grandes capitales. La privatización y la desregulación, que van de la mano, se conjugan en la reforma estatal para el desmantelamiento y entrega de los recursos patrimoniales a manos privadas.

Si se argumenta que la reforma del Estado parte de la globalización, las razones para emprenderla son, entonces, las actuales necesidades de acumulación del capital internacional que requiere nuevas áreas y mercados de inversión, mismos que el ensanchamiento del sector público fue reteniendo y que la reforma estatal liberaría a favor del sector privado. Las palabras del ex presidente Salinas son bastante elocuentes al respecto: “La reforma que lo agilice y haga eficiente [al Estado], demanda **ampliar los espacios a la iniciativa de los**

⁷⁰ Alejandro Álvarez Béjar y Gabriel Mendoza P. *México 1988-1991: ¿un ajuste económico exitoso?* Facultad de Economía, UNAM, 1991, p 18

⁷¹ *Ibidem*

grupos sociales organizados y de los ciudadanos, liberar recursos hoy atados en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia".⁷² Vemos que el objetivo central de la reforma del Estado ha sido la ampliación de las actividades y esferas privadas, por supuesto que a costa de reducir las áreas del sector público.

En su versión más sencilla - nos dice el mismo Juan Rebolledo - lo que implica la reforma es el cambio en el papel y criterios de funcionamiento del Estado, pasando de un "criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional." En fin, se buscó un Estado menos propietario y más modesto, a la manera de Crozier, pues su dimensión extragrande - según la explicación de Rebolledo - lo debilitó y lo hizo menos justo en su cometido de lograr el bienestar de la población, en tanto que su expansionismo lo volvió incapaz de defender los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial. Menos Estado, menos gobierno y menos administración son los nuevos paradigmas que desde el exterior importaron nuestros gobiernos neoliberales para adecuarnos a los tiempos modernos.

Efectivamente, para los neoliberales sólo se pueden alcanzar tales objetivos transformando al Estado propietario (Araldo Córdova nos aclara que el Estado no es el propietario sino la nación) y "avasallador" en un Estado más "justo" y "eficaz", esto es, empequeñecido. Como para esta ideología lo grande es sinónimo de injusto, se debía resolver entre un Estado más propietario o un Estado más justo, según la tesis salinista. "Si la crítica sólo se ocupa del tamaño del Estado - refiere Araldo Córdova - y no de su constitución o de su estructura, la 'reforma' no puede postularse más que con relación también exclusivamente al tamaño del Estado." Por lo tanto, "lo que se ofrece como 'reforma' resulta

⁷² Carlos Salinas de Gortari, *loc cit.*, p 30 (Subrayado mío).

inequívoco: *empequeñecer o achicar al Estado, liberándolo de las empresas que ahora administra, 'desincorporándolas'.*⁷³

La senda privatizadora de los gobiernos reformadores sólo ha demostrado que la reforma del Estado “no es más que simple *eliminación* de las instituciones públicas”, como bien dice Arnaldo Córdova. Si nos atenemos a que el Estado como forma de estructuración del poder público y político no ha sido modificado y sigue respondiendo a los intereses cupulares del gran capital financiero, caemos en la cuenta de que lo único renovado del aparato estatal es su dimensión, aunque reconocemos que también sus criterios de funcionamiento se han visto modernizados en el sentido de que el Estado reformado ha intensificado y especializado sus funciones a favor del mercado y del capital monopólico (según veíamos en el capítulo cinco, su nuevo papel es el de **catalizador** y **facilitador** de los mercados).

De esta manera, la reforma del Estado vino a reforzar los cambios y ajustes estructurales de la economía implantados desde los años ochenta para redefinir una inserción eficiente en el mercado mundial y una nueva relación Estado-mercado a tono con las políticas neoliberales de apertura, liberalización y desregulación económica y con la ideología del Estado mínimo. Consecuente con la apertura y las corrientes neoliberales y enemigo de estorbar a los mercados, el gobierno de Carlos Salinas se pronunció por abandonar los “nacionalismos arcaicos” y subvertir las políticas nacionalistas propias de un modelo caduco y obsoleto y de un Estado paternalista en retirada. La propuesta salinista - y que siguió el gobierno de Ernesto Zedillo - era adecuar la soberanía y el interés nacional a las políticas *posmodernas* de la apertura comercial, la desregulación y privatización y el fomento a la inversión extranjera. Estas políticas se ofrecieron y se impusieron como “políticas nacionalistas” acordes a nuestro tiempo

⁷³ Arnaldo Córdova “¿Un nuevo Estado?”, en *Nexos*, no 145, enero de 1990, pp 36-37

globalizado, bajo el criterio de que responden a una "defensa contemporánea de la soberanía".⁷⁴

Las transformaciones que sufre la administración pública en este proceso de reforma estatal son correlativas a los cambios en la vida estatal, nos dice Ricardo Uvalle, ya que "la administración pública también es reformada mediante procesos de apertura, privatización, liberalización y concesión de los servicios públicos".⁷⁵ Procesos que en sí son el centro y meollo de la actual reforma del Estado. Chanes Nieto nos señala que "seguramente con esta expresión [reforma del Estado] sólo se pretende señalar la necesidad de adecuar a la administración pública con las exigencias del momento o, lo que es más probable, favorecer más ampliamente los intereses hegemónicos." "Por lo tanto - nos dice más adelante -, en la llamada reforma del Estado se está dirimiendo a quién debe beneficiar la acción gubernamental. Para asegurar que ésta sea favorable al grupo económicamente hegemónico, desde antiguo, se ha exigido disminuir al aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea para su beneficio"⁷⁶

Los resultados de esta reforma del Estado son el incremento de la concentración de la riqueza en manos de los grupos monopólicos favorecidos con las reprivatizaciones y el retiro paulatino del sector público de sus obligaciones sociales al dejar éste de administrar y prestar los servicios públicos consagrados en la Constitución. Y es que, nos dice Chanes Nieto en el mismo ensayo, "la llamada reforma del Estado ha propiciado, al lado de la desincorporación de instituciones públicas y una mayor participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos, el traslado de múltiples quehaceres a los

⁷⁴ Las ideas principales de este apartado se encuentran contenidas en mi artículo "Globalización, Estado y administración pública: del repliegue al debilitamiento del Estado", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, no. 38, abril-junio de 1996, pp 19-40.

⁷⁵ Ricardo Uvalle Berrones *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997

habitantes del país." Ya sea como consecuencia de los recortes al gasto público para dedicarlos al pago de la deuda externa o debido al desvío de enormes recursos presupuestales para rescatar a los capitalistas de la crisis, el Estado deja de prestar o descuida su obligación de prestar una serie de servicios y actividades que ahora delega en los ciudadanos, haciéndoles creer que la autoadministración es signo de democracia.

En resumen, las razones para hablar de una reforma del Estado han sido básicamente dos: aprovechar las oportunidades que brinda el nuevo entorno internacional para acceder a la modernización del país, y la razón que tiene que ver con la propia estructura ensanchada del Estado y su aparato público, que inhibe a la iniciativa privada y detiene el desarrollo. En el primer caso hemos visto que la oportunidad de acceder a capitales, mercados y tecnología que ofertaba la reforma salinista del Estado, se ha tornado en un incremento de nuestra dependencia a un solo mercado y nuestra virtual transformación en país maquilador de los Estados Unidos, quebrantando la soberanía del Estado nacional.

En el segundo caso, el retiro del Estado de muchas áreas y sectores de la economía para abrirlos al sector privado nacional y extranjero no sólo no ha significado un crecimiento y la mayor eficiencia de los mercados, sino que se ha traducido en una caída en el crecimiento de vastos sectores de la economía así como en serios problemas de ineficiencia y corrupción en el manejo de los recursos públicos transferidos o vendidos al sector privado (bancos y carreteras); en mayores niveles de concentración de la riqueza nacional; en un aceleramiento en el proceso de extranjerización de los bienes nacionales; y en la drástica caída en los niveles de ingreso de la población.

⁷⁶ José Chanes Nieto, "La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México", en Octavio Rodríguez Araujo (coord) *Reflexiones al futuro*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1994, pp 73-110

El balance de la reforma del Estado es que “el Estado se ha reducido, pero esto no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia. Las implicaciones de esta cuestión son más relevantes de lo que pareciera, porque el achicamiento del Estado no ha ocurrido en un vacío social y político, sino en un marco de necesidades sociales acumuladas y de estancamiento productivo severo.”⁷⁷ De aquí se desprende que el propósito y punto de partida de esta reforma del Estado fue la ampliación y fortalecimiento del sector privado mediante el adelgazamiento y repliegue estatal surgidos de la privatización, liquidación, fusión y extinción de parte importante del sector público.

⁷⁷ José Juan Sánchez González. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, Ed INAP, 1998, p.151

CAPÍTULO 9. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.

Existen por lo menos tres mecanismos que conducen al desmantelamiento del sector público y que los planes de ajuste y la reforma del Estado vienen aplicando: la desregulación, la desincorporación (donde la privatización juega un papel predominante), y los recortes gubernamentales. En el primer caso - que ya habíamos mencionado - se trata de la supresión de funciones públicas y eventualmente de la eliminación de secretarías, subsecretarías, departamentos y otras estructuras del aparato institucional encargadas de elaborar, aplicar o controlar las regulaciones al sector privado, así como la abrogación de normas, requerimientos de calidad, reglas operativas de las comunicaciones y el transporte, etc., que regulan la actividad económica para abrir los cauces a la inversión privada.

En el caso de la desincorporación, como su nombre lo indica, busca la depuración de las estructuras y entidades del sector público para reducirlo a una mínima expresión. Esto se logra a partir de las fusiones, liquidaciones o extinciones, así como con las transferencias de las empresas y organismos del sector público. Pero fundamentalmente con las privatizaciones, las que se han convertido en el elemento clave para trasladar al sector privado empresas, activos y actividades públicas. Por su parte, los recortes presupuestales conducen al deterioro y descapitalización de las instituciones, empresas e infraestructura del país, esto es, contribuyen de manera importante al desmantelamiento del sector público.

Los fenómenos de privatización y desmantelamiento del sector público como resultado de las presiones de los acreedores internacionales requirieron de la participación amplia y consecuente de un sector emergente de la burocracia

dirigente: la tecnoburocracia, la cual brindó las condiciones y elementos necesarios para la implantación de la reforma del Estado y los procesos de ajuste neoliberal que condujeron al deterioro de las instituciones, empresas y organismos del sector público y a su privatización.

9.1. La privatización y la tecnoburocracia.

La privatización y liquidación o extinción de entidades del sector público ha sido el instrumento fundamental de la reforma del Estado y, por ende, de la reducción del tamaño y alcance del aparato estatal. Pedro Aspe, en su ya mencionado libro, nos advertía que "uno de los elementos más importantes de la estrategia de ajuste y cambio estructural en México ha sido la desincorporación de empresas del sector público", hecho iniciado en 1983 mediante la instrumentación de cinco procesos: liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta de empresas y organismos. De las desincorporaciones, han sido las ventas y las liquidaciones o extinciones las que más peso tienen dentro del proceso global, pues se aplicaron estos procesos a 9 de cada 10 entidades desincorporadas entre 1983 y 1993.⁷⁸ Mediante estos mecanismos, de un total de 1155 entidades públicas existentes a fines de 1982, el universo se redujo a tan solo 203 para el 31 de julio de 1999 (con 57 en proceso de desincorporación)⁷⁹, lo que significa que más o menos un 83% desapareció como parte integral del sector público.

La tercia para desmantelar al sector público y reducir al Estado - privatización, desregulación y recortes al gasto público - proviene, como hemos visto, de las presiones de los acreedores internacionales emanadas de un contexto de crisis y de creciente y acelerada globalización. Sin embargo, para la instrumentación de estos procesos se requirió de la conformación de un nuevo

⁷⁸ Pedro Aspe Armella, *op cit.*, cuadro IV, p.184.

bloque hegemónico dentro de la administración pública identificado con los proyectos privatistas y aperturistas y con el nuevo modelo de desarrollo orientado al mercado externo. Esta nueva élite gubernamental que desplaza a la burocracia política tradicional identificada con las tesis del proteccionismo y estatismo, es la tecnoburocracia.

El fortalecimiento de las posturas tecnocráticas dentro de la burocracia política en la administración de Miguel De la Madrid está asociado tanto a las influencias de los organismos financieros internacionales y la hegemonía global alcanzada por la ideología neoliberal, como a la nueva correlación de fuerzas al interior del Estado a favor de una oligarquía productivo-financiera asociada al capital transnacional y requerida de inversiones extranjeras, así como a la falta de alternativas económicas, políticas y sociales promovidas desde la sociedad civil.

Las reformas neoliberales aplicadas desde 1982 en un contexto de régimen político centralizado y autoritario, permitieron el ascenso y consolidación de los grupos tecnocráticos dentro del Estado, lo que dio lugar, a su vez, a una "brutal centralización política, tanto horizontal como vertical; a la subordinación de la sociedad civil al Estado; y a una hipertrofia sin precedentes del aparato técnico-administrativo."⁸⁰ El que fuera un integrante del equipo de MMH, José Ramón López Portillo, explica que "la naturaleza autoritaria del sistema y el rebasamiento de los nacionalistas, facilitó a De la Madrid rodearse de burócratas de antecedentes teóricos y experiencia similares, cuyas ligas eran con el sector financiero tradicional, y particularmente el sector privado. Trece de 18 secretarios de Estado pertenecían al sector financiero." Así, Miguel De la Madrid incluyó en su gabinete a "jóvenes tecnócratas antipopulistas, la mayoría de los cuales había

⁷⁹ Datos de la SHCP. *La Jornada*, 1° de marzo de 1999, p.24

⁸⁰ Reynaldo Maía Muñoz, "Reforma del Estado en América Latina ¿descentralización o decadencia del Estado-nación?", en Mauricio Merino Huerta (coord). *Cambio político y gobernabilidad*, op.cit., p.119

estudiado en universidades privadas nacionales y extranjeras y estaba a favor de políticas ortodoxas en el contexto de la economía de libre mercado.”⁸¹

En efecto, la introducción de las políticas neoliberales así como su continuación requirió de jóvenes economistas de orientación tecnocrática para ocupar los nuevos puestos clave dentro de la administración pública que definieron desde entonces el modelo gerencial en el sector público así como otra modalidad de desarrollo de carácter eficientista y orientado hacia las exportaciones. Esta nueva élite abandonó la política para adoptar un comportamiento gerencial y meramente técnico en el manejo gubernamental, con el expreso objetivo de *modernizar* el sector público recortando el gasto y aplicando enfoques empresariales a las organizaciones públicas. Así, la Secretaría de Gobernación le cedió el paso a la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, y los políticos formados en la Universidad Nacional Autónoma de México lo hicieron a favor de economistas bilingües egresados de Harvard, Yale y Oxford. Lo que el Banco Mundial ha venido recomendando ampliamente para consolidar la reforma del Estado y que denomina “un pequeño grupo de tecnócratas competentes”, se expresó en esta nueva élite gubernamental que ha formado parte estratégica en las tres administraciones neoliberales de los últimos 18 años a favor del mercado y la privatización.

A partir del ascenso de la tecnoburocracia al poder, la correlación de fuerzas se orientó más a favor del sector empresarial, del capital financiero transnacional y de las políticas del libre mercado, excluyendo a los nacionalistas y a los populistas del proceso de toma de decisiones. La formación de los principales cuadros de la tecnocracia de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo en universidades extranjeras, permitió lograr esta comunidad de intereses entre los hacedores de la política gubernamental y los organismos financieros internacionales encargados de diseñar las políticas

⁸¹ Antonio Jáquez. “Cuando los tecnócratas alcanzaron el poder: el primer gabinete”, en *Proceso*, no 1172, abril 18 de 1999, p. 8.

privatizadoras y aperturistas. Tanto los expertos financieros extranjeros como los tecnócratas mexicanos “no sólo comparten las mismas perspectivas económicas sino que - quizá lo más importante - hablan el mismo lenguaje, tanto literal como metafóricamente... Los títulos de universidades estadounidenses ... permiten a esas personas presentar argumentos que sus colegas, ex alumnos del Banco Mundial [...] entienden y consideran legítimos...”⁸²

Esta comunidad de intereses entre los tecnócratas autóctonos y extranjeros y su coincidencia en el carácter del proyecto modernizador, sólo expresa el debilitamiento de las capacidades de formulación de políticas públicas autónomas de que nos hablara Nuria Cunill, esto es, marca la caída de la capacidad de gestión estatal soberana a través de planes de largo y mediano plazos sustituidos ahora por proyectos supranacionales que nada tienen que ver con las necesidades de promover un desarrollo sustentable y equilibrado y un reparto equitativo de la riqueza manteniendo el control y decisión por parte del Estado de sus principales instrumentos de intervención en la economía.

Sin embargo, como buenos alumnos del Fondo y del BM nuestros tecnoburócratas - desde Carlos Salinas, Pedro Aspe Armella, José Córdoba Montoya, hasta Ernesto Zedillo, José Ángel Gurría, Guillermo Ortiz y Luis Téllez - se esfuerzan por aparentar que las reformas estructurales son diseñadas nada menos que por ellos solos y que cuentan con el apoyo popular y no sólo con la confianza de los inversionistas extranjeros. En una clara instrucción del Banco Mundial a los gobiernos para que éstos obtengan consenso para las reformas, señala: “Los buenos dirigentes consiguen que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza de que ésta no es algo que viene impuesto desde el exterior”.(¿?!) Y una forma de convencer - les dice - es hacer que la

⁸² Miguel A. Centeno “The new Leviathan: the dynamics and limits of technocracy”, cit. por Patricio Silva. “Neoliberalismo, democratización y ascenso tecnocrático”, en Menno Vellinga (coord.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*, op.cit., p 111

población "vea más allá de los sufrimientos inmediatos del ajuste", así como indemnizando a los grupos perjudicados por la reforma.⁸³

Como víctimas de un desastre natural, a los damnificados por las políticas neoliberales se les trata de resarcir con programas y proyectos de beneficencia tipo PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) y PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), cuyo propósito es el combate a la pobreza sin atacar realmente sus causas, además de que cumplen una función política clientelar para el partido en el poder, pues como advierte uno de los paladines del libre mercado y actual gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, la pobreza resta apoyo político al proceso de reforma.⁸⁴

El impulso a la privatización requirió de la participación decidida y homogénea de estos apóstoles de la mercadotecnia y la ingeniería financiera, quienes no han tenido empacho en buscar de manera obsesiva la desincorporación y venta de las entidades del sector público en aras de dos objetivos explícitos que han intentado alcanzar a lo largo de 18 años de tecnocracia y de convenios con el FMI: la eficiencia y el fortalecimiento de las finanzas públicas. Como los tecnócratas - influidos por el *espíritu empresarial* - reducen la política a un problema de mercado y de costos y beneficios, encuentran en la privatización el instrumento ideal para sanear las finanzas públicas e incrementar la eficiencia de los mercados. No sólo porque al desincorporar empresas se disminuye la presión sobre las finanzas públicas, sobre todo porque privatizando se amplía la influencia de los grandes capitales, ambos aspectos contenidos en el consenso de Washington.

La tecnoburocracia, al manejar al país como a una gran empresa, decide que sólo se podrá modernizar este país-empresa abriendo los sectores fundamentales y áreas estratégicas a los inversionistas privados, pero no para

⁸³ Banco Mundial (1997), p.16.

fortalecer nuestra industria, sino precisamente para lo contrario: que deje de ser nuestra vendiéndola a los sectores privados nacionales, los cuales están cada vez más subordinados a los grandes capitalista extranjeros.

Para sostener la política privatizadora, los tecnócratas argumentan que la privatización es una cuestión de soberanía. En aras de un supuesto interés supremo de la nación y de una “defensa contemporánea de la soberanía”, los gobiernos tecnócratas someten el patrimonio nacional a su desmantelamiento al abrirlo y ponerlo a disposición de los inversionistas particulares. Resulta que la defensa de la soberanía es abdicar a la soberanía - es decir, al derecho de decisión suprema que recae y reside en el pueblo -, que es lo que han hecho los últimos tres gobiernos al someter la política nacional y los bienes públicos al fallo de organismos financieros internacionales y del capital transnacional. El interés supremo de la nación es suplantado por el interés supremo globalizador, supraestatal y supranacional de las fuerzas del mercado, y la naturaleza del Estado y la soberanía sobre sus recursos y políticas están sufriendo cambios profundos y vertiginosos, al grado de modificar nuestros ordenamientos jurídicos en materia económica, comercial, fiscal, laboral, social e industrial a favor de las fuerzas apátridas del libre mercado.⁸⁵

Así, la política en torno a las entidades del sector público tuvo un viraje contundente con la tecnocratización de la gestión pública, pues de ser consideradas un factor de desarrollo económico y social fundamental para el país hasta la administración delamadrista, su existencia llegó a ser denostada al juzgarlas un obstáculo tanto al desarrollo económico y la globalización como a la justicia social. Para el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, las entidades del sector público constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales y para el reforzamiento de la rectoría del Estado en la vida económica, pues son la “base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso

⁸⁴ Guillermo Ortiz Mtz. “América Latina ante el proceso de globalización económica” *El mercado de valores*, mayo de 1997, p 4.

de la actividad económica y social de todos los sectores”, a su vez que un “apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público “ Además, se decía, “para que las empresas paraestatales desempeñen adecuadamente este importante papel, es necesario que se conduzcan como parte integral del sector público...” En cambio, para el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la fortaleza del Estado dejó de reposar en esta base material por lo que deberá modernizarse “eliminando el peso de su estructura”, pues “su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee.”⁸⁶

Estamos de acuerdo en que la fortaleza del Estado no radica en su tamaño, pero sí radica en el dominio y control que ejerza sobre las áreas estratégicas y en el manejo directo que haga de los recursos y bienes fundamentales de la Nación. Tales bienes y recursos están consagrados en la Constitución como bienes de propiedad nacional y del dominio directo de la Nación por la importancia estratégica que representan, tanto para la seguridad nacional y la integridad de la Nación como para el desenvolvimiento de la economía con un sentido social y no con propósitos lucrativos particulares, según nos explica el jurista Emilio Krieger. Este autor nos señala entre estos bienes y recursos “los casos del dominio aéreo nacional, de los recursos minerales del subsuelo, de las aguas nacionales, del petróleo y los demás hidrocarburos, de la energía eléctrica, de los minerales radiactivos y combustibles nucleares y el de los inmuebles ubicados en las zonas fronterizas y costeras.”⁸⁷

El dominio de estos recursos le permite al Estado cumplir con los mandatos constitucionales y fortalecer su rectoría y capacidad de conducción del desarrollo nacional. Un Estado no es fuerte ni puede ejercer su potestad soberana de conducción, planeación, coordinación, orientación y rectoría de la actividad

⁸⁵ Carlos Montemayor. “El nuevo patriotismo globalizador”. *Proceso*, no 1163, febrero 14 de 1999, pp 32-34.

⁸⁶ Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* y *Plan Nacional de Desarrollo 1988- 1994*. Poder Ejecutivo Federal México

⁸⁷ Emilio Krieger, *op.cit.*, p 162

económica nacional cuando transfiere a manos privadas sus riquezas fundamentales sobre las que ha descansado el desarrollo y dinamismo de la Nación. Omar Guerrero es muy claro cuando explica que “el poderío del Estado descansa, en buena medida, en las proporciones de su patrimonio material, de sus recursos y sobre todo en sus capacidades...El Estado moderno puede ser tan poderoso como sólidas y fuertes sean sus empresas. Esto lo saben los estadistas y lo entienden los estudiosos.”⁸⁸ Más no así nuestros tecnócratas angloparlantes, cuyo discurso pretende demostrar lo contrario: que el Estado se fortalece renunciando a su patrimonio.

Así, con estos criterios, uno de los primeros pasos dados por la tecnoburocracia para proceder a la privatización del patrimonio del Estado fue cambiarle el nombre a la Secretaría del Patrimonio Nacional por Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal - pues no sería correcto vender el patrimonio pero sí la energía, minas e industria públicas -, para, posteriormente a los remates de toda la industria y el sector minero, dejarla como Secretaría de Energía, en espera de mejores momentos para enajenar también las entidades del ramo energético.

Lo cierto es que la nueva élite gubernamental, al estar más integrada al gran capital industrial y financiero y coincidir en su visión antiestatista, logró imponer un nuevo esquema que beneficia y fortalece al sector empresarial reduciendo la propiedad pública y enajenando el patrimonio nacional para abrir espacios a la iniciativa privada. “Las virtudes que antes se veían en el intervencionismo y la regulación estatal - nos dice Elvira Concheiro -, lo cual fue denominador común de todas las administraciones gubernamentales hasta 1988, después se atribuyeron al imperio del libre mercado, lo cual implica una nueva relación dominante basada en un vínculo preferencial del Estado con la gran empresa privada. Para que ello se produjera era necesaria la privatización, es

⁸⁸ Omar Guerrero *El Estado y la Administración Pública en México*. México, eds INAP, 1989, p 765

decir, la disminución del poder económico del Estado y el fortalecimiento del gran capital.”⁸⁹

9.2. La privatización como estrategia desmanteladora del sector público.

Con el argumento de la modernización y la eficiencia, el nuevo bloque hegemónico en el poder introduce los procesos de desincorporación y enajenación de entidades públicas, explicando que la modernización integral de la administración pública requiere de un sector paraestatal más eficaz y eficiente en el sentido de no estorbar la participación del sector privado en la producción de bienes y servicios. Recordemos que en el TLCAN se establece que las empresas del Estado no afectarán desfavorablemente las inversiones del otro país, disposición que se ha atendido desincorporando las entidades públicas para impedir que inhiban o distorsionen la participación de los capitales privados, principalmente extranjeros, abandonando al mercado las actividades que eran atendidas en forma exclusiva por el sector público. Ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se dejaba claro que modernizar era sinónimo de privatizar, pues “para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural”, proceso que comprende la desincorporación y venta de entidades públicas. Por lo tanto, bajo esta visión, las entidades públicas sólo podían modernizarse y llegar a ser eficientes...dejando de ser públicas.

Esta estrategia modernizadora - en los términos de la tecnocracia gubernamental - lograría una administración pública eficiente, pero dejando de ser pública a fuerza de darle una solución de mercado a la provisión de servicios públicos y enajenando empresas potencialmente eficientes y rentables. Porque

⁸⁹ Elvira Concheiro Bórquez. *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*. México, UNAM-IIEc -Ed

ciertamente, el Estado no se deshizo exclusivamente de sus entidades poco productivas e ineficientes, sino que también lo hizo con empresas de gran crecimiento y alta rentabilidad, como lo expresa el propio encargado del programa de privatizaciones durante la administración salinista, Jacques Rogozinski: "...un porcentaje elevado de empresas mexicanas sujetas a privatización poseían gran potencial de crecimiento, lo cual las presentaba atractivas para los inversionistas."⁹⁰ Es el caso de SIDERMEX, TELMEX, Altos Hornos de México (AHMSA), Compañía Mexicana de Aviación, Fertilizantes Mexicanos, entre otras, que en los años ochenta estaban entre las primeras quince empresas más importantes del país, según la revista empresarial *Expansión*.⁹¹

Es en este contexto en el que la tecnoburocracia procede a una amplia reestructuración de las entidades y empresas del sector público, utilizando mecanismos de ingeniería financiera, así como creando un marco normativo y jurídico que diera legalidad a las privatizaciones. Entre los trabajos de ingeniería financiera para reestructurar y/o rehabilitar a las empresas antes de venderlas está el mecanismo de la "quiebra", que cumple con el propósito de destruir los contratos colectivos de trabajo y sindicatos, así como liquidar trabajadores para sanear financieramente al organismo y hacerlo más viable a su adquiriente (AHMSA, FUMOSA, Dina, Aeromex, Uramex). Otro mecanismo es la desintegración o segmentación de las grandes corporaciones públicas para facilitar su enajenación y entrega a los grupos empresariales privados. Así se procedió con el complejo siderúrgico Sidermex, con Ferrocarriles Nacionales, con los aeropuertos, CONASUPO, la Comisión Federal de Electricidad y PEMEX.⁹²

Las reformas constitucionales y las profundas modificaciones del marco jurídico y regulatorio de diversos sectores y actividades, permite al gobierno abrir

ERA, 1996, p.74

⁹⁰ Jacques Rogozinski *La privatización de empresas paraestatales* México, Ed FCE, 1993, p 53.

⁹¹ El Grupo SIDERMEX ocupó el 2º lugar de las 500 empresas más importantes del país en 1981; TELMEX ocupó la 4ª posición en 1988; AHMSA, la 6ª en ese año; CMA, la 8ª y FERTIMEX, la 15ª. Ver *Expansión. Las 500 empresas más importantes de México*, no.322, 19 de agosto de 1981 y no 522, 16 de agosto de 1989

las áreas de exclusividad estatal al sector privado, dándole un marco normativo y jurídico a las privatizaciones así como aparentando transparencia y legalidad al proceso. El presidente Miguel de la Madrid introdujo las primeras reformas constitucionales en 1982 (artículos 25, 26 y 28) que, junto con la promulgación de la Ley de Entidades Paraestatales de 1986, delimitaban sustancialmente la actividad estatal a las llamadas áreas estratégicas y prioritarias. De las primeras, se dijo (artículo 25): "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

Así, las áreas estratégicas que el Estado ejercerá de manera exclusiva son: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles. En el párrafo quinto se agregaba al servicio público de banca y crédito como monopolio exclusivo del Estado, el cual no podía ser concesionado a particulares. En tanto que en las nombradas áreas prioritarias, la participación estatal quedó vaga, con el fin de no limitar la privatización y darle mayor certidumbre de actuación a la inversión privada.

Sin embargo, el programa de privatizaciones no respetó ninguna de estas áreas, siendo las primeras afectadas las prioritarias, cuando la administración de Miguel de la Madrid se decidió a vender y deshacerse de empresas medianas productoras de bienes de capital, que representaban encadenamientos productivos estratégicos en la siderurgia, los energéticos, el petróleo y la petroquímica.⁹³ También se desincorporaron entidades en las áreas de los

⁹² Ver Elvira Concheiro Bórquez, *op.cit.*

⁹³ Alejandro Álvarez Béjar *Reestructuración financiera y productiva: raíces y resultados de la privatización en México*. México, Facultad de Economía, UNAM, mimeo, 1993, p.37

fertilizantes, la producción de azúcar, astilleros, automóviles y autopartes, que Miguel de la Madrid consideró prioritarias en su Cuarto Informe de Gobierno. En total, se desincorporaron 743 entidades del sector público entre 1982 y 1988, retirándose el Estado de 16 ramas industriales de un total de 28, dejando de intervenir definitivamente en las industrias de bienes de capital, bienes de consumo duradero, textil y del vestido, automotriz y química básica, y empezó a retirarse de la minería, la producción de azúcar, el comercio y los servicios.⁹⁴

Para continuar con la política desmanteladora, que afectó esta vez a las ramas estratégicas, Carlos Salinas se valió de la modificación en 1990 al artículo 28 constitucional, derogando el párrafo quinto que consagraba el servicio de banca y crédito como actividad estratégica y de exclusividad estatal, lo que le permitió a Salinas la reprivatización de la banca. Se modificó también el título de concesión de Teléfonos de México a fin de garantizar su privatización, lo cual se logró en 1990, siendo ésta - junto con la venta del sector bancario - la más importante y cuantiosa operación privatizadora, concluida meses antes de proceder a la venta de los bancos. Además, ante la dificultad política para privatizar de lleno las empresas estratégicas y como un preámbulo para su posterior enajenación, se introdujeron diversos mecanismos de participación del capital, tanto nacional como extranjero, en las entidades estratégicas, adecuando a su vez los marcos legales necesarios para ello.

En el caso de la industria petrolera, que es el campo más asediado por los inversionistas privados del país y extranjeros, Carlos Salinas aseguró su participación mediante el mecanismo de reclasificar un número importante de petroquímicos básicos como secundarios, estrategia iniciada por Miguel de la Madrid en 1986 y continuada por su sucesor en 1992, con el objetivo de impulsar el reingreso del capital extranjero en nuestra industria petrolera. Ya desde el régimen anterior se inició el abandono, desmantelamiento y desfinanciamiento en

⁹⁴ Arturo Guillén "Balance de la privatización en México", en *Revista Iztapalapa*, UAM-Z, año 16, no.38, 1996, p 21.

diversas áreas como una política encaminada al deterioro de PEMEX que justifique su privatización. La política descapitalizadora de PEMEX se demuestra en un régimen fiscal que asfixia a la empresa, pues tan sólo en 1998 ésta pagó impuestos y derechos por un monto equivalente al 114% de sus utilidades, según anunció el director general de PEMEX, Adrián Lajous. Esto, junto con los constantes recortes presupuestales y la política de derroche que en ocho años duplicó los cuadros de personal de confianza (los que se llevan más de la mitad de la nómina), conducen finalmente al desmantelamiento de la paraestatal para su entrega al capital transnacional.⁹⁵

La paulatina privatización de la industria petrolera nacional se traduce también otorgando numerosos contratos a compañías extranjeras en actividades de perforación de pozos petroleros, perforación especializada, desmantelamiento de la refinería de Azcapotzalco, administración, mantenimiento, limpieza y vigilancia, etc., basándose en que el nuevo Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera (16 de mayo de 1989) permite la participación extranjera mayoritaria en este contratismo; así como dando en concesión el proceso de refinación de crudo mexicano a la empresa estadounidense *Shell Oil Co.*, para refinarlo en territorio de Estados Unidos y devolverlo como combustibles y otros petrolíferos a nuestro país.⁹⁶

La estrategia para la privatización gradual de Petróleos Mexicanos y su entrega a capitales estadounidenses se inició con la segmentación de PEMEX en varias subsidiarias para facilitar su venta, como PM Internacional, Mexpetrol, PEMEX Exploración y Producción Primaria, PEMEX Petroquímica y otras, separando la exploración, la extracción y la distribución y la comercialización y la producción de derivados del petróleo, dando lugar a la privatización del mayor campo de operaciones de la empresa, sobre todo de sus segmentos más

⁹⁵ *La Jornada*, 19 de marzo de 1999.

⁹⁶ Con respecto al desmantelamiento del sector petrolero, ver Alejandro Álvarez (1993), J. L. Manzo Yepes, *op.cit.* y Heberto Castillo, "La entrega de PEMEX", *Proceso*, no.854, marzo 15, 1993

rentables, como la refinación, petroquímica y comercialización nacional e internacional de los derivados. La política privatizadora de los regímenes neoliberales pasa por alto que el petróleo es un recurso no renovable altamente estratégico y vinculado a nuestra seguridad nacional, por lo que acceder a intereses de las poderosas corporaciones transnacionales estadounidenses amparadas en el TLCAN para abrir plenamente el sector petrolero, pone en riesgo no solo la rectoría del Estado, también la seguridad de la Nación.

El furor privatizador emanado de las presiones de los acreedores externos y los organismos financieros internacionales, en el sentido de acelerar las privatizaciones de las empresas públicas, condujo asimismo a que se modificaran los ordenamientos jurídicos que regulan al sector energético en el ramo de la energía eléctrica. En 1992 se dieron las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, adecuándola a lo previamente pactado en el TLC, y que abrieron un espacio a la participación privada nacional y extranjera en la generación de energía eléctrica, preparando la privatización de la industria eléctrica.⁹⁷

Pero también se avanzó en la desregulación (o, como se dice en la jerga de la mercadotecnia gubernamental, se “mejoró” el marco regulatorio) de los sectores de telecomunicaciones, petroquímica, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, recursos naturales como minerales, aguas, bosques, para proceder a su privatización; así como también, en el ramo de comunicaciones y transportes, se pusieron en práctica nuevos esquemas de financiamiento y de concesiones para la construcción y operación de carreteras y otros proyectos de infraestructura por parte de particulares.

⁹⁷ Sobre la privatización de la industria eléctrica, ver Arturo Huerta “La privatización de la industria eléctrica: una consecuencia más de la globalización”, pp.39-45, Víctor Rodríguez. “Una propuesta de reforma eléctrica cuestionable”, pp.46-54; Claudia Sheinbaum. “Análisis de la propuesta de reestructuración del sistema eléctrico nacional”, pp 55-61; y Luis Téllez “Electricidad, Estado y desarrollo”, pp.18-26, en *Momento Económico*, 103, mayo-junio de 1999.

De esta manera, el gobierno salinista logró privatizar entidades estratégicas y sumamente rentables, tales como los 18 bancos comerciales, la empresa telefónica TELMEX; importantes empresas del ramo siderúrgico, como Altos Hornos de México y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, que no solamente eran autofinanciables sino que aportaban grandes recursos al erario público; la empresa Siderúrgica Nacional; las dos aerolíneas. Aeronaves de México y Compañía Mexicana de Aviación; las compañías mineras Mexcobre y Minera Cananea, cuya aportación es del 5% de la producción mundial de cobre; la compañía de Real del Monte y Pachuca; las cuatro empresas del Grupo DINA; las 11 unidades industriales de Fertimex; Aseguradora Mexicana; la Red Federal de Microondas; el paquete de 13 empresas de medios de comunicación, que junto con TELMEX y comunicaciones vía satélite, constituyen el sector estratégico de las telecomunicaciones, además de ser uno de los negocios más rentables.

También las tres empresas de Almacenes Nacionales de Depósito, Alimentos Balanceados de México; trece plantas de Industrias CONASUPO, nueve de Leche Industrializada CONASUPO (Liconsa) y cinco de Miconssa, ya que con la apertura comercial y la eliminación total del control de precios, el acopio, almacenamiento e industrialización de productos básicos es hoy función del sector privado. Como parte de la estrategia desmanteladora y desnacionalizadora de los recursos naturales de la Nación, se puso a disposición del sector privado nacional y extranjero 3.2 millones de hectáreas de las Reservas Minerales Nacionales, lo que asegura a los grandes inversionistas sobre todo estadounidenses el acceso a nuestras materias primas estratégicas, condición establecida en el Tratado de Libre Comercio.⁹⁸

El agro mexicano también ha sido blanco de la política privatizadora de la tecnocracia liberal. La reforma al artículo 27 de la Constitución introducida también por Salinas apunta a una mayor liberalización del campo con tendencias

⁹⁸ Alejandro Álvarez (1993), Elvira Concheiro, op cit y Jacques Rogozinski, op cit

a su privatización, pues se introducen cambios a la propiedad agraria favoreciendo la privatización de los ejidos y tierras comunales y propiciando la concentración de la tierra en beneficio de los grandes latifundistas nacionales y las empresas transnacionales. Las reformas al campo, como todas las demás reformas neoliberales, obedecen a los señalamientos del BM, el FMI y el gobierno de Estados Unidos en el sentido de orientar el sector agropecuario hacia el mercado sobre la base de la ampliación y diversificación del comercio de tierras, la mercantilización de las actividades agrícolas y el establecimiento de un sistema agrario internacional único que apalanque la globalización.

Ello exige derribar las trabas que impiden la incorporación inmediata del sector agrario en el comercio global, como los sistemas sociales de propiedad, los subsidios y precios de garantía y todos los apoyos estatales y protecciones legales al campesino. En este sentido, el secretario de Agricultura de Estados Unidos, Dan Glickman, señalaba en 1998 que para que la economía global alcance su pleno potencial y se logre un comercio agrícola global “más libre y justo”, se requiere que los gobiernos dejen de intervenir dejando a los productores correr los riesgos, esto es, se debía alcanzar “una orientación verdadera hacia el mercado [lo que] nos obliga a la eliminación de los precios de soporte, a los subsidios a la producción y la exportación y a todos los apoyos al ingreso rural ligados a la producción.”⁹⁹

Por consiguiente, aunque la administración salinista se deshizo de un número menor de entidades públicas que el anterior gobierno, el tamaño y la importancia de las mismas fue muy superior tanto por su naturaleza estratégica y prioritaria como por el volumen de recursos que involucró su compra-venta. Tan sólo de la venta de los 18 bancos comerciales, el gobierno de Salinas recibió más de 37 billones de pesos lo que equivalía a casi el 58% de los recursos obtenidos por privatizaciones, según Rogozinski, el estratega de las privatizaciones. Por lo

⁹⁹ *La Jornada*, 25 de febrero de 1998

que podemos señalar que en este periodo se profundizó el desmantelamiento del sector público y, por ende, del poder económico del Estado.

Para fines de 1993, el sector público ya solo comprendía las siguientes actividades: petróleo y gas; generación y distribución de energía eléctrica; energía nuclear; organismos de investigación y de fomento del sector agropecuario, la minería y otras actividades productivas, participación parcial en el abasto y comercio exterior de productos básicos; emisión de moneda, banca central y banca de desarrollo; sistemas de seguridad social y educación; y combate de la pobreza extrema.¹⁰⁰ Pero también en estos ámbitos se preparaba la privatización.

9.3. Las áreas estratégicas del sector público y su entrega al gran capital.

El objetivo que persiguen nuestros gobiernos tecnócratas y por el que han trabajado a lo largo de las últimas dos décadas ha sido el repliegue del sector público y el fortalecimiento de los mercados. La mejor manera para lograrlo se expresó con la privatización de los mejores activos y empresas del Estado, como las siderúrgicas, las aerolíneas, la minería y la petroquímica, y la concesión a la iniciativa privada de servicios públicos sumamente lucrativos además de estratégicos como los teléfonos y la banca. Gracias a ello, se fueron conformando y fortaleciendo importantes grupos privados nacionales muy ligados al capital extranjero, como los grupos Carso, Visa, Vitro, Minera México y Alfa, que fueron los que concentraron el grueso de las privatizaciones conformándose como nuevos y poderosos grupos financieros e incrementando con ello su poder económico y el grado de monopolización de la economía.

¹⁰⁰ Cf. Arturo Guillén, *loc cit.*, p.22

Así tenemos que el grupo Industrial Carso de Carlos Slim Helú se benefició con la adquisición de Teléfonos de México y sus 20 subsidiarias en asociación con capital extranjero, que junto con el Grupo Financiero Inbursa también de Carlos Slim y constituido en 1992 en torno a la casa de bolsa Inbursa, lo colocan como el más poderoso grupo empresarial y financiero de México. Este conglomerado creó el subholding Intercorporación, S.A. de C.V. para aprovechar las privatizaciones en petroquímica, ferrocarriles y electricidad. Por su parte, con las privatizaciones el grupo VISA, de Eugenio Garza Lagüera, extendió sus actividades a la producción de agua mineral, la producción de azúcar y la comercialización de aguas envasadas, además adquirió el segundo banco más importante del país, Bancomer, integrando el Grupo Financiero Bancomer. El grupo VITRO, considerado el cuarto grupo privado nacional más importante y que pertenece a Adrián Sada González, se hizo de ocho empresas públicas del ramo de electrodomésticos, pero también pasó a controlar el Grupo Financiero Serfin, integrado por cinco filiales.

Grupo Industrial Minera México (Grupo México), de Jorge Larrea, compró, en el proceso de privatizaciones, la compañía de cobre más grande del país, la Minera Cananea, y la Mexicana de Cobre, con lo cual se convirtió en el dueño del 96% de la producción total de cobre del país haciéndose del control oligopólico del mercado del cobre y llegando a ser el grupo minero más importante de México. Pero también su poderío se fortaleció con la privatización bancaria al adquirir Comermex. El Grupo Industrial Alfa, cuyos giros fundamentales están en los sectores siderúrgico, petroquímico y alimentos, adquirió tres empresas del área metalmecánica y está incursionando en la compra de la petroquímica secundaria.

Además, el Grupo Acerero del Norte se quedó con 14 empresas del ramo de la minería y la producción de acero, entre las que está el paquete de Altos Hornos de México (AHMSA, la mayor siderúrgica del país), pero también participó

en la compra de Multibanco Comermex. El Grupo Industrial Durango, perteneciente a los hermanos Rincón Arredondo y considerado el grupo papelerero más grande de Latinoamérica, adquirió seis empresas del ramo forestal, incluido el Grupo PIPSA, el monopolio papelerero estatal, Siderúrgica del Pacífico se quedó con seis del ramo siderúrgico; Mexabre obtuvo cinco del sector pesquero, el Consorcio "G" compró las cuatro empresas del Grupo Dina dedicado a la producción de autotransporte, además del banco Cremi. Grupos industriales asociados con empresas refresqueras transnacionales, adquirieron muchos de los ingenios azucareros que eran del Estado, tales son los casos de Joaquín Redo, Sucrum, Grupo Beta, Consorcio Industrial Escorpión, Grupo Anermex y Grupo Veracruz.¹⁰¹

De esta manera, importantes y estratégicas empresas y activos públicos, así como el sistema bancario nacional, fueron a engrosar los grandes capitales privados permitiéndoles su mayor centralización y propiciando la creación de los llamados grupos financieros, que son los grupos industriales, comerciales y agroindustriales nucleados en torno a los bancos reprivatizados en 1991-92. Es el caso - aparte de los mencionados - del Grupo Financiero Banamex-Accival, producto de la adquisición del principal banco del país por parte de Roberto Hernández Ramírez y Alfredo Harp Helú; del Grupo Financiero Invermexico, creado en 1991 a partir de la compra del Banco Mexicano Somex; del Grupo Bitel, que surge en el mismo año con la privatización del Banco Internacional, Grupo Financiero Interacciones, en torno a Banco Interacciones creado en 1992 y encabezado por Carlos Hank Rohn; y Grupo Financiero Mexival, que encabeza Angel I. Rodríguez Sáez y está integrado por Banpaís.

No es casual que de entre sus dueños se encuentren los nuevos miembros de la oligarquía, que en poco tiempo se convirtieron en los hombres más ricos de

¹⁰¹ Ver Carlos Morera Camacho. *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones* México, Ed ERA-UNAM-IEC, 1998 y Alejandro Álvarez Béjar. *Las privatizaciones en México, 1988-1994. economía política de la fabricación de millonarios*. México, Facultad de Economía, UNAM, mimeo, 1994

México y también del mundo (Slim es el hombre más rico de México y de América Latina y ocupa el puesto 47 en la lista de la revista *Forbes* de los hombres más ricos del planeta para el año 2000)¹⁰². En tanto que los activos de las empresas y grupos que encabezan los cien hombres más ricos del país, entre los que están los mencionados, representan alrededor de 55% del PIB de 1997.¹⁰³

Este fenómeno concentrador de la riqueza derivado de las privatizaciones ha contribuido en mucho a la cada vez más desigual distribución del ingreso, pues prácticamente lo que han ganado los grandes empresarios en la era de las privatizaciones y las políticas de ajuste, lo han perdido los trabajadores, al grado de que si de 1980 a 1996 el ingreso de las empresas con respecto al PIB se elevó del 56 al 62%, el de los trabajadores se desplomó de un 36% a un 29% del PIB para los mismos años, lo que ratifica la gravedad de la polarización social que las políticas neoliberales han profundizado para beneficio de los dueños del gran capital, únicos beneficiarios de estas políticas.¹⁰⁴

A su vez, la recomposición del poder económico en torno a una nueva y más poderosa oligarquía y que ha resultado de las privatizaciones, se sustenta de manera creciente en su asociación estratégica con el gran capital transnacional mediante fusiones, adquisiciones o negocios compartidos, lo que le permite a las grandes corporaciones transnacionales irse posicionando de los sectores más rentables y dinámicos de la economía como parte de su estrategia globalizadora.

Por lo que constatamos, este proceso de fortalecimiento de una nueva oligarquía a partir del desmantelamiento del sector público continuó y fue profundizándose en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, como resultado de la firma del paquete financiero entre el gobierno de E.U. y el de México en 1995 que exigía más privatizaciones. Desde entonces, el gobierno de Zedillo intensificó

¹⁰² Ver *La Jornada*. "Sigue Slim como el hombre más rico de América Latina", 16 de junio de 2000, p.22

¹⁰³ *La Jornada*, 27 de abril de 1998.

¹⁰⁴ Ver David Márquez Ayala. "La distribución del ingreso en México". *La Jornada*, 15 de noviembre de 1999.

los cambios en el marco legal y administrativo en áreas de evidente importancia estratégica como ferrocarriles, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, electricidad, petroquímica y gas natural como preámbulo a la siguiente fase privatizadora. Así, la administración de Ernesto Zedillo¹⁰⁵ continuó con la política privatizadora de los sectores estratégicos, reflejando su apuro por cumplir con los compromisos externos de trasladar a manos privadas los principales recursos y activos que aún quedaban en el sector público y que están contemplados en la agenda del TLCAN.

El fervor por privatizar recayó fundamentalmente en el ramo energético, pues en este período se transfirieron todos los petroquímicos básicos a la lista de secundarios, por lo que se despojó definitivamente a PEMEX de la explotación de la petroquímica básica para favorecer a los grandes capitales extranjeros. Para asegurar la privatización de los activos del Estado en materia de petroquímica, en 1995 se promulgaron los lineamientos para la privatización de PEMEX Petroquímica, una de las subsidiarias en que se dividió a la empresa, lo que permitió la venta de los complejos petroquímicos de PEMEX a inversionistas extranjeros, como Tula, Escolín, Cosoleacaque, Camargo, Morelos, la Cangrejera y Pajaritos, quedando pendientes la desincorporación de los complejos de Reynosa, Salamanca e Independencia.

En el caso del gas natural, nuestros tecnócratas se apresuraron a atender las exigencias de Estados Unidos en el sentido de “conformar un mercado de gas natural sin fronteras”, toda vez que el secretario de Energía de ese país, Bill Richardson, urgió a los gobiernos del mundo a modificar sus marcos legales vigentes para permitir y dar certidumbre a la participación de capital privado en el

¹⁰⁵ Para conocer los avances en los procesos de desincorporación en el periodo de Ernesto Zedillo, nos hemos remitido al documento Desincorporación de Entidades Paraestatales durante el Sexenio 1994-2000 de la SHCP publicado en *El Mercado de Valores*, no 8, agosto de 1996 y no 2, febrero de 1996, así como al Cuarto y Quinto *Informes de Gobierno*, 1º de septiembre de 1998 y 1999 Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. También recurrimos a información periodística: *Reforma*, 21 de julio de 1997.

desarrollo de la industria del gas natural¹⁰⁶. De esta manera se dieron las reformas de 1995 a la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, lo que permitió la apertura a la inversión privada al transporte, distribución, almacenamiento y comercialización de gas natural, dando entrada a empresas estadounidenses que operan principalmente en la frontera norte.

Por su parte, el cerco privatizador contra la industria eléctrica iniciado desde 1992 se ha recrudecido con las propuestas zedillistas de hacer nuevas modificaciones a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y con su iniciativa de Ley de febrero de 1999 para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución. Con ello se pretende cambiar el carácter de servicio público de la industria eléctrica nacional para proceder a la privatización de los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de este fluido, atendiendo así a las presiones del BM y del FMI, siendo que al Fondo el gobierno de Zedillo prometió en 1995 acelerar la apertura de esta importante industria. Dentro de la estrategia para privatizar PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad, los gobiernos tecnócratas las han mantenido a lo largo de dos décadas con una política de desfinanciamiento, restricción de recursos, tarifas de subsidio, aprovechamientos fiscales, etc. La continuación de esta estrategia se demuestra con el recorte presupuestal a ambas empresas por 2 mil 200 millones de pesos para el año 2000, según anunció la Secretaría de Hacienda¹⁰⁷, con lo que la descapitalización en el sector energético acelerará su apertura al capital extranjero.

En este periodo destacan las nuevas reformas al artículo 28 constitucional realizadas el 2 de marzo de 1995 a fin de eliminar ferrocarriles y comunicación vía satélite de la lista de las actividades estratégicas, lo que le dio sustento jurídico a las ventas de estos servicios altamente estratégicos. La participación del capital privado en el sector ferroviario se empezó a dar con la privatización de

¹⁰⁶ *La Jornada*, 8 de diciembre de 1999.

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril en 1992 y la realización de convenios con los principales clientes de Ferrocarriles Nacionales para el establecimiento de trenes unitarios y la aplicación de servicios exclusivos sobre equipos reparados por los inversionistas. En el régimen zedillista se continuó con la privatización del sistema ferroviario mediante la segmentación de Ferrocarriles Nacionales en tres empresas regionales (noreste, pacífico norte y sureste), y una de control de tráfico y servicios en la zona metropolitana de la Ciudad de México, las que se licitaron a tres compañías de capital privado nacional y extranjero (Transportación Ferroviaria Mexicana, Ferromex y Ferrosur), tras el despido del 70% de la plantilla laboral: 56 mil trabajadores.¹⁰⁸

La privatización de este estratégico sistema de transporte, que es una verdadera columna vertebral del desarrollo pues promueve y facilita las actividades productivas del país, significa trasladar a manos privadas (extranjeras) el control de nuestro espacio vital geográfico, que comprende los recursos y centros de producción y explotación por donde atraviesa el sistema ferroviario. La operación privada del servicio ferroviario forma parte de un proyecto integral de reorganización global de nuestro territorio en función de los intereses de las transnacionales estadounidenses, en el cual los ferrocarriles ex nacionales "brindarán salidas cortas a las mercancías norteamericanas ensambladas en su recorrido por México hacia el Pacífico", según nos dice María Antonieta Zárate Toledo en un trabajo sobre la importancia estratégica del Istmo de Tehuantepec.¹⁰⁹ La privatización ferroviaria es un proyecto paralelo a la privatización de toda la infraestructura en comunicaciones y transportes, incluyendo a los principales puertos del país, "con el fin de hacer más eficiente la movilidad de personas, mercancías y materias primas hacia los principales centros de producción del planeta", continúa diciendo Zárate Toledo, proyecto fundamental en la actual configuración del mercado global.

¹⁰⁷ *La Jornada*, 1º de marzo de 2000

¹⁰⁸ *La Jornada*, 16 de agosto de 1999.

¹⁰⁹ Ma. Antonieta Zárate Toledo. "La importancia estratégica del Istmo de Tehuantepec", en Quórum, *op.cit.*, pp 125-141

Con esto se plantea - y siguiendo a la misma autora -, la construcción de "verdaderos corredores de ciudades industriales (maquiladoras) y de servicios enlazados mediante redes de carreteras, ferrocarriles, hidrovías, ductos, energía nuclear y tendidos de fibra óptica", que atraviesan el territorio nacional en dirección este/oeste "dando salida al mar a todos los estados sureños de Estados Unidos" y permitiendo a los grandes capitales transnacionales el acceso a nuestros principales recursos y riquezas naturales. Así, por ejemplo, la privatización del ferrocarril del sureste entra dentro del proyecto del estratégico corredor transoceánico del Istmo de Tehuantepec - para el cual también se licitaron los puertos y las carreteras del Istmo -, siendo que éste es valorado - nos dice Zárate Toledo "como la puerta mundial de salida de las inmensas reservas de recursos estratégicos del sureste mexicano y también como la puerta de entrada de las mercancías y materias primas orientales hacia los Estados Unidos y a Europa misma." Es decir, las ventas de las muy estratégicas empresas del petróleo, la petroquímica, el gas natural, la electricidad, y las telecomunicaciones, de los puertos, aeropuertos y ferrocarriles, así como de las reservas acuíferas, forestales y minerales, están incluidas en los grandes complejos económico-territoriales, de enorme importancia estratégica para los Estados Unidos y sus corporaciones.

El carácter estratégico de las telecomunicaciones resulta un hecho evidente en la actual configuración del mercado mundial, donde los procesos de globalización e integración están sustentados básicamente en las telecomunicaciones, permitiéndole a los inversionistas particulares hacer grandes negocios con los nuevos servicios que este sector ofrece con base en el uso de las más modernas tecnologías de punta. Así es que el sector público de las telecomunicaciones también se puso a disposición de los grandes capitales. Como todavía se contaba - después de la venta del servicio público de telefonía - con las comunicaciones vía satélite y otros servicios, Zedillo se apresuró a deshacerse también de ellos.

En mayo de 1995 el Congreso aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones (recordemos que ya se contaba con las modificaciones a la Constitución de apenas dos meses antes) como un paso para acceder a la siguiente fase de privatizaciones. Esta incluyó a la empresa Satélites Mexicanos (para el manejo de los satélites Morelos I, los Solidaridad I y II y el Satmex V, así como la fabricación de otros), la cual fue vendida a la empresa extranjera *Loral Space y Autrey*, y el espectro radioeléctrico para su uso, aprovechamiento y explotación por empresas privadas, como es el caso de la explotación de nuevos servicios de comunicación inalámbrica (servicios de radiocomunicación, de radiolocalización móvil y de radiolocalización especializada de flotillas). Además, se concesionó el servicio de telefonía de larga distancia a diversas empresas transnacionales y nacionales (Alfa-AT&T; Domo-Stel, Tricom, Unicom, Marcatel, Avantel y Iusacel). Con la venta de Telecom (Telecomunicaciones de México), el sector público solo quedaría como regulador y supervisor de esas actividades.

Como parte del modelo global dominante para que todos los países estén comunicados a fin de facilitar el comercio internacional de las grandes corporaciones, la privatización de los puertos ha sido un objetivo prioritario de la administración zedillista. Su privatización, como la de los aeropuertos, carreteras y obviamente los ferrocarriles, requerida por las instituciones financieras internacionales, impondrá la presencia dominante del mercado en el sistema de comunicaciones y transportes, lo que facilitará los procesos de globalización del capital financiero internacional.

Con la privatización portuaria se resuelve también el imperativo neoliberal de trasladar a manos privadas un sector estratégico que pertenece a los recursos naturales de la Nación y que es altamente lucrativo. Los puertos más grandes del país (Veracruz, Altamira, Tampico, Manzanillo y Lázaro Cárdenas), y que están privatizándose, "casualmente coinciden con las ciudades más industriales y con los corredores comerciales más importantes que van a Estados Unidos", nos dice

Ojeda Cárdenas en un estudio sobre la privatización portuaria en México¹¹⁰, lo que nos advierte que las tendencias a la concentración económica por regiones para favorecer los procesos globales del capital incluyen la privatización acelerada de los recintos portuarios clave para el comercio mundial

La privatización de los puertos se inició en 1993 con la aprobación de la Ley de Puertos, creándose la figura de Administración Portuaria Integral (API) como Sociedades Mercantiles encargadas de la administración de cada puerto (22 en total: doce en el Pacífico y diez en el Golfo y Caribe), sustituyendo la función que anteriormente desempeñaba el sector público y organizando los puertos bajo una óptica empresarial de costos y beneficios. Las beneficiarias de las concesiones son líneas navieras nacionales y extranjeras que utilizan la infraestructura portuaria para captar los ingresos que provienen de los grandes movimientos comerciales como el petróleo de cabotaje. Así por ejemplo, la API de Salina Cruz, que fue concesionada a las empresas Transportes Marítimos Mexicanos (TMM) y NYK, obtiene el 90% de sus ingresos de la refinería de PEMEX en Salina Cruz, según nos señala Ojeda Cárdenas.

Otras concesiones fueron otorgadas a empresas nacionales aliadas con transnacionales: es el caso de la misma TMM y su asociada *Stevedoring Service of America, Inc.* o la empresa ICA junto con *International Container Terminal Services, Inc.* También se concesionó la construcción de nuevas instalaciones, marinas y prestación de servicios y se licitaron internacionalmente los equipos de dragado. Este es un claro ejemplo de cómo la administración pública se privatiza para que los particulares realicen directamente las funciones de operación de terminales e instalaciones portuarias, así como la prestación de los servicios portuarios, con claros fines mercantiles, pero cuyo aprovechamiento, uso, explotación y beneficios son privados.

¹¹⁰ Ver Juan Ojeda Cárdenas *Lecciones y enseñanzas en torno a la privatización de los puertos en México: el caso del puerto*

Siendo un segmento de la infraestructura estratégica codiciado por los dueños del gran capital, las terminales aéreas también han sido sometidas a su venta "para que éstas respondan al dinamismo de la economía y generen nuevas oportunidades de negocio", toda vez que cuentan con "un potencial de rentabilidad y un creciente interés de los inversionistas privados", según anunció el secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán, a los grandes industriales congregados en el Consejo Coordinador Empresarial y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.¹¹¹ Desde 1989 se ha ido abriendo la participación del sector privado en proyectos relacionados con la industria aeronáutica con la venta de las aerolíneas Aeroméxico y Mexicana de Aviación, por lo que la enajenación de los aeropuertos constituye el último eslabón para el total desmantelamiento del sector público aeronáutico

Aunque al final del sexenio salinista las aerolíneas privatizadas en ese mismo sexenio y que después quedaron en manos de un sólo dueño, Gerardo de Prevoisin, estaban prácticamente en quiebra, el gobierno de Zedillo continuó con el programa privatizador del sector poniendo en venta 35 aeropuertos, cuyos activos se estiman en 7 mil millones de pesos¹¹², y que además representan jugosos negocios para los inversionistas privados. La entrega de los aeropuertos a empresarios nacionales y extranjeros contribuyó, como en todos los casos de privatización, a la creación y fortalecimiento de importantes monopolios privados. En esta ocasión, una sola empresa, Triturados Basálticos y Derivados (Tribasa), que es la segunda empresa constructora más grande del país, se quedó con el grupo aeroportuario del sureste (para facilitar su venta, se dividió a la red de aeropuertos en cuatro paquetes), que consta de nueve aeropuertos. Pero además Tribasa ya cuenta con infraestructura ferroviaria, carretera y portuaria y pronto participará en la industria eléctrica en coinversión con la transnacional inglesa

de Salina Cruz (Oaxaca), en el marco de una estrategia de desarrollo (1994-1998). Méx., INAP-SEDESOL, mimeo 1998

¹¹¹ Palabras de Carlos Ruiz Sacristán en la inauguración del Seminario "El sector privado en la infraestructura". México, D.F., 24 de mayo de 1999. En <http://www.scf.gob.mx/discursos/archivos/27.htm>, 18 de agosto de 1999

¹¹² Guillermo Correa. "En 17 años se desmanteló la infraestructura paraestatal y casi 400 mil trabajadores quedaron en el desempleo", en *Proceso* 1164, 21 de febrero de 1999, pp 14-15.

Enron, Engineering and Construction Company, el mayor corporativo del mundo en infraestructura para la generación de energía eléctrica y con fuertes intereses en México, lo que convierte a la primera en un auténtico monopolio integral.¹¹³

Por lo que hasta aquí hemos analizado, la definición de las áreas de competencia de los sectores público y privado, así como los criterios de lo que es prioritario y lo que es estratégico (y, por tanto, de exclusividad estatal), son variables, pues derivan de los compromisos contraídos con el FMI y el BM y sus indicaciones de lo que deberá privatizarse, incluyendo los ingresos que se deberán obtener con estas operaciones. Con esto, las empresas y organismos que en principio estaba el sector público obligado a retener en exclusiva en los términos del marco constitucional, son puestas a la venta o liquidadas, y todos los servicios públicos y bienes industriales en donde intervenía el Estado pasan a ser "susceptibles de concurrencia particular", y por lo tanto privatizables. Se observa que esta tendencia privatizadora llegó a abarcar a todos los sectores estratégicos, ya que modificaciones legislativas en áreas como el petróleo, el gas, la petroquímica, la electricidad, el campo, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la salud, el régimen de tenencia de la tierra, reservas forestales y mineras, puertos marítimos, aeropuertos, han conducido hacia ello.

Como buenos *country managers* locales, nuestros tecnócratas han seguido fielmente las indicaciones del FMI, siendo las más recientes el compromiso acordado en julio de 1999 para concretar en el año 2000 privatizaciones con valor de 37 mil millones de pesos, así como a mantener un estricto control sobre el gasto público.¹¹⁴ En privatizaciones, se tienen muy adelantadas las ventas de tres grupos aeroportuarios regionales, de la Aseguradora Hidalgo, las administraciones portuarias integrales, los servicios portuarios, aeroportuarios y las instalaciones de almacenamiento agropecuario. Además, en 1999 continuaron los procesos de desincorporación de el Periódico El Nacional y de El Nacional de

¹¹³ *La Jornada*, 7 de abril de 1999

Guanajuato y finalmente se ordenó la extinción de CONASUPO (mayo de 1999). En el caso CONASUPO habría que mencionar que su desaparición significó el desmantelamiento de la institución reguladora de los productos básicos, dejando su comercialización y abasto al libre albedrío de las grandes transnacionales comercializadoras que hoy sustituyen a CONASUPO: *Cargill y Continental*.¹¹⁵

En cuanto a mantener un control sobre el gasto público establecido por el FMI, Hacienda ordenó los recortes presupuestales para el año 2000 que impactarán mas severamente los programas de PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía Luz y Fuerza del Centro, pues se previó un recorte de 7 mil 623.7 millones de pesos que incluyen ajustes en los programas de inversión de esas empresas así como en la educación pública, comunicaciones y transportes, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el ISSSTE.¹¹⁶

Y aunque no se ha podido avanzar en la privatización del sector eléctrico, la administración zedillista no cesa en su intento por reformar la Constitución para entregar la industria eléctrica nacional a empresas privadas, atendiendo, como siempre, los señalamientos de los organismos financieros internacionales en cuanto a promover la competencia y permitir que las fuerzas del mercado establezcan los precios para facilitar la eficiencia. Esto se está logrando mediante la segmentación o fraccionamiento del sistema eléctrico nacional para la apertura y posterior venta de la infraestructura pública que provee servicios, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Tanto los organismos financieros extranjeros como la tecnocracia y el sector empresarial mexicanos acusan a las entidades públicas de ser altamente ineficientes y de ofrecer servicios públicos "cualitativamente inferiores" (el Banco Mundial *dixit*), olvidando que hace sólo 30 años se nacionalizó la industria

¹¹⁴ *La Jornada*, 11 de mayo de 2000

¹¹⁵ *La Jornada*, 15 de noviembre de 1999

¹¹⁶ *La Jornada*, 1º de marzo de 2000

eléctrica ante la ineficiencia de más de 57 años de las empresa eléctricas privadas para resolver las necesidades nacionales en materia de suministro eléctrico. La actual industria eléctrica estatal ha llegado a ser estructuralmente sana, competitiva y rentable a pesar de la descapitalización a que ha sido sometida durante casi dos décadas por las políticas neoliberales, pues tan sólo en 1997 la CFE obtuvo un superávit operativo o ahorro por 15 mil 750 millones de pesos sin recibir transferencias y con las tarifas eléctricas más bajas del mundo¹¹⁷, por lo que no es gratuito el interés de las grandes empresas para que este rentable y estratégico sector pase a su propiedad

De esta manera, de las 1155 entidades existentes en 1982, para el último año del periodo zedillista (31 de julio de 1999) sólo quedaban 203, de las cuales 74 son organismos descentralizados, 107, empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos, según el quinto informe de Gobierno de Ernesto Zedillo. El sector público se retiró de sectores tan estratégicos como la petroquímica, la banca y el crédito, los ferrocarriles, las telecomunicaciones incluyendo teléfonos, aerolíneas, la minería, siderurgia y el campo, e inicia su retiro de puertos, electricidad, gas y petróleo, educación, salud y seguridad social. Por si fuera poco, en el período de Zedillo fueron concesionadas 21 millones de hectáreas de las Reservas Minerales Nacionales, superando con creces la desnacionalización de nuestros recursos mineros estratégicos emprendida por Salinas, por lo que sólo quedan en poder del Estado 33 mil 168 hectáreas.¹¹⁸

Sin embargo, la decisión gubernamental de avanzar substancialmente en la privatización incluye también a los servicios públicos como la salud y seguridad social y la educación pública, que tradicionalmente y con sentido social prestaba el Estado y que ahora mediante la supresión o disminución del gasto público para su financiamiento están siendo transferidos a intereses privados para su mercantilización.

¹¹⁷ David Márquez Ayala "La privatización del sector eléctrico", en *La Jornada*, 24 de marzo de 1999

9.4. El desmantelamiento de las áreas sociales del sector público.

Hasta aquí hemos visto cómo el grupo tecnócrata gobernante se ha valido de diversos mecanismos de ingeniería financiera para alcanzar sus propósitos de reformar al Estado acorde a las necesidades de la globalización mediante la intensificación de sus funciones a favor del mercado y desarticulando y desmantelando al sector público. Tanto la instrumentación de un marco legal para abrir el sector público a los inversionistas privados, como las liquidaciones de empresas, el desfinanciamiento de entidades e instituciones públicas, la desintegración (segmentación o división) de corporaciones públicas para facilitar su venta a empresarios privados, y las privatizaciones, forman parte de las nuevas funciones del Estado para “facilitar” la consolidación de los sectores privados que se suponen más eficientes que el sector público.

Entre los trabajos de ingeniería financiera que más rápidamente están conduciendo al desmantelamiento del sector público están precisamente las privatizaciones, pues en el afán de convertir al sector privado en el motor y eje del desarrollo económico y social, no sólo las actividades productivas han pasado a manos privadas, incluyendo las estratégicas y prioritarias, sino también el suministro de servicios de carácter público como teléfonos, los transportes, el servicio de banca y crédito, así como la educación, investigación, salud y seguridad social, y ahora también hasta los servicios culturales que brinda el Estado. En este último ámbito entra el proyecto privatizador de nuestro patrimonio cultural, que pretende eliminar su utilidad pública para concesionar a particulares los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos pertenecientes a la Nación, a la vez que promovería el desmantelamiento del Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y la enajenación del patrimonio cultural intangible, como tradiciones, cultura popular e indígena.

¹¹⁸ *La Jornada*, 20 de octubre de 1998.

Efectivamente, las "recomendaciones" del BM y del FMI para abrir todo al mercado incluyen a la cultura, pero también a la educación, salud y seguridad social, áreas en las que igualmente están interesados los grandes empresarios en su estrategia competitiva al permitirles la revalorización acrecentada de sus capitales, proyecto fundamental en la actual etapa de globalización. En el caso del sector salud, las compañías de seguros y los productores de servicios (centros hospitalarios privados), son los directamente beneficiados de la tendencia privatizadora del sector salud, toda vez que el desmantelamiento de las instituciones públicas de salud y seguridad social les abre un enorme nicho para la acumulación y concentración de capitales.

Las reformas neoliberales de la salud y seguridad social promovidas desde el Banco Mundial y formalizadas en la nueva Ley del Seguro Social (1995) y el Programa de Reforma del Sector Salud (1996), introducen un esquema privatizante de la seguridad social y los servicios de salud, cuyo objetivo es apuntalar al sector privado, principalmente el financiero. Por un lado están las reformas pensionales, que significan una real privatización del fondo de pensiones al transferirse enormes recursos públicos - el ingreso de los trabajadores y las aportaciones del gobierno - al sector financiero privado, tanto nacional como extranjero, para que éste los controle y administre con fines particulares de lucro, esto es, para la propia capitalización y rentabilidad de este sector, el cual los utiliza con propósitos especulativos que le proporciona las tasas de ganancia más elevadas. Por el otro lado, están las reformas a los servicios médicos, que constituyen una actividad económica importante y codiciada por los inversionistas, adoptándose formas de administración regidas por un principio de competencia mercantil (las Organizaciones Administradoras de Salud).

Estas reformas han impulsado a los poderosos grupos financieros (Inbursa, Bancomer, Banamex, Pulsar) asociados con transnacionales de la medicina,

logrando que se apoderen de los fondos de pensiones y los servicios médicos más rentables y dejando al sector público el manejo y administración de aquellos servicios no rentables dirigidos a las capas más empobrecidas de la población. "El primer blanco de la política de mercantilización-privatización de la salud y seguridad social - nos dice la socióloga y médico Cristina Laurell - son los fondos de jubilación porque representan enormes recursos financieros. El régimen de capitalización individual con administración privada de estos fondos - la propuesta neoliberal - permite a los grandes grupos financieros privados controlar los fondos financieros más importantes de un país."¹¹⁹ Esto significa que las compañías aseguradoras (que forman parte de los grandes grupos financieros privados y extranjeros) podrán controlar, por medio de las Administradoras de Fondos de Retiro (Afores), fondos públicos financieros equivalentes al 60% del Producto Interno Bruto, nos dice Laurell, con lo que el poder económico y político de estas corporaciones privadas se incrementa de manera desmesurada.

La privatización del sector salud propiciada por la caída del gasto público (la proporción del gasto en salud cayó del 2.9% del PIB en 1990 a 2.2% en 1997, cuando los países de América Latina gastan el 5% y nuestros principales socios comerciales el 12%)¹²⁰ y el consecuente deterioro de las instituciones de salud, está encaminada a transformar el carácter público solidario y redistributivo de la prestación de los servicios que brindan el IMSS y el ISSSTE a otro bajo un principio de equivalencia, que no es sino la proporción y venta del servicio a quien pueda pagarlo. Así también se abandona el régimen de administración pública de los fondos colectivos por uno privado. Lo cual denota que el sector público repliega sus funciones en el sector de salud y seguridad social a las estrictamente necesarias para paliar la pobreza, así como a facilitar y garantizar la acción de los particulares en su objetivo de generar mayores ganancias con la mercantilización de los servicios médicos y seguros.

¹¹⁹ Asa Cristina Laurell. *La reforma contra la salud y la seguridad social*. México, Ed ERA, 1997. pp 18-19.

Las consecuencias del desmantelamiento de las instituciones públicas en el sector salud y la introducción de la vía privada no han sido la mayor eficiencia en los servicios médicos y sí ha demostrado ser más costosa. El modelo privado significa la individualización, la diferenciación y la restricción de los derechos a la salud en detrimento del principio universal, integral y de equidad que respalda el sistema público, por lo que el aumento en la polarización y la mayor exclusión de la población de los servicios de salud y seguridad social será una constante bajo el esquema implantado con las reformas privatizantes para favorecer a los grandes grupos financieros (compañías aseguradoras y grandes consorcios médicos).

Este mismo esquema lleva la tendencia privatizadora del sistema educativo, pues mediante la reducción del presupuesto en educación se impulsa a los agentes económicos privados para que intervengan en el financiamiento de la educación que el Estado está obligado a impartir. El adelgazamiento de las finanzas públicas para favorecer el "libre" mercado está conduciendo al desmantelamiento de las instituciones públicas de educación básica, media y superior, así como de los centros de investigación y, por lo tanto, a la ruina de los sustentos del Estado social. La estrategia de contención presupuestal a las universidades públicas, las cuales realizan más del 70% de la investigación científica en el país, impulsa la educación privada y tecnológica, con carreras diseñadas a la medida de las empresas - sobre todo las maquiladoras - que requieren técnicos más que profesionistas.

Esto ha dado lugar a profundos rezagos en el sistema educativo y en el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En este ámbito, se han llegado a cancelar proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico para sustituirlos por actividades rentables de servicio al sector privado. Así como también se ha

¹²⁰ Cf. *Cuarto Informe de Gobierno*, loc cit. Los indicadores del gasto público en salud en el mundo se refieren a los años 1990-1995 y están en el cuadro 5.1, en *México Social 1996-1998* México, División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex-Accival, 1998

propiciado la implantación de las cuotas “voluntarias” en los planteles públicos básicos y el aumento de las mismas en prácticamente todas las universidades públicas del país, lo que no resuelve el problema fundamental de la escasez de recursos y sí propicia la orientación educativa y profesional a las necesidades mercantiles de las grandes empresas, haciendo de las universidades e institutos de investigación centros maquiladores de conocimiento de los países industrializados. La privatización educativa también da lugar a la mayor exclusión de amplios sectores de la sociedad que carecen de toda posibilidad de financiar de manera individual su formación educativa.

En respuesta a las crecientes presiones del Banco Mundial para que se privatice este importante servicio público, los tecnócratas mexicanos reformaron el artículo 3º constitucional a fin de garantizar a los particulares la prestación de servicios educativos, imponiendo a la educación pública una lógica empresarial, que significa que su financiamiento estará basado en la demanda, de modo que sólo el que tenga capacidad de compra podrá acceder a los servicios educativos. La mercantilización y traspaso de la educación - sobre todo la superior - a entidades privadas para su financiamiento o provisión directa introduce el principio del mercado a un bien público que, como la salud y seguridad social, es un derecho ciudadano y una responsabilidad social del Estado.

Exactamente como el Banco Mundial advertía, el bienestar y los servicios públicos dejaron de ser responsabilidad pública para convertirse en responsabilidad individual y en productos mercantiles sujetos a las leyes del mercado, revelando que los servicios públicos como la educación y salud se ofertarán en función de la solvencia económica individual y no de las necesidades sociales y los derechos de la población. No es extraño que en este contexto la política social se transforma en una política asistencialista, que se limita a cumplir programas mínimos sociales y de beneficencia pública dirigidos a los sectores más vulnerables de la población y más golpeados por las políticas neoliberales de

austeridad, desmantelamiento de las instituciones sociales y recortes al gasto social.

Es significativo que en el proceso de desmantelamiento del sector público, los recortes al presupuesto programable y al gasto social en particular como mecanismo para sanear las finanzas públicas jueguen un papel preponderante, pues ello descapitaliza y debilita a las empresa gubernamentales y a las instituciones y entidades que prestan un servicio básico a la sociedad, lo que justifica su desmantelamiento así como su privatización y mercantilización. Así vemos que en los últimos años se han registrado recortes importantes al presupuesto público programable, cuya proporción con respecto al PIB ha caído significativamente en los últimos años de un 17.8% en 1988 a un 16.6 % en 1997, y a un 15.3% para 1999, afectando negativamente áreas como el desarrollo agropecuario, medio ambiente, desarrollo social, comunicaciones y transportes y sector energético.¹²¹

Los programas sociales que antes brindaba el Estado en forma universal, con la puesta en marcha del modelo neoliberal se vuelven focalizados, excluyendo a amplios y empobrecidos sectores de la población de ellos, por lo que la pobreza y desigualdad empiezan a profundizarse a partir de 1982. Los recortes al gasto social, junto con el debilitamiento y desmantelamiento de las instituciones sociales y el retiro indiscriminado de los subsidios a los productos básicos, han producido una caída sistemática en el nivel de vida de la población y un incremento desmesurado del número de pobres, que hoy abarca al 72% de la población total, según Julio Boltvinik. El mismo autor aclara que la pobreza extrema alcanza, para el año 1999, al 54% de la población nacional, esto es, a 54 millones de mexicanos y que tan sólo de 1994 a 1996 aumentó en 15 millones.¹²² El aumento sustancial de la pobreza es resultado del desmantelamiento del

¹²¹ Para 1988 y 1997, ver *Cuarto Informe de Gobierno*, loc cit , para 1999 cf Andrés Manuel López Obrador *FOBAPROA, expediente abierto México*, Ed Grjalbo, 1999, cuadro 5.1

¹²² Ver Julio Boltvinik "El error de Levy" *La Jornada*, 13 de mayo de 2000

Estado desarrollista y social que dio lugar a la mercantilización de las necesidades humanas, de los servicios como la salud, la seguridad social y la educación, lo que perjudica a las mayorías que se quedan sin la posibilidad de acceder a sus beneficios.

9.5. La nueva función del Estado: de rector a “rescatista”.

Las privatizaciones y el logro de un sector público disminuido no trajo como contraparte un gobierno más concentrado en lo social ni un sector privado más productivo y eficiente. No se consiguió que el Estado respondiera con mayor eficiencia a las demandas de la población y cumpliera con sus obligaciones constitucionales, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos como habían prometido los gobiernos tecnócratas encargados del programa privatizador. Pero tampoco condujo a una mayor eficiencia de los mercados ni a la mayor competitividad de los sectores enajenados. A pesar de que las empresas se privatizaron en condiciones preferenciales para los adquirientes, libres de adeudos y con previos despidos para sanearlas así como vendiéndolas debajo de su valor, muchas de ellas han entrado en profundas crisis financieras y problemas de insolvencia y corrupción, al grado que el gobierno ha tenido que intervenir en ellas para rescatarlas de posibles quiebras. Es el caso de las aerolíneas, los ingenios azucareros, Altos Hornos de México (AHMSA), las carreteras y los bancos, entre otras.

El caso de AHMSA, la siderúrgica más importante del país, es ilustrativo de la gran ineficacia del sector privado, pues a los siete años de haberla adquirido el Grupo Acerero del Norte por 145 millones de dólares, para 1999 ya debía mil 800 millones de dólares, tanto al fisco como a proveedores, entrando en una de sus crisis más severas con pérdidas en sus acciones de 82% en un sólo año¹²³, por lo

¹²³ *La Jornada*, mayo 25 de 1999

que es ya de las principales empresas en el mundo con crisis de pagos, de acuerdo con un informe de *Moody's Investor Service* de 1999. Otras empresas en crisis financiera que han dejado de cubrir sus obligaciones de deuda o intereses, son el Grupo DINA, el Grupo Azucarero México (GAM) y el Grupo Tribasa, beneficiarias también de las privatizaciones y hoy por hoy de las corporaciones más morosas a nivel mundial.¹²⁴

El Grupo DINA por ejemplo, comprado por el Consorcio "G" en 1989 al gobierno de Salinas en 213 millones de pesos, ha tenido que vender parte de sus acciones (que representan el 80% de los ingresos de DINA) a un grupo de inversionistas estadounidenses encabezado por *Joseph Littlejohn and Levy Fund III* para hacer frente a sus pasivos, que suman más de 700 millones de dólares. En el ramo azucarero, tanto el GAM, que opera 5 ingenios azucareros, como el Grupo Escorpión, que posee diez ingenios, entre otros grupos azucareros, han sido beneficiados por diversos rescates financieros, el último de los cuales ha sido el de este año 2000, año en el cual el gobierno destinó recursos públicos por un monto de 460 millones de dólares a los empresarios de la industria, que en conjunto todavía adeudan a la federación 2 mil millones de dólares por los 60 ingenios que adquirieron desde 1992.¹²⁵

En el caso de las aerolíneas, el gobierno de Zedillo intervino en 1995 para salvarlas de la quiebra, absorbiendo las deudas para, más tarde, intentar su reprivatización. Otras empresas que demostraron ineptitud y graves niveles de incompetencia y de improvisación fueron las concesionarias de carreteras, Tribasa, ICA y Grupo Mexicano de Desarrollo. Estas importantes constructoras incumplieron sus compromisos en la construcción, operación y mantenimiento de 23 autopistas, pues aparte del mal estado de las carreteras y lo alto de las cuotas que las volvía intransitables, incurrieron en fuertes niveles de endeudamiento que las llevaría prácticamente a la quiebra, si no llega el Estado a salvarlas. De esta

¹²⁴ Departamento de Análisis de Reforma con información de *Moody's Investor Service Reforma*, 13 de mayo de 2000.

manera, el sector público retomó en septiembre de 1997 el control de las 23 autopistas rescatadas, asumiendo el gobierno pasivos por un monto que llegó a 87 mil millones de pesos para 1999, argumentando que había que poner a salvo "bienes nacionales". Sin embargo, la incompetencia y fracaso del sector privado en el manejo de carreteras no impidió que el gobierno les devolviera siete de las autopistas rescatadas.¹²⁵

El programa de rescate carretero sólo ha sido el preámbulo de la mayor y más costosa operación de salvamento realizada por el gobierno con cargo a la Nación: el rescate bancario. Es un hecho que, como dice Manuel López Obrador, "los bancos privatizados operaron sin ningún tipo de supervisión y control, lo que dio lugar al otorgamiento de créditos cruzados o autopréstamos, a créditos quirografarios o sin garantías y a la entrega de créditos por consigna o influyentismo, como los autorizados para financiar las campañas electorales del PRI en 1994."¹²⁷ La ineptitud de los neobanqueros y el uso de la banca para operaciones irregulares y fraudulentas orilló a un colapso financiero y dio lugar a la peor crisis bancaria que detonó en diciembre de 1994. Sin embargo, el gobierno evitó la quiebra declarada de los bancos comerciales con un programa de rescate a los banqueros que resultó ser mucho más costoso que dejar que quebraran o intervenir de manera directa retomando su control.

El costo fiscal del rescate bancario asciende, para 1999, a 98 mil 830 millones de dólares, según datos de la firma calificadora estadounidense *Standard and Poor's*, por lo que rebasó a la deuda pública externa (91 mil 055 millones de dólares) y a la interna (47 mil 872 millones de dólares), enfrentando el gobierno una deuda global de 237 mil 757 millones de dólares para junio de 1999, en cifras de Hacienda y el Banco de México. Esto significa que durante la administración de Zedillo la deuda pública se incrementó más del 80% como resultado del

¹²⁵ *La Jornada*, 16 de junio de 1999 y 28 de mayo de 2000.

¹²⁶ *Proceso* no 1149, 8 de noviembre de 1998, pp 12-16 y *Reforma*, 21 de septiembre de 1999

¹²⁷ Andrés Manuel López Obrador, *op.cit.*, p 48

rescate bancario, pues al asumir la presidencia en 1994 el saldo de la deuda pública ascendía a 131 mil 323 millones de dólares, según las cifras oficiales. Así, la deuda total del país, que incluye los pasivos públicos, privados, bancarios y los generados por el rescate bancario, alcanzó, al término del primer semestre de 1999, la cantidad estratosférica de 304 mil 398 millones de dólares.¹²⁸

La deuda de los banqueros y empresarios fraudulentos - algunos de los cuales ya están siendo procesados legalmente por corrupción - pasó a ser deuda de todos los mexicanos con el rescate y su legalización, pues fue asumida como deuda pública por el Congreso en 1998. El gobierno rescatista ha transferido a los bancos, a través del programa para su rescate, más de ocho veces de recursos públicos de lo que recibió por la venta de los mismos (12 mil millones de dólares), que como dijimos asciende a 98 mil 830 millones de dólares, mientras que al programa para "rescatar" a 2 millones 298 mil familias pobres (PROGRESA) sólo destina 7 mil millones de pesos¹²⁹, menos de la centésima parte de lo que han recibido los oligarcas financieros a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) Sin embargo, dichos rescates exigen montos de recursos públicos crecientes, lo que atenta contra las finanzas públicas y disminuye la capacidad estatal para reactivar la economía y eliminar los rezagos sociales acumulados.

Esto demuestra que el propósito gubernamental ha sido mantener el sector financiero en manos privadas a costa de lo que fuera y sobre otros objetivos económicos y sociales, independientemente de que la banca privada haya demostrado su incompetencia, insolvencia y debilidad, además de no haber cumplido con los propósitos de proporcionar créditos a los sectores productivos. Esta situación ha sido aprovechada por la banca internacional, ya que "en el

¹²⁸ Cifras de SHCP, Banco de México y *Standard and Poor's*. *La Jornada*, 2 de septiembre de 1999

¹²⁹ Al término de 1999, el PROGRESA estimaba atender a 2 millones 298 mil 600 familias con un presupuesto de 7 mil 171.1 millones de pesos. Ver *Quinto Informe de Gobierno*, loc.cit., pp.265 y 266.

proceso de reestructuración financiera - nos dice el experto financiero Gabriel Mendoza Pichardo - ha destacado que pese a su crítica situación los grupos financieros locales han logrado imponer, a través del gobierno, la socialización de las pérdidas mientras que los intermediarios financieros internacionales han aprovechado la situación de crisis y descapitalización para posicionarse en áreas estratégicas del sistema financiero mexicano".¹³⁰ De esta manera, el proceso de privatización-rescate de los bancos, así como la liberalización de los límites de inversión extranjera, han servido para que la banca transnacional se apodere rápidamente del sector financiero mexicano bajo el argumento de capitalizarlo.

Sustituyendo deuda por acciones, hoy los bancos extranjeros participan en todos los bancos mexicanos, siendo que algunos de ellos ya pertenecen en su totalidad a extranjeros, detentando la banca transnacional casi el 50% de los activos del sector bancario mexicano. Así tenemos que el Citibank compró el 100% del Banco Confía; el Banco Bilbao de Vizcaya adquirió el 70% del Probusa; el Bank of Montreal tiene un 20% de Bancomer; el Banco Central Hispano (BCH) y Banco Comercial Portugués, conjuntamente, son dueños del 17% de Bitl. Por su parte, el Banco Santander (que se fusionó con el BCH) tiene el 75% de Banco Mexicano mientras se hizo recientemente (mayo de 2000) del tercer banco más importante y el más antiguo del país, SERFÍN, convirtiéndose este banco español en el tercer banco más grande del país al poseer el 18% de los activos nacionales. Los más recientes rescates bancarios, de SERFÍN (al cual le inyectó el gobierno recursos fiscales por 13 mil millones de dólares para terminar vendiéndolo por mil 500 millones de dólares) y Bancrecer, han servido para sanear con recursos públicos los quebrantos a que los sometieron sus dueños, en vista de lo cual serán entregados a sus nuevos propietarios extranjeros: el Banco Santander Central Hispano y el Hong Kong Shangai Bank.¹³¹

¹³⁰ Gabriel Mendoza Pichardo. "Financiamiento y crecimiento la experiencia de México en los años noventa", en Guadalupe Mantey de A. y Noemí Levy O (comp), *op.cit.*, p 192

¹³¹ Ver *El Economista*, abril 13 de 1999, *La Jornada*, abril 29 de 2000 y *La Jornada*, 9 de mayo de 2000

Con esto se ve que el capital nacional privado ha perdido control en el sistema financiero, fenómeno que se extiende a las demás áreas en donde se han impulsado procesos de privatización y después de rescate ante inminentes quiebras. Como consecuencia, importantes empresas que fueron enajenadas a inversionistas nacionales ya han pasado a manos de sus acreedores o "socios" extranjeros, después de ser rescatadas y saneadas por el gobierno, reforzándose la tendencia a la desnacionalización de los sectores productivos del país mediante adquisiciones hostiles o fusiones estratégicas de parte de capitales transnacionales.

Las políticas de repliegue estatal, privatización y desmantelamiento del sector público, han resultado más ineficientes y más destructivas que la política de fuerte intervención estatal: "Las empresas y los bancos - nos dice Arturo Huerta - no mejoraron su competitividad, ni sus condiciones de acumulación y crecimiento, sino por el contrario, ahora están descapitalizados, con altos niveles de endeudamiento y mayores socios extranjeros en relación al periodo anterior a la liberalización y desregulación de la economía."¹³²

La incapacidad del mercado para mejorar las condiciones económicas y sociales del país ha quedado evidenciada con los programas de rescate gubernamental. Pero además, al socializarse las pérdidas con la intervención de salvamento, los grandes prestatarios internacionales salen ganando y el Estado perdiendo, pues finalmente aquellos se quedan con las empresas y bancos privatizados manteniendo el sector público una gran merma en su patrimonio y recursos. Es decir, el gran capital financiero transnacional es siempre el ganador en este torbellino globalizador.

Hemos observado que este proceso de privatización-desmantelamiento del patrimonio material del sector público fue impulsado y dirigido directamente por

¹³² Arturo Huerta, *op cit.*, p.143.

los grupos tecnócratas en el poder, formados en las universidades estadounidenses y representantes de los grupos financieros hegemónicos aliados al gran capital transnacional. Esto está llevando a la pérdida de soberanía estatal en términos de control de los activos nacionales y, por lo tanto, al derribo de la fortaleza del Estado, no tan sólo económica sino política. Elvira Concheiro nos recuerda que "con el proceso de venta de paraestatales se produjo - y eso es quizá lo más importante - una *transferencia de poder*: el Estado mexicano, al reducir sustantivamente su poder económico, acercándose al ideario neoliberal de un 'Estado no propietario', no sólo ha reforzado a importantes corporaciones industriales y financieras sino que les ha abierto las puertas del poder político, es decir, de la influencia privada directa en ámbitos antes cerrados a los grupos económicos."¹³³ En el mismo sentido, José Chanes Nieto explicaba en un ensayo ya mencionado que las privatizaciones conducen a la apropiación privada tanto de la riqueza y bienes públicos que debieran ser de interés social, como del poder público, pues el incremento del campo de acción económico de los grandes grupos financieros implica fortalecer su poder político, necesario para conservar y acrecentar el primero.

Así constatamos que, lejos de mantener la rectoría sobre las áreas fundamentales de la economía y la sociedad, el Estado "pos ajuste" tiene ahora un margen de acción menos amplio para atender las áreas socialmente prioritarias y resguardar la seguridad estratégica de los recursos naturales de la Nación, así como para decidir soberanamente sobre los destinos y rumbos del país. Las funciones de rectoría y planeación del Estado han sido suplantadas por las de guardián y garante de los intereses globales del gran capital, que no es necesariamente nacional, pues en la globalización de los mercados aquél ha ido perdiendo poder y privilegios a favor del capital financiero internacional. El Estado interventor no ha desaparecido, sino que su intervención se ha intensificado a favor de los sectores capitalistas más poderosos, no sólo creando para ellos un

EPÍLOGO.

En el último cuarto del siglo XX y en el marco de la globalización, se fue imponiendo la idea de la superioridad del mercado y la obsolescencia e incapacidad de los sectores públicos para organizar las sociedades y sus economías. Se propuso volver a los tiempos en que los Estados sólo intervenían para garantizar el orden y la actuación de los particulares, dejando al libre albedrío de éstos la organización, regulación y planeación de la producción de bienes y servicios y el equilibrio económico. Se debían, pues, dismantelar los sectores públicos privatizando y desregulando sus funciones y actividades.

Esta visión está representada por el neoliberalismo, que es la corriente teórica que acompaña a la globalización y la que se ha encargado de denostar al Estado y descalificar el papel del sector público y sus interferencias, rescatando de las escuelas clásica y neoclásica de los siglos XVIII y XIX su abierto rechazo al Estado y la postulación de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y la maximización del bienestar social. Nada más alejado de la realidad, pues en casi veinte años de hegemonía de las teorías neoliberales y de reinado del mercado, no se han verificado ni una mejor eficiencia en la utilización de los recursos ni mucho menos se ha logrado aumentar los niveles de bienestar de la población, antes bien se ha retrocedido en este aspecto. Pero tampoco los sectores privados han dejado de prescindir de los sectores públicos y sus "interferencias".

Efectivamente, el capitalismo siempre ha necesitado del Estado, de sus inversiones e instituciones, de sus apoyos y regulaciones, de su intervención directa e indirecta para su funcionamiento normal y desenvolvimiento y hasta para su propia supervivencia. Y el capitalismo en su etapa global no es la excepción. La presencia del Estado y la ampliación de sus funciones en la vida económica y

social de un país es un fenómeno inherente y consustancial al desarrollo del capitalismo. Se justifica no tan sólo para consolidar las formaciones capitalistas estableciendo el control estatal sobre el territorio nacional y con la liquidación política y económica de las oligarquías precapitalistas y el apoyo al surgimiento de una burguesía industrial; también ha sido fundamental para su desarrollo y subsistencia mediante la construcción de un aparato institucional capaz de dar soporte y funcionalidad al crecimiento industrial; así como para garantizar la expansión y continuidad del sistema capitalista a través de la internacionalización del capital (lo que logran los Estados de los países desarrollados), y enfrentando los crecientes desequilibrios que los mecanismos del mercado originan y que la globalización capitalista agudiza.

La creación de un vasto e importante sector público acompaña así al intervencionismo estatal, el que ha impulsado la ampliación del aparato administrativo y político, la fundación de empresas y organismos públicos para el desarrollo industrial, así como la instrumentación de mecanismos y políticas que contribuyen a la creación y recreación, pero también legitimación, de las condiciones de existencia de las sociedades capitalistas. El sector público se fue expandiendo con la consolidación del Estado de bienestar en los países desarrollados y con el ascenso de los Estados desarrollistas en los subdesarrollados, pues tanto en unos como en otros las tareas de impulsar el desarrollo social y asentar el crecimiento industrial corrieron a cargo de un extenso y complejo conjunto de instituciones y entidades públicas y una amplia burocracia administrativa, la que fue entretejiendo vínculos cada vez más estrechos con la burguesía industrial.

Aunque la teoría clásica que acompañó el ascenso del Estado moderno asumió la creencia de que la actuación mínima del Estado y su reclusión a las funciones de policía era lo adecuado para el buen funcionamiento de las economías, lo cierto es que en la época del liberalismo se dejó al gobierno la

tarea de proteger a las nacientes manufacturas hasta su maduración, así como las de mantener y garantizar las condiciones de la propia economía de mercado (la hacienda, una moneda estable, la defensa, la educación y las relaciones exteriores).

En los países atrasados, la intervención del Estado fue más allá, pues no se concretó al fomento y regulación de las actividades de los particulares, sino que, ante la insuficiencia histórica del sector capitalista privado, el aparato público fue acrecentando su dimensión y alcance al asumir la responsabilidad directa de promover y consolidar los procesos productivos y las formaciones sociales capitalistas, a través de las inversiones en infraestructura y apoyando el surgimiento de un mercado nacional y la urbanización, como pionero en la industrialización mediante la creación de empresas y organismos financieros que impulsaron y subsidiaron al sector privado, y contribuyendo a la reproducción de la fuerza de trabajo a través de un importante sector social.

Conforme el capitalismo avanza a su fase monopólica y las tendencias al desequilibrio y a las crisis se agudizan, la presencia del Estado se vuelve más necesaria como mecanismo para contrarrestar las crisis y restablecer el equilibrio. Después de la gran crisis de 1929 se inaugura la intervención creciente y sistemática del Estado a través del gasto público y la ampliación de las tareas y entidades del sector público, lo que invalida las teorías liberales que sostenían la autorregulación del mercado y la superioridad del sector privado para realizar una óptima asignación de los recursos y maximizar el bienestar de la población. Surge así en los años treinta del siglo XX la teoría keynesiana como nuevo paradigma que sanciona y justifica la acción estatal y su función distributiva del ingreso, dando lugar al planteamiento del Estado de bienestar en los países industrializados. En América Latina, la creciente participación del Estado y la formación de un amplio sector público fue alentada e impulsada por la corriente teórica de la CEPAL, la cual hace énfasis en la necesidad de resolver los

problemas de atraso y dependencia de la región con base en un fuerte intervencionismo estatal, promotor y conductor de la industrialización sustitutiva de importaciones. Así surge el Estado desarrollista.

El expansionismo del sector público, que adquirió su máxima expresión en las décadas de los cincuenta a los setenta tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, de ser un dinamizador del desarrollo económico y social se convierte en un serio obstáculo al propio funcionamiento del capitalismo. La fuerte participación del Estado a través del crecimiento del empleo, del incremento del gasto, de la propagación de las empresas y entidades del sector público y del ascenso de los subsidios y la ayuda directa a la industria privada, no se compensó con los ingresos que recibe el Estado. El intervencionismo estatal encontró de este modo serios límites que se expresaron en la crisis fiscal del Estado, la que a su vez es resultado de la crisis estructural por la que atraviesa el capitalismo en su fase más reciente.

En México encontramos que el intervencionismo estatal y la ampliación del sector público consolidaron un crecimiento económico y social estables aunque profundamente desequilibrados y polarizados. El Estado desarrollista mexicano permitió el tránsito a un modelo industrial y a una sociedad urbana mediante la consolidación de un extenso sector público, el cual vino a suplir las deficiencias del sector privado y a impulsar, reactivar y subsanar elementos que frenaban el desarrollo industrial. Ante la ausencia de una clase empresarial fuerte y eficiente, el Estado se convirtió en pionero y rector del proceso de industrialización a partir de los años cuarenta a través del incremento de los gastos públicos y con la creación de organismos y empresas de carácter industrial, comercial, financiero y de servicios y con inversiones en grandes obras de infraestructura y de fomento industrial. Este papel del Estado y del sector público con fuertes tendencias proempresariales, fomentó prácticas administrativas clientelares y patrimonialistas dirigidas a permitir la capitalización de las empresas privadas y la consolidación

de un sector industrial capitalista cada vez más monopolizado e integrado a los procesos de internacionalización, pero dependiente de las actividades y subsidios estatales y su política proteccionista.

En este contexto, vemos que la ampliación y diversificación descontroladas del sector público para subsanar deficiencias y apuntalar las actividades del sector privado rebasando sus límites financieros, así como las intervenciones estatales - exoneraciones fiscales, subsidios, rescates - para favorecer directamente a los grandes empresarios, contribuyeron de manera definitiva al deterioro y declive del sector público y al incremento en el déficit de las finanzas del Estado. La crisis financiera del sector público, al conjugarse con la recesión internacional de los años setenta, minó las bases de funcionamiento de esta modalidad intervencionista del Estado e incrementó los niveles del endeudamiento interno y externo. Este carácter contradictorio de la injerencia estatal se explica por las constantes y crecientes transferencias de recursos públicos al sector empresarial privado así prohijado y con el cual el aparato estatal había estrechado vínculos, al mismo tiempo que este aparato es incapaz de hacerse de mayores ingresos reformando su sistema tributario y mejorando la productividad de sus empresas. Esto desembocó en la crisis del Estado desarrollista y del viejo patrón de acumulación y en el inicio del desmantelamiento del sector público, fenómeno impulsado con la implantación de las políticas de ajuste y privatización al iniciar la década de los ochenta

Este proceso no es ajeno a los fenómenos de globalización e integración que se viven en el mundo a partir del último cuarto del siglo XX. Ellos enmarcan y determinan las profundas transformaciones que sufren los Estados y los sectores públicos del mundo, profundizando el deterioro y desmembramiento de las instituciones, empresas y organismos públicos y acelerando el desmantelamiento de los Estados benefactores y desarrollistas. La globalización es un fenómeno de la realidad contemporánea que involucra procesos tanto económicos, como

políticos, sociales, culturales, tecnológicos y de información. Es la nueva tendencia que presenta el capitalismo en su reestructuración mundial para hacer frente a la crisis, pero que conduce a la conformación de auténticos sistemas mercantiles mundiales, en donde todo, sociedades, cultura, políticas, formas de gestión pública, arte, ciencia, filosofía, religión, bienestar social, educación, etcétera, se orientan al mercado y a objetivos meramente competitivos y mercantiles.

La globalización se acompaña del paradigma neoliberal que supone la primacía del mercado sobre el Estado, la superioridad del sector privado y el fracaso del sector público como forma de organización de la vida económica y social. Aunque el argumento se sustenta en las recientes crisis fiscales de los gobiernos, este supuesto en realidad está ocultando que frente a la crisis del capitalismo que irrumpe en la década de los años setenta y la competencia feroz que desata a nivel mundial, los grandes capitales tienden a expandirse más allá de las fronteras nacionales buscando ámbitos de actuación más rentables y seguros, los que encuentran en los sectores públicos.

Los sectores públicos comprenden áreas de gran crecimiento y alta rentabilidad para la valorización del capital, pues en gran parte de ellas se centra el desarrollo tecnológico y los recursos necesarios para enfrentar los retos de la globalización, como las telecomunicaciones, los transportes, los energéticos, los químicos, los servicios financieros y la energía nuclear; por lo que las empresas transnacionales, en un marco de creciente competitividad, pusieron la mira en los sectores públicos alegando que las empresas y entidades públicas son altamente ineficientes y burocráticas, por lo que debían privatizarse.

Esta embestida neoliberal contra lo público se ha traducido en el retiro del Estado de áreas estratégicas y sectores productivos de interés nacional, mediante procesos de desregulación y privatización y con el recorte de los gastos públicos

a dichas áreas, mecanismos que imponen los organismos financieros internacionales, sobre todo a las naciones endeudadas, a fin de abrir espacios al crecimiento y movilidad de las grandes corporaciones transnacionales. La implantación de la llamada Reforma del Estado o “reinención” global del sector público y de los instrumentos del “libre mercado” a partir de la década de los ochenta, introduce en los países una reforma integral que incluye reformas económicas e institucionales, que en la práctica ha significado la disminución, descapitalización y desmantelamiento de los sectores públicos y la entrega de los recursos nacionales al capital transnacional.

Se hace evidente que la actual estrategia de globalización conlleva modificaciones sustantivas en el papel y funcionamiento de los Estados nacionales acorde con las necesidades de la globalización de los mercados, pues fija límites a su actuación y propicia el desmantelamiento progresivo de áreas completas de los sectores públicos, principalmente mediante la privatización de las empresas y organismos del Estado y con la desregulación y concesión de los servicios públicos. Globalización y privatización se convierten así en tendencias mundiales que permiten la ampliación y rectoría irrestricta de los grandes capitales en todos los procesos económicos, políticos y sociales del mundo, incrementando con ello el poderío del mercado y debilitando y desestructurando los Estados nacionales.

Esta tendencia mundial a la disminución de la presencia del Estado y al incremento del poder del mercado no significa que el intervencionismo estatal se vuelva superfluo. Ciertamente la renuncia del sector público de sus áreas política y económicamente estratégicas de la sociedad con las privatizaciones y desregulaciones debilitó a los Estados y su capacidad de conducción de las sociedades. Pero el intervencionismo estatal no se desmontó más que en sus funciones sociales que le daban legitimidad y en sus funciones desarrollistas que le daban fortaleza y soberanía.

La actuación del Estado en la globalización se redefinió en términos neoliberales y a través de los programas de reforma, lo que significa que el papel interventor del Estado dejó de cumplir una función redistributiva de la riqueza para orientarse de manera más ostensible al mercado y a los sectores sociales más poderosos en la actual etapa de la globalización: la oligarquía financiera internacional. La reforma neoliberal del Estado implicó, así, renunciar a sus funciones sociales aumentando con esto la marginación social y los problemas de pobreza. Las tareas tradicionales del sector público y sus instituciones fueron suplantadas por otras más especializadas y selectivas, como la privatización y desregulación, dirigidas a "facilitar" la globalización de los mercados y a fortalecer a los grandes capitales.

En la globalización, las privatizaciones se convierten en el mecanismo idóneo para la mundialización de los mercados. El recorte sustancial de la funciones y regulaciones estatales y la transferencia masiva de activos productivos y financieros del sector público al privado, permiten la expansión de los grandes capitales extranjeros en los sectores productivos nacionales así como su interconexión, afianzando la conformación de una economía global. De esta manera, sectores estratégicos y de interés nacional se fueron privatizando y desnacionalizando en prácticamente todo el mundo a partir de los años ochenta. Pero también se transfirieron a los sectores privados servicios públicos de interés social, como la educación, la salud, seguridad social y la vivienda, pasando estos servicios a regirse por los dictados del mercado, es decir, dejaron de responder a las necesidades sociales para atender una demanda privada solvente y elitista.

En México, los procesos de globalización e integración impulsaron igualmente transformaciones en el funcionamiento y organización del aparato estatal y del sector público así como en la estructura económica del país. La forma de inserción de México al proceso de globalización en calidad de país maquilador y exportador de manufactureras, con base en nuestra ventaja

competitiva de contar con una de las manos de obra más baratas del mundo, impuso un modelo de desarrollo donde los ejes dinamizadores son el sector exportador - dominado por las empresas transnacionales y que aprovecha esta mano de obra - y la apertura externa.

En este nuevo modelo, auspiciado por los organismos financieros internacionales y el consenso de Washington, se transfiere a las fuerzas del mercado transnacional un papel protagónico y supraestatal, por lo que venían sobrando el Estado desarrollista y rector y todas las empresas públicas. Sin embargo, las tendencias autoritarias, centralistas y patrimonialistas del modelo burocrático anterior permanecieron por ser congruentes con los criterios de funcionamiento del Estado neoliberal, el cual reforzó sus vínculos con los grandes grupos financieros, desarrollando prácticas clientelares y discrecionales más sofisticadas y especializadas, las cuales se expresaron a través de los procesos de desregulación y privatización, pero también con tareas de "rescate" de los empresarios entrados en problemas.

La transformación radical del estilo de desarrollo y de las formas de intervención y regulación del Estado en la sociedad son resultado de las presiones de los acreedores internacionales y de la fuerza adquirida por el capital financiero internacional en la globalización. Mediante la firma de los convenios con el FMI para reestructurar la deuda externa se impusieron al país programas de ajuste, que incluyen los recortes al gasto público, la liberalización, desregulación y privatización de la economía, así como profundas reformas institucionales que eliminaban cualquier resabio del modelo estatista y proteccionista e impulsaban la globalización del capitalismo transnacional hegemónico. Con la puesta en marcha del TLCAN en 1994, las grandes transformaciones a favor del mercado se formalizan y ahondan, asegurando la integración y subordinación del Estado mexicano al torbellino globalizador dirigido por Estados Unidos.

Las grandes transformaciones a favor del mercado también derivan del ascenso de una nueva élite política en el gobierno mexicano, identificada con los esquemas antiestatistas y con los intereses de la burguesía financiera más poderosa, la que reclamaba más mercado y menos gobierno. Bajo esta élite dirigente, conocida como tecnoburocracia, se propicia la reformulación del Estado como agente de la globalización, impulsando la privatización de los recursos fundamentales del país con el fin de reforzar la presencia de los particulares en la economía y conduciendo la administración pública bajo una óptica gerencial-empresarial, más como impulsora de los mercados que del bienestar social y con la mira puesta en privatizar y mercantilizar los servicios públicos.

Con la tecnocracia, que desplaza en 1982 a la burocracia política tradicional, se sentaron las bases del Estado neoliberal y del modelo de desarrollo exportador y privatista, sometiendo al país a partir de entonces a proyectos de largo plazo diseñados por instituciones administrativas supraestatales (FMI y BM), que conducen a una pérdida en la capacidad de control del Estado sobre sus principales instrumentos de intervención en la economía y la sociedad y a la apertura y privatización de áreas estratégicas y recursos fundamentales de la Nación para su entrega a los grandes capitales, tanto nacionales como extranjeros.

Con el llamado cambio estructural y el impulso de la Reforma del Estado, los gobiernos tecnócratas de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo procedieron a transformar al Estado y al sector público a tono con las necesidades de globalización de los grandes capitales, mediante la intensificación de las funciones estatales a favor del mercado y desarticulando y desmantelando al sector público. Esto ha sido posible aplicando tres mecanismos básicos que ya hemos mencionado: la privatización, desregulación y los recortes al gasto gubernamental. Tanto la instrumentación de un marco legal para desregular y abrir todas las áreas del sector público a los inversionistas privados, como las

liquidaciones de empresas, el desfinanciamiento de entidades e instituciones públicas, la desintegración o segmentación de corporaciones públicas para facilitar su venta a empresarios privados, y las privatizaciones, forman parte de las nuevas funciones del Estado neoliberal que la tecnocracia consolida para facilitar e impulsar el fortalecimiento de los sectores privados, pero que conducen invariablemente al desmantelamiento del sector público y al debilitamiento de la capacidad de gestión estatal.

Bajo estos criterios eficientistas y tecnocráticos, se han registrado en el país tres grandes olas privatizadoras impulsadas por las tres administraciones neoliberales. La estrategia privatizadora de los gobiernos de MMH, CSG y EZP incluyó a las ramas prioritarias y estratégicas consideradas por la Constitución como bienes de propiedad nacional y del dominio directo de la Nación. Miguel de la Madrid inició el retiro gubernamental de las áreas prioritarias y Carlos Salinas hizo lo propio vendiendo empresas estratégicas de gran crecimiento y un potencial de rentabilidad muy alto, lo que continuó Ernesto Zedillo para beneplácito de los nuevos y poderosos grupos financieros que se beneficiaron con las privatizaciones. De esta forma, para finales del gobierno zedillista el sector público había dejado de participar en ramas tan importantes como la petroquímica, la banca y el crédito, las telecomunicaciones incluyendo teléfonos, los ferrocarriles, aerolíneas, la minería, la siderurgia, el abasto de productos básicos y el sector del campo, y empezó a retirarse de puertos, electricidad, petróleo y gas, carreteras, educación, salud y seguridad social.

Las privatizaciones y desincorporaciones lograron disminuir el tamaño del sector público de manera considerable, pues de 1155 entidades que existían en 1982, para 1999 ya sólo quedaban 203. Aunque lo verdaderamente importante y que debilita al sector público no es la merma en sí, sino la mutilación que se hizo de sus sectores estratégicos y realmente productivos, que constituyen la base material y patrimonial de la Nación y los que le permiten al Estado cumplir con los

mandatos constitucionales y fortalecer su rectoría y capacidad de conducción del desarrollo nacional de manera soberana e independiente. Además, con las reformas neoliberales, la educación, la investigación científica y tecnológica, el abasto y la vivienda, la salud y seguridad social, dejaron de ser funciones de servicio público que debe proveer el Estado para delegarlo en particulares, privatizándolos y mercantilizándolos para beneficio de los sectores privados que lucran con estos servicios que debieran ser de interés social.

Bajo el argumento de que un Estado adelgazado es más justo y eficaz, la estrategia privatizadora-desmanteladora ha enajenado los sectores estratégicos y potencialmente más rentables de la economía, mercantilizado los servicios públicos y ampliado la subcontratación y provisión privadas, lo que fortalece a los grupos monopólicos y transnacionales, pues ahora tienen más poder para influir e intervenir en la estrategia económica y en las políticas públicas de la nación, debilitando al sector público y sus funciones reguladoras y conductoras del crecimiento económico. Sin embargo, las privatizaciones y el logro de un sector público disminuido no trajo como contraparte un gobierno más concentrado en lo social ni un sector privado más productivo y eficiente.

No se consiguió que el sector público respondiera con mayor eficacia a las demandas de la población ni que mejorara su desempeño en lograr aumentar la calidad de vida de los ciudadanos. Al contrario, lo que se ha venido observando en los últimos 18 años es un creciente retiro de las obligaciones sociales del Estado y un mayor descuido y abandono de su función rectora, promotora y reguladora de un desarrollo sostenido y equitativo. Esto ha traído como resultado la profundización de las desigualdades sociales y una mayor concentración de la riqueza. En el periodo en que se aplicaron estas políticas, de 1982 a 1999, los salarios contractuales perdieron 64% de su poder de compra y los mínimos cayeron 70%, situándose por debajo de la capacidad adquisitiva que tenían en 1956; el ingreso por habitante presenta un crecimiento cero (0.02%); más de

cuatro millones de mexicanos emigraron a Estados Unidos buscando empleo y más de 20 millones de personas pasaron a engrosar las filas de la pobreza y la indigencia¹.

Tampoco las políticas privatizadoras condujeron al desarrollo de mercados eficientes ni a la mayor competitividad de los sectores enajenados frente a los procesos de globalización. Importantes empresas privatizadas, como AHMSA, las aerolíneas, las carreteras y los bancos, han caído en profundas crisis financieras y problemas de insolvencia y corrupción en manos de sus nuevos dueños, al grado que la intervención estatal para rescatarlas de la quiebra inyectándoles cuantiosos recursos fiscales para después trasladarlas a los socios extranjeros, se ha manifestado como una constante de lo que es la función renovada del Estado pos ajuste y neoliberal: socializa las pérdidas para privatizar las ganancias.

La omnipresencia del mercado y el repliegue del sector público están provocando mayores desequilibrios económicos así como el relego del desarrollo de sectores estratégicos y áreas socialmente prioritarias y el incumplimiento de los objetivos nacionales de un desarrollo sustentable con equidad y soberanía que fijan las normas constitucionales. Se está observando que al trasladar la conducción y rectoría de los procesos económicos y sociales del Estado al mercado, se privilegian la maximización de las ganancias y las condiciones macroeconómicas de estabilidad sobre los objetivos de equidad y justicia social.

Así comprobamos que, lejos de mantener la rectoría sobre las áreas fundamentales de la economía y la sociedad, el Estado reformado tiene ahora un margen de acción menos amplio para atender la áreas socialmente prioritarias y resguardar la seguridad estratégica de los recursos naturales de la Nación, así como para decidir soberanamente sobre los destinos y rumbos del país. Con los

¹ José Luis Calva y otros economistas proporcionaron estos datos en el XVI Seminario de Economía Mexicana, organizado por el

procesos de reforma neoliberal del Estado y desmantelamiento del sector público se está cercenando la capacidad de gestión y formulación de políticas gubernamentales y se transita rápidamente hacia una apropiación privada del aparato de Estado

El fracaso de las políticas neoliberales y del mercado han sido superiores y más lamentables al fracaso del Estado desarrollista. Es urgente que el sector público retome su función reguladora y conductora del desarrollo nacional de cara a los procesos de globalización. No que se regrese al intervencionismo de décadas pasadas, sino que se replantee la injerencia estatal en términos eficientes y altamente productivos. El sector público tiene un papel fundamental que desempeñar frente a los procesos de globalización e integración, pero no a favor de los mercados que concentran la producción y el ingreso, sino para recuperar un desarrollo redistributivo de la riqueza y conducir un crecimiento integral y autosustentable que permita al país mejores condiciones y mayor fortaleza para hacer frente a los procesos de globalización.

Sólo con el desempeño más relevante pero también más eficaz del sector público se podrán eliminar de manera importante los rezagos del estancamiento y pobreza a que nos condujeron las políticas neoliberales. El sector público debe asumir su tarea de rectoría mediante el control, regulación y planeación de la actividad económica y social, la cual sólo se logra con el control directo de los principales bienes y recursos estratégicos de la Nación y mediante el suministro de los servicios de carácter social como la educación, la salud y seguridad social.

El sector público debe desempeñar un papel más relevante en la conducción de la sociedad y la economía, definiendo de manera soberana la orientación de las políticas que mejor representen los intereses mayoritarios de la sociedad mexicana frente a los intereses globales de las oligarquías y sus

aliados. Para esto tiene que recuperar y mantener el dominio y gestión de los bienes públicos estratégicos, que como el petróleo, la electricidad, las comunicaciones y transportes, puertos, telecomunicaciones, la banca, el campo, aguas y bosques, pertenecen a la Nación y forman parte del sustento y poderío económico del Estado así como de su soberanía. Deberá para ello elevar la eficacia de las empresas públicas, volviéndolas más productivas y rentables y eliminando el subsidio que éstas otorgan a los empresarios privados. Mediante una mayor autonomía en materia de financiamiento y gestión, las empresas públicas se convertirán en un poderoso auxiliar de las finanzas públicas.

Se requiere de una administración pública que asuma la responsabilidad social frente a la pauperización y la desigualdad social, poniendo al sector social en el centro de su proyecto de nación. Esto requiere nuevas formas de gestión estatal que incrementen la eficiencia y eficacia del sector público así como la competitividad de sus áreas estratégicas, sin olvidar que una prioridad de la función pública es incrementar los niveles de bienestar de la población aumentando el empleo bien remunerado y proporcionando bienes y servicios públicos eficientes y competitivos.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.

Alejo, Francisco Javier. "La política fiscal en el desarrollo económico de México". *La sociedad mexicana: presente y futuro*. Selección de M.S.Wionczek, Lecturas 8, **El Trimestre Económico**. México, Ed FCE, 1979.

Álvarez Béjar, Alejandro. **La crisis global del capitalismo en México. 1968-1985**. México, Ed ERA, 1987.

-----, "El acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos". **Momento Económico**, no.53, IIEc-UNAM, enero-febrero, 1991

-----, **Reestructuración financiera y productiva: raíces y resultados de la privatización en México**. México, UNAM, 1993, mimeo.

-----, "El Estado nacional y el mercado: mitos y realidades de la globalización". **Investigación Económica** no.297, enero-marzo, 1994.

-----, **Las privatizaciones en México, 1988-1994: economía política de la fabricación de millonarios**. México, UNAM, 1994, mimeo.

Álvarez Béjar, Alejandro et. al. **Industrialización y lucha de clases en México: la etapa de transición al capitalismo monopólico**. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1973.

Álvarez Béjar, A. y Gabriel Mendoza P. **México 1988-1991: ¿un ajuste económico exitoso?** México, UNAM, 1991.

Anderson, Perry. **El Estado Absolutista**. México, Ed SXXI, 1990.

Ángeles, Luis (comp.) **Los desafíos de la globalización: economía mundial y sociedades nacionales. Perspectivas de la modernización política**. México, IEPES-PRI, 1990.

----- (comp.) **Reforma del Estado: las razones y los argumentos**. México, IEPES-PRI, 1990.

Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, E FCE, 1993.

Ayala Espino, José. **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**. México, Ed. Porrúa-Facultad de Economía, UNAM, 1996.

- **Límites del mercado, límites del Estado.** México, Ed INAP, 1992.
- "Auge y declinación del intervencionismo estatal, 1970-1976". **Investigación Económica**, no.3, UNAM, julio-septiembre, 1977.
- "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta". **Investigación Económica**, no.150, UNAM, vol.XXXIII, octubre-diciembre, 1979.
- "La reforma política y económica del Estado: modelos y estrategias. Elementos para un marco conceptual", en Pedro López Díaz (coord), **op.cit.**
- Ayala Espino, J. y Francisco Javier Villa. "El complejo productivo estatal: elementos para un diagnóstico", **Economía Informa**, no.106, UNAM, julio, 1983.
- Bernal Sahagún, Víctor M. et.al. **La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿alternativa o destino?** México, IIEc-SXXI, 1990.
- Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia.** México, Ed FCE, 1996.
- Borón, Atilio. "Mercado, Estado y democracia. Reflexiones en torno a una propuesta paleoliberal", en Rosario Green (1983).
- Cabello, Alejandra. **Globalización y liberalización financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis.** México, Plaza y Valdés Editores, 1999.
- Cabello, Alejandra, Edgar Ortiz y Marcela Torres. "Desempeño financiero de la empresa pública mexicana sujeta a control presupuestal", en **Empresa Pública. Problemas y Desarrollo**, vol. II, nos. 6-7, enero-diciembre, 1988, División de Administración Pública, CIDE, pp. 127-154.
- Calva, José Luis (coord). **Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos.** México, Ed Juan Pablos, 1995.
- **El modelo neoliberal mexicano.** México, Juan Pablos Editor, 1995.
- Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México (1971-1979)**, T.2. México, Ed Porrúa, 1980.
- Carrillo Castro, A. (coord) **Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción.** México, INAP, 1976.

Carrillo Castro, A. y Sergio García Ramírez. **Las empresas públicas en México**. México, Ed Porrúa, 1983.

Castells, Manuel. **La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo**. México, Ed SXXI, 1978.

-----, **La crisis económica mundial y el capitalismo americano**. España, Ed Laia, 1978.

Ceceña, José Luis. "Reflexiones sobre la reaganomanía y el Tercer Mundo". **Problemas del Desarrollo**, no.58, vol.XV, UNAM, mayo-julio, 1984.

Chanes Nieto, José. "La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), **op.cit.**

Chang, Ha-Joon. **El papel del Estado en la economía**. México, Ariel-Facultad de Economía, UNAM, 1996.

Chomsky, Noam. **Política y cultura a finales del siglo XX**. México, Ed Ariel, 1995.

Chomsky, Noam y Heinz Dieterich. **La Sociedad Global**. México, Ed Joaquín Mortiz, 1996.

Colclough Christopher y James Manor (comp.) **¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo**. México, Ed FCE, 1994.

Concheiro Bórquez, Elvira. **El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista**. México, IIEc-UNAM, 1996.

Cordera Campos, Rolando. "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia", **Comercio Exterior**, vol.29, no.4, México, abril, 1978.

Córdova, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?", en **Nexos**, no.145, enero de 1990.

Crozier, Michel. **Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio**. México, Ed FCE, 1989.

-----, **Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos**. México, Ed FCE, 1995.

Cunill Grau, Nora. "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social", en CLAD, **Reforma y Democracia**. Caracas, Venezuela, no.8, mayo de 1997.

Dávila Aldás, Francisco. "Cambios tecnológicos, globalización económica y regionalización", en J.L. Calva (coord), **op.cit.**

Dieterich, Heinz. "Globalización, educación y democracia en América Latina", en Noam Chomsky y Heinz Dieterich, **op.cit.**

Dieterich, Heinz. **Noam Chomsky habla de América Latina y México.** México, Ed Océano, 1998.

Donahue John D. **La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados.** Argentina Ed Paidós, 1991.

Friedman, Milton y Rose Friedman. **Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico.** España, Ed Grijalbo, 1980.

Galindo, Magdalena. "México, campeón mundial en el procesos de reprivatización", **Revista Universidad Obrera de México**, no.3, junio 15, 1988.

García Cantú, Gastón. **Las invasiones norteamericanas en México.** México, Ed ERA-SEP, 1971.

Glade, William. **Privatización de empresas públicas en América Latina.** México, Ed Gernika, 1995.

Gómez Calcaño, Luis, "La redefinición del Estado social: el caso de Venezuela", en Menno Vellinga (coord), **op.cit.**

González Souza, Luis. "México ante la integración de Norteamérica: entre la democracia y el vasallaje", en Víctor M. Bernal Sahagún et.al., **op.ct.**

Gough, Ian. "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado", en Sonntag, Heinz Rudolf y Héctor Valecillos (comp), **op.cit.**, pp. 224-302.

Green, Rosario. **Los mitos de Milton Friedman.** México, Ed Nueva Imagen, 1983.

-----, **La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos.** México, Sría. de Relaciones Exteriores, 1988.

Guerra-Borges, Alfredo. "Regionalización y bloques económicos. Tendencias mundiales desde una perspectiva latinoamericana", en J.L. Calva (coord), **op.cit.**

Guerrero, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista.** México, Ed Fontamara, 1995.

----- **El Estado y la Administración Pública en México.** México, Eds INAP, 1989.

Guillén, Arturo. "Balance de la privatización en México", en **Revista Iztapalapa**, no.38, año 16, UAM-Z, 1996.

Guillén Romo, Héctor. **Orígenes de la crisis en México.** México, Ed ERA, 1984.

----- **El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988.** México, Ed ERA, 1994.

----- "Bloques regionales y globalización de la economía". **Comercio Exterior**, vol.44, no.5, mayo, 1994.

----- **La contrarrevolución neoliberal.** México, Ed ERA, 1997.

Hernández Oliva, Citlalli. "Globalización, Estado y Administración Pública: del repliegue al debilitamiento del Estado", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**, no.38, abril-junio, 1998.

Huerta, Arturo. **Carteras vencidas, inestabilidad financiera.** México, Ed Diana, 1997.

----- "La privatización de la industria eléctrica: una consecuencia más de la globalización", en **Momento Económico**, no.103, mayo-junio, 1999.

----- "Privatización versus regulación estatal", en **Economía Informa**, no. 184, junio de 1990, Facultad de Economía, UNAM.

Inostroza Fernández, Luis. "El sector público en América Latina", en Edgar Ortiz, comp./ed. **Administración Pública. Economía y Finanzas. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe.** México, Departamento de Administración Pública, CIDE, febrero de 1990, t.I.

Keynes, John Maynard. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.** México, Ed FCE, 1977.

Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas.** México, Ed FCE, 1989.

Kliksberg, Bernardo (comp). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.** México, INAP-FCE, 1994.

-----, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio
Una agenda estratégica para la discusión", en B. Kliksberg (comp), **op.cit.**

Krieger, Emilio. **En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna.** México, Ed Grijalbo, 1994.

Laurell, Asa Cristina. **La reforma contra la salud y la seguridad social.** México, Ed ERA, 1997.

Lenin, Vladimir I. **El Estado y la Revolución.** España, Ed Planeta-Agostini, 1993.

Lopez Díaz, Pedro (coord). **México: reforma y Estado.** México, IIEc.UNAM-UAM, 1996.

López Obrador, Andrés Manuel. **FOBAPROA: expediente abierto.** México, Ed Grijalbo, 1999.

Madrid Hurtado, Miguel de la , et.al. **Cambio estructural en México y en el mundo.** México, Ed FCE-SPP, 1987.

Maia Muñiz, Reynaldo. "Reforma del Estado en América Latina: ¿descentralización o decadencia del Estado-Nación?", en Mauricio Merina H. (coord), **op.cit.**

Mántey de Anguiano, Guadalupe y Noemí Lévy (coomp). **Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano.** México, UNAM-DGAPA-ENEP Acatlán, 1998.

Manzo Yepes, José Luis. **¿Qué hacer con PEMEX? Una alternativa a la privatización.** México, Ed Grijalbo, 1996.

Margáin, Eduardo. **El Tratado de Libre Comercio y la crisis del neoliberalismo mexicano.** México, Universidad de Guadalajara-Juan Pablos Editor, 1997.

Martin, Hans-Peter y Harald Schumann. **La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar.** España, Ed Taurus, 1998.

Marx, Carlos. "Notas críticas la artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano.'"(1944), en INAP, **Revista de Administración Pública**, no. 4-54. 1956-1983, febrero de 1983, pp.357-368.

Marx, Carlos y Federico Engels. **Obras Escogidas en dos Tomos.** Moscú, Ed Progreso, 1955.

----- **El Manifiesto del Partido Comunista.** Moscú, Ed Progreso-Ediciones de Cultura Popular, 1979.

Mendoza Pichardo, Gabriel. "Financiamiento y crecimiento: la experiencia de México en los años noventa", en Gpe. Mántey de Anguiano y Noemí Levy (comp.), **op.cit.**

Merino Huerta, Mauricio(coord).**Cambio político y gobernabilidad.** México, Colegio Nal. de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1992.

Moreno Espinosa, Roberto. **La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio.** México, IAPEM, 1996.

Morera Camacho, Carlos. **El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones.** México, E ERA-IIEc-UNAM, 1998.

Nacional Financiera. "La política industrial", en Leopoldo Solís, **op.cit.**

Ohmae, Kenichi. **El fin del Estado-nación.** Chile, Ed Andrés Bello, 1997.

Ojeda Cárdenas, Juan. **Lecciones y enseñanzas en torno a la privatización de los puertos en México: el caso del puerto de Salina Cruz (Oaxaca) en el marco de una estrategia de desarrollo (1994-1998).** México, INAP-SEDESOL, mimeo, 1998.

Ortiz Martínez, Guillermo. "América Latina ante el proceso de globalización económica", en **El Mercado de Valores**, mayo de 1997.

Osborne, David y Ted Gaebler. **La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.** Barcelona-Buenos Aires-México, Ed Paidós, 1991.

Oszlak, Oscar. "II.Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (comp.), **op.cit.**

Piñera, José y William Glade. "Privatización en Chile", en W. Glade, **op.cit.**

Poulantzas, Nicos. **Sobre el Estado capitalista.** España, Ed Laia, 1974.

Prebisch, Raúl. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". **Boletín Económico de América Latina.** New York, CEPAL, febrero de 1962.

Quintana Rodiles, Enrique y Janine Rodiles. "La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de la política económica". **Revista Análisis Económico**, UAM-A, vol.X, no.21, julio-diciembre de 1992.

Rebolledo, Juan. **La reforma del Estado en México**. México, Ed FCE, 1993

Ricardo, David. **Principios de economía política y tributación**. México, Ed FCE, 1973.

Rodríguez Araujo, Octavio. "Reforma del Estado: límites y perspectivas", en **Estudios Políticos**, no.14, cuarta época, enero-abril, 1997.

Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) **Reflexiones al futuro**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.

Rodríguez, Víctor. "Una propuesta de reforma eléctrica cuestionable", en **Momento Económico**, no.103, mayo-junio de 1999.

Rogozinski, Jacques. **La privatización de empresas paraestatales**. México, Ed FCE, 1993.

Roosevelt, Theodore. "Mensaje anual de 1904", en *Lecturas Universitarias* 19, **Latinoamérica en el siglo XIX 1898-1945**, t.1. México, UNAM, 1973.

Rosas, María Cristina. **México ante los procesos de regionalización económica en el mundo**. México, IIEc-UNAM, 1996.

Rueda Peiro, Isabel (coord) **Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México**. México, IIEc-SXXI, 1994.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en **Nexos**, no.148, abril, 1990.

Sánchez González, José Juan. **La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neoliberal**. Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.

----- **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. México, Ed INAP, 1998.

----- **La administración pública en la reforma del Estado en México**. Tesis, 1997, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Saxe-Fernández, John. "Soberanía, territorio y seguridad nacional". **Quórum**, año VIII, no.67, México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, julio-agosto, 1999.

Shefner, Jon "La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México", en Menno Vellinga (coord), **op.cit.**

Sheinbaum, Claudia. "Análisis de la propuesta de reestructuración del sistema eléctrico nacional", en **Momento Económico**, no.103, mayo-junio de 1999.

Silva, Patricio. "Neoliberalismo, democratización y ascenso tecnocrático", en Menno Vellinga (coord), **op.cit.**

Smith, Adam. **Investigación sobre la naturaleza y causa sobre la riqueza de las naciones**. México, Ed FCE, 1997.

Smith, Lee. "Time to buy Mexico?", en **Fortune**, february 6, 1995.

Smith, Peter H. "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina", en Meno Vellinga (coord), **op.cit.**

Solís, Leopoldo. **La economía mexicana**. El Trimestre Económico, Lecturas 4. México, Ed FCE, 1973.

Sonntag, Heinz Rudolf y Héctor Valecillos (comp). **El Estado en el capitalismo contemporáneo**. México, Ed SXXI, 1977.

----- "Nota introductoria sobre la problemática teórica del Estado capitalista", en H.R.Sonntag y H.Valecillos (comp.), **op.cit.**

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. México, Ed SXXI, 1993.

Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México". **México: 75 años de Revolución**. México, Ed FCE, 1988.

Téllez, Luis. "Electricidad, Estado y desarrollo", en **Momento Económico**, no.103, mayo-junio de 1999.

Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**, t. I. España, Alianza Editorial, 1982.

Thurow, Lester C. **El futuro del capitalismo**. Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea**. México, IAPEM-UAEM, 1997.

Vellinga, Menno (coord). **El cambio del papel del Estado en América Latina**, México, Ed SXXI, 1997.

Vidal, Gregorio. "América Latina, flujos internacionales de capital y proceso de privatizaciones", en Gpe. Mántey de Anguiano y N. Lévy Orlik (comp.), **op.cit.**

Villarreal, René. **La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo**. México, Ed Océano, 1983.

-----, **Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?** México, Ed Diana, 1988.

-----, **Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno**. México, NAFIN-FCE, 1993.

-----, "Hacia una economía participativa de mercado. El reencuentro del Estado con el mercado y la sociedad". **El Economista Mexicano**, nueva época, vol.1, no.3, abril-junio, 1997.

Yocelovsky, Ricardo A. "Privatizaciones, ideología y modelo de desarrollo". **Revista Iztapalapa**, UAM-Z, año 16, no.36, 1996.

Zárate Toledo, Ma. Antonieta. "La importancia estratégica del Istmo de Tehuantepec", en Quórum, **loc.cit.**

Zorrilla Martínez, Pedro. G. "Desarrollo social, Estado y sociedad", en O. Rodríguez Araujo (coord.), **op.cit.**

INFORMES Y DOCUMENTOS.

Banco Mundial. **Informe sobre el desarrollo mundial, 1980.**, Washington, D.C. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BM, agosto de 1980.

-----, **Informe Anual 1985**. BM, Washington, D.C. USA

-----, **Informe Anual 1987**. BM, Washington, D.C. USA

-----, **Informe Anual 1990**. BM, Washington, D.C. USA

-----, **Informe sobre el desarrollo mundial, 1996. De la planificación centralizada a la economía de mercado**. BM, Washington, D.C. USA

----- **Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación.** BM, Washington, D.C.USA

----- **Informe Anual 1998.** BM, Washington, D.C.USA

CEPAL. **La industrialización latinoamericana en los años setenta.** Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, 1975.

----- **El proceso de industrialización en América Latina.** Nueva York, Naciones Unidas, 1956.

----- **El proceso de industrialización en América Latina.** Nueva York, Naciones Unidas, 1975

Comisión Federal de Competencia para los futuros inversionistas en México. **Mexico: your partner for growth. Regulatory reform and competition policy: setting the incentives for an efficient economy.** México, febrero de 1994.

FMI. **Informe Anual 1986.** Washington, D.C.USA.

----- **Informe Anual 1990.** Washington, D.C.USA.

NAFINSA. **La economía mexicana en cifras.** México, 1961.

Cuarto Informe de Gobierno. 1º de septiembre de 1998. Anexo, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

Quinto Informe de Gobierno. 1º de septiembre de 1999. Anexo, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

México Social 1996-1998. México, División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex- Accival, 1998.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tomos I y II. México, Eds Gernika, 1994.

Boletín de Indicadores Económicos Internacionales.

REVISTAS Y PERIÓDICOS

Comercio Exterior

Día, El

Economista, El

Expansión.

Financiero, El

Fortune

Jornada, La

Mercado de Valores, El

Monde Diplomatique, Le

Nexos

País Digital, El

Proceso.

Reforma