

CAPÍTULO 8. PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: PROYECTO SUPRANACIONAL	139
8.1. Del intervencionismo estatal al intervencionismo supraestatal: la injerencia del FMI y del BM.	141
8.2. La privatización y el desmantelamiento del sector público en el consenso de Washington.	148
8.3. La reforma del Estado y la privatización.	159

Capítulo VIII

PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: PROYECTO SUPRANACIONAL

VIII. PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: PROYECTO SUPRANACIONAL.

Nuestra reinserción al mercado mundial en calidad de país maquilador y exportador de manufacturas intermedias y como abastecedor de petróleo a 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 tercer 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 norteamericana.¹⁷⁵

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".¹⁷⁶

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ Magdalena Galindo. "México, campeón mundial en el proceso de reprivatización". *Revista Universidad Obrera de México*, no.3, junio 15, 1988, p.11.

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 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".¹⁷⁷

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 aún el nombramiento del personal dirigente del FMI han sido 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

¹⁷⁷ 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.

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".¹⁷⁸

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 mantenida como espada de Damocles para imponer determinada política de (ajuste) y reforma del Estado".¹⁷⁹

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 desacumulación de capital". Y no sólo esto, sino que ahora las políticas gubernamentales "actúan para acentuar dichos problemas".¹⁸⁰

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

¹⁷⁸ Héctor Guillén Romo (1994), p.188 y p.35.

¹⁷⁹ J.L. Coraggio. "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", cit. por Reynaldo Maia Muñoz. "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.

¹⁸⁰ Ver Arturo Huerta. *Carteras vencidas, inestabilidad financiera*. México, Ed. Diana, 1997, pp.106-7.

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 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".¹⁸¹

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".¹⁸² 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 reglamen-

¹⁸¹ Banco Mundial. *Informe Anual 1985*. Washington, D.C., USA, p.93 y B.M. *Informe Anual 1987*, loc.cit., pp. 83 y 89.

¹⁸² Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997*. "El Estado en un mundo en transformación." B.M., Washington, D.C.

taciones 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”.¹⁸³

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 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”.¹⁸⁴

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 Memorandum 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.¹⁸⁵

¹⁸³ Banco Mundial. *Informe Anual 1998*. Washington, D.C., USA, p.58.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ Ver Enrique Quintana y Janine Rodiles, *op. cit.*, p.122.

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 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”.¹⁸⁶

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”.¹⁸⁷

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”.¹⁸⁸

¹⁸⁶ *Ibidem*, p.128.

¹⁸⁷ Héctor Guillén Romo (1994), pp.41-2.

¹⁸⁸ Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*. Washington, D.C. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, agosto de 1980, p.93.

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 salarios y el empleo del sector público, la reducción de las subvenciones y la disminución de las transferencias a las empresas públicas".¹⁸⁹ 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.

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 subdesarrollado-,¹⁹⁰ que la intervención del FMI y posteriormente

¹⁸⁹ FMI. *Informe Anual 1990*. Washington, D.C., USA, p.13.

¹⁹⁰ Sólo superada ligeramente por la brasileña. Ver Rosario Green, *op.cit.*, p.101.

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”.¹⁹¹

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 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

¹⁹¹ 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.

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 secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green.¹⁹²

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.¹⁹³

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 ex-

¹⁹² Rosario Green, *loc.cit.*, p.102.

¹⁹³ 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.

terior, 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 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”.¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁴ 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 capita* 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".¹⁹⁵

Es decir, desde el inicio de la terapia del FMI, el papel de este organismo, "...del Banco Mundial y de las autoridades financieras de 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".¹⁹⁶

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 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.

¹⁹⁵ Cf. Cartas de Intención, cit por Enrique Quintana y Janine Rodiles, *op.cit.*, pp.137-140.

¹⁹⁶ E. Quintana y J. Rodiles, *op.cit.*.pp. 133-4.

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”.¹⁹⁷

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 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.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Ver “Memorándum de políticas económicas al FMI”. *El Mercado de Valores*, no.3, marzo de 1995, pp.5-8.

¹⁹⁸ “México envía memorándum de políticas económicas al FMI”. *El Mercado de Valores*, no.2, febrero de 1996, pp.6-9.

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...”.¹⁹⁹

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 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 desmantelar 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.²⁰⁰

¹⁹⁹ Banco Mundial. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997*, loc.cit., p.166.

²⁰⁰ *El Financiero*, julio 19 de 1990.

Asimismo tenemos la aceptación del 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 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.²⁰¹

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".²⁰² 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.

²⁰¹ Ver *La Jornada*, abril 14, junio 25y 26 y octubre 26 de 1999; Banco Mundial. *Informe Anual 1998*, loc.cit., cuadro 2-15, p.57.

²⁰² Entrevista realizada a Robert Stekan, Director de Operaciones del BM para México y el Caribe, en Enrique Quintana y Janine Rodiles, *op. cit.*, pp. 148-151.

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 Estados Unidos. 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 -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".²⁰³ 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.

²⁰³ José Luis Manzo Yepes, *op.cit.*, pp. 74-78.

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.

Como resultado de la perseverancia en el cumplimiento de los acuerdos con el gobierno de Estados Unidos 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 desmantelado 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 Estados Unidos 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.²⁰⁴

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

²⁰⁴ Ver Arturo Huerta, *op.cit.*

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 desmantelamiento del sector público, procesos que se expresan en la estrategia conocida como reforma del Estado.

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".²⁰⁵ 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.²⁰⁶ 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"-.²⁰⁷ 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".²⁰⁸ 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 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.

²⁰⁵ 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-IIEc-UAM, 1996, pp.45-56.

²⁰⁶ Véase Juan Rebolledo. *La Reforma del Estado en México*. México, Ed. FCE, 1993.

²⁰⁷ Carlos Salinas de Gortari. "Reformando al Estado", en *Nexos*, no.148, abril de 1990, pp.27-32.

²⁰⁸ René Villarreal. *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México, NAFIN-FCE, 1993, p.206.

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 1992.²⁰⁹ 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 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".²¹⁰

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 secun-

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ Alejandro Álvarez Béjar y Gabriel Mendoza P. *México 1988-1991: ¿un ajuste económico exitoso?* Facultad de Economía, UNAM, 1991, p.18.

darios) sobre la base de un criterio técnico de muy dudosa consistencia”.²¹¹ 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 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”.²¹² 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.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² Carlos Salinas de Gortari, *loc.cit.*, p.30. (Subrayado mio).

Efectivamente, para los neoliberales sólo se pueden alcanzar tales objetivos transformando al Estado propietario (Arnaldo 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 Arnaldo 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 inequívoco: *empequeñecer o achicar al Estado, liberándolo de las empresas que ahora administra, ‘desincorporándolas’*”.²¹³

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

²¹³ Arnaldo Córdova. “¿Un nuevo Estado?”, en *Nexos*, no.145, enero de 1990, pp.36-37.

ofrecieron y se impusieron como “políticas nacionalistas” acordes a nuestro tiempo globalizado, bajo el criterio de que responden a una “defensa contemporánea de la soberanía”.²¹⁴

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”.²¹⁵ 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”.²¹⁶

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 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.

²¹⁴ 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 1998, pp.19-40.

²¹⁵ Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997.

²¹⁶ 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.

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 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.

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”.²¹⁷ 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.

²¹⁷ José Juan Sánchez González. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, Ed INAP, 1998, p.151.