

## INTRODUCCIÓN

La globalización es un proceso que se sustenta en el despliegue de los mercados y el retiro del Estado de sus tareas fundamentales de conducción, regulación y planeación del desarrollo. Este globalismo y su expresión actual en el modelo neoliberal, no sólo ha desestructurado a los Estados nacionales replegándolos a un mínimo indispensable y volviéndolos apéndices de los mercados internacionales. También hizo superfluas las políticas y administraciones públicas orientadas a un desarrollo nacional y a la consecución de mejores niveles de bienestar para la población. Instruidos por los organismos financieros internacionales, los Estados y administraciones públicas pusieron la mira en los mercados externos, y su estrategia para atraerlos es poner en venta lo mejor de sus recursos y activos. La privatización se convirtió así, en condición fundamental para entrar a la globalización.

Menos Estado y más mercado ha sido también la divisa seguida por México desde la implantación del modelo neoliberal en 1982. Diferentes voces impulsoras de tal modelo —desde el empresariado nacional hasta los tecnócratas nativos y externos— coincidieron en que se requerían más que nunca reformas al aparato estatal y readecuaciones a la administración pública a fin de aprovechar los retos de la globalización. Estas transformaciones del aparato público se condensaron en un punto primordial: el programa privatizador.

La política de privatizaciones emprendida por la tecnoburocracia, no sólo desmanteló áreas, empresas y funciones estratégicas del sector público, también significó la demolición de instituciones y programas sociales que propiciaron una mayor desigualdad y la ampliación de la brecha entre ricos y pobres. La nueva orientación de la administración pública hacia el mercado y el traslado de empresas y activos públicos a los sectores privados, contribuyó al aumento de las prácticas monopólicas y al incremento desmesurado de la concentración de la riqueza.

Sin embargo, el ataque furibundo del neoliberalismo al sector público y al Estado benefactor-desarrollista continúa, teniendo su expresión máxima en los países subdesarrollados, pues a ellos van dirigidos y en ellos adquieren mayor auge los programas de privatización y desmantelamiento que se viven en el mundo a partir de los años ochenta del siglo XX. Y un

## XVIII

caso clásico es el de México, en donde los cambios tomaron un cauce acelerado con el llamado cambio estructural y la adopción de la reforma del Estado, procesos promovidos por una administración pública deficiente y fuertemente centralizada, identificada con los proyectos privatistas y aperturistas y aliada de la oligarquía productivo-financiera, a la que le transfirió un papel protagónico en los procesos de globalización.

Nuestra preocupación por el cauce que han tomado estos procesos en México y que separan al Estado y administración pública de la gestión y control de los recursos y servicios fundamentales de la nación para depositarlos en el sector privado, nacional y extranjero, quebrantando con ello la capacidad de planeación, conducción y rectoría del Estado y la responsabilidad de la administración pública a favor del interés público nacional, condujo a la elaboración de la presente investigación. Su propósito es, pues, demostrar que la actual estrategia globalizadora y los procesos de privatización adoptados por los gobiernos neoliberales a partir de 1982, sólo lograron despojar al Estado de sus principales activos y recursos estratégicos, debilitando su capacidad de conducción y rectoría de la nación y reemplazando la función social redistributiva de la administración pública por la de promotora y gestora de los procesos del mercado mundiales que dirigen las empresas transnacionales.

Con base en estas consideraciones, se establece en la hipótesis que las privatizaciones y el desmantelamiento del sector público en México, en el periodo que va de 1982 a 1999, devienen, por un lado, de los procesos de globalización e integración en tanto determinantes externos que impulsan los mecanismos del mercado por medio de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y, por el otro, son también resultado de la deficiente administración pública emanada del ascenso y consolidación de la tecnoburocracia, élite política dirigente que pretendió implantar un nuevo modelo de desarrollo de carácter eficientista y orientado al mercado externo pero fuertemente dependiente del capital financiero internacional. Esta nueva clase dirigente 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 y la administración pública de la era de la globalización utilizan para facilitar la consolidación de los grandes capitales a costa de mutilar la función rectora y planificadora del Estado y de abdicar a la responsabilidad social y redistributiva de la administración pública.

Para abordar esta problemática hemos dividido el trabajo en tres partes, cuyo hilo conductor es el intervencionismo estatal y la relación que guarda con la administración pública y los procesos de cambio económico en el mundo contemporáneo. En la primera parte, *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 último capítulo de esta primera parte, 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. Este marco histórico-conceptual nos permitió corroborar el papel fundamental que cumplen los Estados y sectores públicos en el funcionamiento y expansión del capitalismo, pues no sólo sirvieron para consolidar el auge y las economías de bienestar en los países desarrollados, sino que los países atrasados no hubieran podido transitar a fases de desarrollo industrial sin la presencia activa y permanente del Estado y el desarrollo institucional de la administración pública a través de la creación y diversificación de un amplio sector público, el que protegió y promovió un desarrollo económico y social siempre en desventaja, lo cual ilustramos en el caso de México.

La segunda parte de la investigación, denominada *Globalización y privatización: las tendencias mundiales hacia el desmantelamiento del sector público*, nos introduce al problema de la globalización y su impacto sobre los Estados nacionales y sectores públicos. Aquí abordamos la forma como la globalización determina los profundos cambios en el funcionamiento y estructura de los Estados y administraciones públicas, disminuyendo las áreas de influencia estatal, redefiniendo la actuación de las administraciones públicas como promotoras del mercado, replegando las actividades públicas e imponiendo la primacía del mercado en los procesos económicos, sociales y administrativos mediante los mecanismos de la privatización, desregulación y liberalización. En esta parte nos interesa destacar que la globalización no ha tenido el mismo impacto en todos los países, pues mientras los desarrollados impulsores de las políticas del "libre mercado" introducen nuevas medidas proteccionistas y amplían sus sectores públicos, las naciones menos desarrolladas aplican de manera doctrinal los procesos de apertura y repliegue de sus sectores públicos, debilitando con ello su soberanía estatal y la capacidad de gestión pública autónoma.

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. 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 tercera parte, *La privatización y el desmantelamiento del sector público en México en el marco de la globalización: 1982-1999*, recuperamos los análisis precedentes para introducirnos al caso particular de México en el periodo en que se incorporan y consolidan las políticas desmanteladoras del sector público: 1982-1999. Fue preocupación nuestra demostrar que las privatizaciones y el desmantelamiento del sector público en México están determinados tanto por factores externos como por factores internos, es decir, por los procesos de globalización e integración económica a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

(TLCAN), así como por una nueva correlación de fuerzas al interior del aparato público administrativo mexicano, que da como resultado el ascenso de la tecnocracia como clase política identificada con los procesos privatistas y con los grandes grupos industrial-financieros.

A lo largo de tres capítulos explicamos la forma como se fueron incorporando los procesos que terminaron por arrancarle al Estado su función rectora, y a la administración pública su papel social redistributivo y de promotora del desarrollo económico y social. Señalamos cómo los procesos de globalización y la tecnoburocracia hicieron de México un país maquilador y cómo las políticas neoliberales se fueron introduciendo con el cambio estructural y la reforma salinista del Estado, recomendados por los organismos financieros internacionales y el “consenso de Washington”. Además, destacamos que la reforma del Estado y la llamada Nueva Administración Pública, como partes medulares de esta estrategia neoliberal, contribuyeron dramáticamente con los cambios sufridos por la administración pública tanto en su estructura como en sus funciones para hacerla congruente con los procesos globalizadores del capital internacional.

En este renglón, los esfuerzos de la administración pública se encaminaron no tan sólo a la depuración de sus estructuras para eliminar áreas consideradas obsoletas para las nuevas tareas relacionadas con la promoción del país en el exterior (de sus recursos, activos, mano de obra y hasta territorio), sino que se diseñaron mecanismos administrativos y se crearon organismos destinados a aplicar las políticas de ajuste, liberalización y privatización (casos como el de las Unidades de Desincorporación y de Desregulación Económica y la Oficina para las Negociaciones del TLC, son tan sólo tres ejemplos de la forma como administradores de lo público se transformaron en gestores de los procesos privados en detrimento de sus tareas para mejorar el bienestar de la población).

El abordaje de esta problemática se inicia con el examen de las consecuencias que la globalización ha tenido sobre el Estado y el sector público, desestructurándolos 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, análisis que hacemos en el primer capítulo. En el siguiente, 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 las políticas de ajuste y el inicio de la reforma del

## XXII

Estado, cuyos ejes rectores 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 reconversión de la administración pública en gestora y “facilitadora” de los procesos mercantiles, lo que propicia 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 dismantelamiento del sector público y el debilitamiento del Estado y de su capacidad de conducción y gestión pública.

Finalmente, en el epílogo hacemos la recapitulación de las principales ideas vertidas y terminamos con la enumeración de la bibliografía y hemerografía consultadas.