

# **LAS REFORMAS ESTRUCTURALES COMO PARTE DE UNA ESTRATEGIA DE DOMINACIÓN MUNDIAL**

*Miguel Álvarez Texcotitla*

## **RESUMEN**

*En este trabajo se analizan algunos aspectos fundamentales de las reformas estructurales realizadas en los países subdesarrollados en las últimas dos décadas.*

*En la primera sección se definen y explicitan los objetivos de las reformas estructurales. Asimismo, se reflexiona sobre las reformas como parte de una estrategia para asegurar el pago de la deuda externa y la apropiación de los recursos económicos estratégicos de los países subdesarrollados. Posteriormente, se analiza la relación entre la reestructuración de la deuda externa de México y la implantación de las reformas estructurales. Finalmente, se consideran las transformaciones estructurales en el contexto del sistema político mexicano.*

*En la segunda sección se señalan los resultados generales de las reformas estructurales para los países subdesarrollados, y se presentan los resultados económicos de México estrechamente asociados a la implantación de las reformas.*

*Las reformas estructurales son parte importante de la estrategia de dominación de las corporaciones multinacionales y los gobiernos de los principales países desarrollados para asegurar el pago de la deuda externa y la apropiación de los recursos económicos estratégicos de los países en vías de desarrollo.*

*La estrategia de reformas estructurales que creó la expectativa entre la población de los países subdesarrollados de una prosperidad sin parangón en la historia, se ha traducido en frustración y decepción para ellos. En México, las reformas estructurales han aumentado la desigualdad y la pobreza, además de generar estancamiento económico, déficit externo, desempleo, migración e informalidad de la fuerza laboral, y endeudamiento del sector público.*

Palabras clave: reformas estructurales, imperialismo.

## **Introducción**

En esta investigación se analizan algunos aspectos fundamentales de las reformas estructurales aplicadas en los países subdesarrollados en las últimas dos décadas.

En la primera sección se definen y explicitan los objetivos de las reformas estructurales. Asimismo, se reflexiona sobre las reformas como parte de una estrategia para asegurar el pago de la deuda externa y la apropiación de los recursos económicos estratégicos de los países subdesarrollados. Posteriormente, se analiza la relación entre la reestructuración de la deuda externa de México y la aplicación de las reformas estructurales. Finalmente, se consideran las transformaciones estructurales en el contexto del sistema político mexicano.

En la segunda sección se señalan los resultados generales de las reformas estructurales para los países subdesarrollados, y se presentan los resultados económicos de México estrechamente asociados a la implantación de las reformas.

Este trabajo estuvo orientado por un conjunto de preguntas e hipótesis de investigación. Sin embargo, es preciso advertir al lector que en este documento

no se ofrecen respuestas definitivas a las preguntas planteadas, y la comprobación plena de las hipótesis está reservada para las subsiguientes investigaciones sobre el tema. Por lo tanto, en este trabajo sólo pretendo indagar sobre el tema de las reformas estructurales para problematizarlo, para ponerlo en evidencia y a partir de ahí generar ideas, reflexiones y planteamientos críticos.

Las preguntas principales que guiaron esta investigación fueron las siguientes: ¿Por qué se han implantado reformas estructurales en los países en desarrollo? ¿Quién diseñó la estrategia de las transformaciones estructurales? ¿Cómo se ha dado este proceso de reformas en los países subdesarrollados, en particular en México? ¿Cuáles han sido los resultados de los cambios estructurales?

Por lo que respecta a las hipótesis, la primera establece que las reformas estructurales son parte esencial de una estrategia de dominación para asegurar el pago de la deuda externa y la apropiación de los recursos económicos estratégicos de los países subdesarrollados.

La segunda hipótesis postula que las reformas estructurales, aplicadas bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, y la propuesta de una estrategia de modernización y cambio estructural de la economía mexicana, bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari, eran la condición básica exigida por los acreedores internacionales para la reestructuración de la deuda externa de México. Es decir, la presión de los acreedores en los ochenta y principios de los noventa para que México cumpliera sus compromisos financieros con el exterior, forzó la puesta en marcha de las reformas estructurales en nuestro país.

La tercera hipótesis establece que las reformas estructurales, como toda política económico-social, tienen consecuencias diversas para los diferentes grupos sociales de un país. Desde la perspectiva de determinado grupo social, las reformas alcanzaron resultados importantes que beneficiaron de manera significativa a ese grupo. Para otros grupos sociales las reformas significaron un retroceso económico, social y político. Por lo tanto, los resultados de las reformas fueron positivos para un pequeño grupo de empresarios y financieros nacionales y extranjeros, los cuales vieron más que satisfechas sus expectativas con respecto a las reformas. Sin embargo, para la mayoría de la población mexicana las reformas significaron tanto la acentuación de los problemas económicos, sociales y políticos

que estaban presentes en la sociedad mexicana, como la merma del patrimonio social por la transferencia de empresas estatales a empresarios nacionales y extranjeros. Asimismo, las reformas significaron la reducción de la independencia del Estado mexicano para conducir la economía, así como la cancelación de las expectativas de desarrollo económico del país.

## 1. Las reformas estructurales

En esta sección se definen y explicitan los objetivos de las reformas estructurales. Asimismo, estas reformas se consideran parte de una estrategia para asegurar el pago de la deuda externa y la apropiación de los recursos económicos estratégicos de los países subdesarrollados. Posteriormente, se analiza la relación entre la reestructuración de la deuda externa de México y la implantación de las reformas estructurales. Finalmente, se consideran las reformas en el contexto del sistema político mexicano.

### 1.1 *Definición y objetivos de las reformas*

Las reformas estructurales son los cambios en las instituciones, leyes, normas, reglas, costumbres que definen, en un sentido amplio, la estructura económica y condicionan el comportamiento de los agentes económicos, sus expectativas y motivaciones al establecer los derechos, incentivos y deberes que las enmarcan y orientan hacia resultados sociales que se consideran convenientes.<sup>1</sup>

En la política económica estructural existen dos grandes grupos de finalidades: las metas inmediatas y los objetivos últimos.<sup>2</sup> Entre las metas inmediatas de la política estructural destacan las siguientes:

- a) Reforzar la flexibilidad de las economías nacionales, lo que permitirá impulsar el crecimiento de la producción y el empleo; y reducir los costos de los ajustes a los desequilibrios macroeconómicos y a las eventuales perturbaciones externas.

<sup>1</sup> Andrés Fernández Díaz, José Alberto Parejo Gamir y Luis Rodríguez. *Política económica*, 3ª. ed., McGraw Hill, México, 2002, pp. 100-101.

<sup>2</sup> *ibid.*, pp. 114-115.

- b) Contribuir de manera más directa a la reducción del desempleo, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo.
- c) Facilitar, en general, el correcto funcionamiento de los mercados de bienes y servicios a través de la mejora de la emisión de señales por éstos, del aumento de la capacidad de quienes participan en ellos para reaccionar ante dichas señales, y de la eliminación de las distorsiones y limitaciones existentes en ellos, que por lo general son producto de las intervenciones del sector público.
- d) Mejorar la eficacia en la asignación de los recursos productivos a través de la cesión de mayores grados de libertad al funcionamiento de los mercados, del fomento de la competencia y del mantenimiento de su estabilidad.
- e) Aumentar también la eficiencia y dinamismo de las economías nacionales, eliminando los obstáculos estructurales que frenan el crecimiento de la productividad.
- f) Eliminar las barreras comerciales e incrementar la competitividad internacional de las empresas nacionales, que resulta el mejor medio de aumentar al máximo su eficiencia y de favorecer su adaptación a los cambios.
- g) Contribuir a generar condiciones más favorables tanto para las empresas como para los consumidores, garantizando que el marco legal y reglamentario en que se asientan sus actividades funcione de manera justa y eficiente.
- h) Buscar la equidad y el progreso social. Los objetivos económicos y sociales son elementos complementarios de una estrategia de reforma estructural, ya que las reformas no responden sólo a razones de eficiencia económica.
- i) Optimizar la distribución de la renta, tanto a nivel personal como territorial, para mejorar el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.

En cuanto a los objetivos últimos de la política económica estructural, éstos coinciden en parte con los de la política económica estabilizadora, en cuanto a

que la política estructural también pretende reducir la inflación, combatir el desempleo y controlar los desequilibrios de la balanza de pagos, además de intensificar el crecimiento de la producción real de la economía. La política estructural se plantea también objetivos últimos más cualitativos, que escapan del ámbito de interés inmediato de las medidas coyunturales, como mejorar la distribución de la renta y la riqueza nacionales, incrementar la asignación de los recursos disponibles, aumentar la eficiencia en el uso de éstos con carácter permanente, mejorar la calidad de vida de los individuos, e incluso fomentar la solidaridad y la justicia social y económica.

Algunos de los objetivos inmediatos y de largo plazo de la política estructural descritos antes no coinciden con los objetivos implícitos en las reformas estructurales de primera y segunda generaciones propuestos por el Consenso de Washington. John Williamson señala que la historia del Consenso de Washington se inicia en 1989, cuando la prensa estadounidense aún comentaba la poca disposición de los países de América Latina para emprender las reformas que les permitirían salir de la crisis de la deuda. Williamson redactó el documento donde enumera 10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. Este programa de reformas se denominó Consenso de Washington.<sup>3</sup>

En la siguiente clasificación de Andrés Velasco y Patricio Navia se puede observar que sólo en las propuestas de reformas estructurales de segunda generación se contemplan los aspectos de la pobreza y la seguridad social, pero no temas fundamentales como la distribución del ingreso y la riqueza, el medio ambiente y la justicia social y económica.<sup>4</sup>

Según Velasco y Navia, las principales políticas del Consenso de Washington original o, en otras palabras, las reformas estructurales de primera generación son las siguientes:

1. Liberalización financiera
2. Apertura a la inversión extranjera directa

<sup>3</sup> John Williamson. "No hay consenso", *Finanzas & Desarrollo (FMI)*, septiembre de 2003, p. 10.

<sup>4</sup> Véase Andrés Velasco y Patricio Navia. Paper prepared for the IIE Conference on Latin America, Montevideo, October 16, 2001. Revised July 1, 2002.

3. Privatizaciones
4. Desregulación
5. Seguridad para los derechos de propiedad
6. Liberalización comercial
7. Tipos de cambio unificados y competitivos
8. Disciplina fiscal
9. Reorientación del gasto público
10. Reforma fiscal

De acuerdo con esta clasificación, las primeras cinco reformas están estrechamente relacionadas con la apropiación de los recursos económicos estratégicos de los países subdesarrollados, tema que se examina en esta investigación. Las políticas 6 y 7 están vinculadas con la apertura comercial de los países subdesarrollados, y las últimas tres con la estabilidad macroeconómica.

Por otra parte, las políticas del Consenso de Washington ampliado, o reformas estructurales de segunda generación, son las siguientes:

1. Reforma legal y política
2. Creación y fortalecimiento de instituciones regulativas
3. Combate a la corrupción
4. Flexibilidad del mercado laboral
5. Ingreso a la Organización Mundial de Comercio
6. Establecimiento de códigos y normas financieros

7. Apertura prudente y racional de la cuenta de capital
8. No implantación de regímenes de tipo de cambio intermedios
9. Creación de redes de seguridad social
10. Aplicación de políticas de reducción de la pobreza

Las reformas 1 a la 5 están orientadas a consolidar las políticas estructurales iniciales. Las políticas 6, 7 y 8 no son estrictamente reformas, sino sólo cambios que también son necesarios para que las políticas del consenso original funcionen en forma adecuada. En particular, estas políticas tienen el objetivo de moderar la inestabilidad macroeconómica y bancaria producida por la primera oleada de reformas financieras. Finalmente, la 9 y la 10 son una tibia preocupación por los efectos económicos y sociales de las reformas estructurales sobre la población de los países subdesarrollados.

### 1.2 *Las reformas como parte esencial de una estrategia de dominación*

El notable pensador estadounidense Noam Chomsky describe de manera fehaciente en su última obra, *Hegemonía o supervivencia: el dominio mundial de Estados Unidos*, la estrategia del gobierno de George W. Bush para mantener la hegemonía mundial de los Estados Unidos de Norteamérica.

En septiembre de 2002 la administración Bush proclamó su Estrategia de Seguridad Nacional, donde se afirma el derecho de Estados Unidos de recurrir a la fuerza para eliminar cualquier desafío que se perciba contra su hegemonía mundial, la cual ha de ser permanente. Washington dejó en claro que se propone hacer todo lo que esté en su poder para mantener su preeminencia. El gobierno de Bush ha declarado oficialmente una política extremista, que apunta a una perenne hegemonía mundial mediante el recurso de la fuerza donde quiera que sea necesario. Este gobierno busca hacerse oír y adoptó medidas en el acto, para advertir al mundo que va en serio.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Noam Chomsky. *Hegemonía o supervivencia. El dominio mundial de Estados Unidos*, Norma, Bogotá, 2003, pp. 9, 24, 28 y 29.

Desde los años de Ronald Reagan y George Bush, Estados Unidos señaló que se reservaba el derecho de actuar “unilateralmente cuando sea necesario”, incluyendo el “uso unilateral del poderío militar” para defender intereses vitales como asegurar el acceso sin trabas al mercado clave, a las fuentes de energía y a los recursos estratégicos. Que la “ambición imperial estadounidense” se extienda a todo el mundo después del derrumbe de la Unión Soviética no debe despertar mayor sorpresa, advierte Chomsky. Ya hubo numerosos predecesores, con consecuencias no muy gratas de recordar. Sin embargo, la situación actual es muy diferente. En la historia nunca ha habido nada que se parezca ni remotamente al cuasimonopolio de instrumentos de violencia a gran escala en manos de un solo país.<sup>6</sup>

La conservación del poder político y el incremento del control de Estados Unidos sobre las fuentes primarias de energía del mundo son dos pasos importantes del gobierno de George W. Bush hacia el doble objetivo, proclamado con tanta transparencia: institucionalizar una restructuración radical de la sociedad nacional que dará marcha atrás a las reformas progresistas de todo un siglo, y establecer una gran estrategia imperial de dominio permanente del mundo.<sup>7</sup>

Por su parte, Paul Krugman subraya: “Hasta un punto sin precedentes en la historia reciente, éste es un gobierno de y para las personas relacionadas con las corporaciones. No estoy hablando de tráfico de influencias, estoy hablando de experiencia adquirida en sus carreras personales. La administración Bush contiene más antiguos gerentes de corporaciones que ninguna administración pasada”; pero, como lo dijo James Surowiecki en *The New Yorker*, “Casi ninguno de los antiguos gerentes que hoy hacen parte de la administración Bush lideró negocios empresariales competitivos”. Al contrario, proceden de un mundo de “capitalismo de compinches, en el cual es más importante a quién se conoce que lo que se hace y cómo se hace” (...).<sup>8</sup>

A su vez, James Petras señala que Estados Unidos sigue siendo la potencia dominante en términos del mayor número y porcentaje de transnacionales entre

<sup>6</sup> *ibid.*, pp. 26 y 57.

<sup>7</sup> *ibid.*, p. 182.

<sup>8</sup> Paul Krugman, *El gran resquebrajamiento. Cómo hemos perdido el rumbo en el nuevo siglo*, Norma Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004, p. 147.

las 500 mayores, con 227 (45%), seguido por Europa occidental con 141 (28%) y Asia con 92 (18%). Tres bloques regionales de poder controlan 91% de las mayores transnacionales. De modo abrumador, la “globalización” puede verse como un derivado de la capacidad de las transnacionales basadas en estos bloques de poder para mover capital y controlar el comercio, el crédito, el financiamiento y el entretenimiento. Casi tres cuartas partes de las grandes instituciones corporativas se ubican en la esfera de poder Europa-Estados Unidos. Sin embargo, un examen más cercano a la “punta” de las transnacionales gigantes ilustra la mayor concentración del poder en Estados Unidos. Entre las 10 mayores, 80% son estadounidenses y 20% europeas.<sup>9</sup>

Para Petras, los continentes y países que tienen menor desarrollo de transnacionales de clase mundial han estado bajo el dominio de los consorcios euroestadunidenses y sus Estados. La incapacidad de acumular capital endógeno bajo regímenes clientes que sirven a las transnacionales euroestadunidenses es causa fundamental del continuo pillaje de recursos, de las transferencias de ganancias a bancos líderes y del proceso general de desacumulación.

Con respecto a Latinoamérica, Noam Chomsky ilustra crudamente los permanentes propósitos imperialistas de Estados Unidos al citar las palabras del presidente estadounidense William Howard Taft: “No está lejano el día [en que] el hemisferio entero será nuestro de hecho, tal como, en virtud de nuestra superioridad de raza, ya lo es moralmente”. Los latinoamericanos quizás no lo entienden, añadía la administración Wilson, pero eso es porque “son niños traviesos que ejercen todos los privilegios y derechos de los adultos” y necesitan “una mano firme, una mano autoritaria”. Sin embargo, no se deberían descartar los métodos más suaves. Puede que sirva “darles palmaditas y hacerles creer que les tienen cariño”, como aconsejaba el secretario de Estado John Foster Dulles al presidente Eisenhower.<sup>10</sup>

Asimismo, Chomsky señala que George Kennan aleccionaba a los embajadores de Estados Unidos en América Latina sobre la necesidad de guiarse por el interés pragmático en la “protección de nuestras materias primas: nuestras,

<sup>9</sup> James Petras. “La base económica del poder imperial”. Periódico *La Jornada*, 21 de agosto de 2004, p. 26.

<sup>10</sup> Noam Chomsky, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

dondequiera que estén, por lo que debemos preservar nuestro inherente ‘derecho de acceso’ mediante la conquista si es el caso, de acuerdo con la venerable ley de las naciones”.<sup>11</sup>

¿Cómo ha operado en México, en las últimas décadas, esa estrategia de dominación descrita en los párrafos anteriores, en particular las reformas estructurales que son la punta de lanza de dicha estrategia? A continuación se exponen algunas generalidades al respecto, y en las secciones subsiguientes se analizan con cierto detalle estos planteamientos.

En las décadas de 1970 y 1980 México era, más que nunca, un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos. A partir de la crisis mundial del petróleo en los setenta, Estados Unidos se interesó en los yacimientos petrolíferos mexicanos, abundantes y próximos, y empezó un proceso gradual para asegurarlos mediante la imposición a México de sus políticas de reforma estructural.

La falta de cálculo político del gobierno mexicano contribuyó al desarrollo de ese proceso. Al inicio de su sexenio, José López Portillo dio a conocer al mundo, en forma temeraria, la riqueza petrolera recién descubierta en México. En especial, se anunció a los acreedores extranjeros ese hallazgo con el propósito de que moderaran sus exigencias de pago por concepto de deuda externa. Sin embargo, los inversionistas internacionales no sólo no disminuyeron sus exigencias, sino que, de inmediato, ofrecieron cuantiosos recursos al gobierno mexicano, lo cual aumentó en forma considerable la deuda del país.

Los acreedores de México sabían que este país enfrentaba un grave problema de deuda y, dada la magnitud de la misma, tenía dificultades para pagarles. Si los pagos absorbían gran parte de los ingresos del país, éste no contaría con los recursos para financiar el crecimiento de su economía y, por consiguiente, no dispondría de los recursos suficientes para el pago futuro de la deuda. Por lo tanto, se requería transformar radicalmente la economía de México a través de la implantación de reformas estructurales, de modo que el país pudiera cumplir con sus compromisos financieros en el exterior.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> *ibid.*, p. 72.

<sup>12</sup> Entre las primeras reformas estructurales aplicadas en México destacan: la disciplina fiscal, la reordenación de las prioridades del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la liberalización del comercio.

Si el Estado mexicano era el deudor principal y también la entidad que garantizaba el pago de la deuda externa del sector privado nacional, entonces el Estado debería transformarse. En primer lugar, sus objetivos prioritarios deberían ser la reducción del déficit público y el control de la inflación. Tenía que reducir sus gastos, por supuesto no los referentes al pago de la deuda, y elevar sus ingresos para cumplir con las obligaciones financieras externas. Asimismo, era necesario controlar la inflación para que la riqueza nominal de los acreedores no se viera afectada.

Sin embargo, la reducción del déficit gubernamental y el control de la inflación conllevan costos importantes. En México la reducción del déficit ha provocado, principalmente, el deterioro de la infraestructura del país y la disminución del gasto social. Las pérdidas derivadas del deterioro de la infraestructura pública han excedido los aparentes beneficios de la reducción del déficit, comprometiendo con ello las perspectivas futuras de la economía mexicana. Con respecto al control de la inflación, el costo de esta política ha sido soslayar el objetivo de enfrentar el crecimiento del desempleo.

En segundo lugar, para que el Estado mexicano pudiera enfrentar el problema de la deuda era importante que liquidara gran parte de sus activos: que privatizara la mayoría de sus empresas productivas y financieras. De esa manera, cambiaría deuda por empresas estatales. A los acreedores extranjeros les interesaban sobre todo las empresas estatales estratégicas; su adquisición daría a los inversionistas extranjeros el control de la economía mexicana en el futuro.

Para facilitar la compra de los activos del Estado, se necesitaba que éste abriera la cuenta de capital de la balanza de pagos y que no hubiera restricciones a la entrada y la salida de capitales. La apertura de la cuenta de capital daría a los extranjeros la oportunidad de invertir no nada más en empresas estatales, sino también en otros sectores de la economía. Paulatinamente, la presencia extranjera en los sectores clave de la economía se iría consolidando.<sup>13</sup>

Si políticamente era conveniente para el gobierno mexicano que las empresas estatales fueran compradas inicialmente por empresarios mexicanos,

<sup>13</sup> Por otro lado, con el producto de las privatizaciones el gobierno mexicano contaría con mayores recursos para cumplir con los compromisos financieros de corto plazo.

eso no significaba ningún problema para los intereses extranjeros al no existir obstáculos para la asociación entre inversionistas nacionales y extranjeros. Posteriormente, de manera gradual los inversionistas extranjeros irían adquiriendo la totalidad de la propiedad de esas empresas, como ocurrió con la banca comercial.

De acuerdo con la estrategia que estamos describiendo, cuando un gran número de sectores clave de la economía mexicana se encontrara bajo el control del capital externo, se instrumentaría una segunda ronda de reformas estructurales, denominadas de segunda generación, para crear las condiciones que permitieran ampliar y apuntalar el dominio de los inversionistas extranjeros en los sectores ya bajo su control.<sup>14</sup>

Esta segunda generación de reformas permitiría a los inversionistas extranjeros introducirse a otros sectores económicos que inicialmente se mantuvieran al margen de la inversión externa durante las reformas de primera generación. La profundización de la reforma del Estado, la reforma energética, la reforma educativa, la reforma del sector salud, la reforma fiscal, la reforma laboral y la reforma jurídica tendrían este objetivo.

Por lo tanto, con la realización de todas estas reformas estructurales, de primera y segunda generación, se garantizaría el pago futuro de la deuda externa de México. Como beneficio adicional para los inversionistas extranjeros, los sectores económicos estratégicos de México estarían bajo su control.

### *1.3. Las reformas y la reestructuración de la deuda externa*

La interpretación de la historia económica reciente de México gira alrededor de tres preguntas cardinales: ¿cómo se explica el estancamiento económico de México en la década de 1980?, ¿por qué se dio el crecimiento económico de principios de los 1990?, y ¿cuáles fueron los factores que provocaron la caída de la actividad económica en 1995?

<sup>14</sup> Actualmente el gobierno mexicano, bajo la presión y la dirección del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, intenta instrumentar una segunda ronda de reformas.

Para el gobierno de Miguel de La Madrid Hurtado, los factores de la crisis financiera de 1982 eran estructurales: insuficiencia del ahorro interno, falta de competitividad del aparato productivo nacional y desequilibrios en el patrón de desarrollo entre agricultura, industria y comercio. Sin embargo, el gobierno no consideraba explícitamente el papel de la deuda externa como un factor que generó las condiciones que llevaron a la crisis.

Al respecto, Joseph Stiglitz señala: “(...) yo me atrevería a sugerir que el fin de la década perdida estuvo más relacionado con la solución del problema de la deuda pendiente que con las estrategias de reforma, del mismo modo que el estancamiento de la región comenzó a raíz del peso agobiante de la deuda (...)”.<sup>15</sup> En consecuencia, se puede afirmar que el aumento de las tasas de interés aplicable a un país tan endeudado como México fue suficiente para precipitar por sí solo una crisis, la cual provocó una caída profunda del crecimiento del PIB.

Por otro lado, este gobierno también aseguraba que una de las causas estructurales de la crisis era la corrupción, extendida por todo el país y en todas las clases sociales. Sin embargo, la población pensaba que el centro de la corrupción del sistema era la Presidencia de la República, independientemente de quién la ocupara. Se consideraba que la clase política era inepta ya que no estaba preparada para gobernar, sino para conservarse en el poder. En general, se señalaba que los funcionarios gubernamentales no reconocían más reglas o principios que los de su ambición personal.

Como solución a los problemas económicos que llevaron al país a la crisis en 1982, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de De la Madrid proponía un nuevo modelo de desarrollo con la apertura comercial unilateral y la reducción de la participación del Estado en la economía. El objetivo principal del PND era la elevación del ahorro interno para impulsar el crecimiento económico. Además, se esperaba que ante la competencia extranjera las empresas mexicanas realizarían una reconversión tecnológica, se modernizarían e incrementarían la productividad. Con ello se conseguiría detener las importaciones, incrementar las exportaciones, equilibrar las cuentas externas y depender cada vez menos del ahorro externo.

<sup>15</sup> Joseph Stiglitz. “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL* núm. 80, agosto de 2003, p. 16.

En lo concreto, el PND implicó principalmente el inicio de los planes de privatización de empresas estatales, que sumaban 1,115 en 1983. La privatización era parte medular del proyecto de De la Madrid; representaba adelgazar el Estado para reducirlo a las proporciones adecuadas a un mercado libre. Para este gobierno, la privatización también significaba obtener ingresos y eliminar gastos de mantenimiento de numerosas empresas estatales. Sin embargo, el riesgo de la concentración de la riqueza era una constante en las privatizaciones, ya que en casi todos los casos el gobierno asumía el déficit y las deudas de las empresas, para posteriormente venderlas ya saneadas y a precios bajos a los grandes empresarios.

Por otro lado, nada garantizaba que el sector privado fuera mejor administrador que el Estado. La clase empresarial mexicana siempre se ha caracterizado por su pobreza de ideas y por ser poco imaginativa y creadora. Por ende, los empresarios mexicanos nunca se han distinguido, internacionalmente, por sus adelantos científicos y tecnológicos ni por la implantación de sistemas administrativos y productivos modernos. El haber sido desplazado el sector privado mexicano de las principales actividades económicas del país por los empresarios extranjeros confirma esta aseveración.

No obstante esas características del sector privado, el gobierno de De la Madrid favorecía a los empresarios mexicanos. Por ejemplo, en noviembre de 1984 se reprivatizó el sistema financiero nacional a través de un reglamento de banca, instituciones de crédito, aseguradoras e instituciones de finanzas que permitió desvincular la banca de las sociedades de inversión y de las organizaciones auxiliares de crédito. De esta forma, las casas de bolsa pudieron controlar la actividad financiera y se transformaron en una virtual banca paralela.

En los ochenta, la deuda externa crecía de tal manera que resultaba impagable, porque nunca se liquidaba el capital y los pagos apenas cubrían los intereses y el servicio. La deuda externa de México creció, principalmente, por la elevación de las tasas de interés internacionales; por la contracción del ahorro interno y la elevación de la inversión; y, obviamente, por la contratación de más deuda dada la creciente oferta de crédito de los mercados financieros por el reciclaje de los petrodólares.

La misma situación de endeudamiento se presentaba en otros países importantes de Latinoamérica. Ante ello, se requería la unión de los países deudores para impulsar una moratoria conjunta de todos los deudores. El presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, propuso una acción integrada de los deudores latinoamericanos para negociar mejores condiciones. Para él no había soluciones individuales a la deuda externa. Por su parte, Miguel De la Madrid se mostró reticente a cualquier unión de deudores y se inclinaba por la negociación unilateral.

En ese contexto, y después de varios años de intensas presiones por parte de Estados Unidos, en 1985 México finalmente ingresó en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Como compensación, se permitió que en octubre de ese mismo año se restructurara la deuda; el plazo para pagar 48,700 millones de dólares, la mitad del total, se extendió de seis a catorce años, además de que se concedieron nuevos créditos. Se exigió mayor austeridad, pero a cambio el FMI colocó a México como ejemplo ante el resto del mundo y Estados Unidos lo eligió para iniciar el Plan Baker, que implicaba favorecer a quienes cedían a las presiones, pues prestaba más dinero con el propósito de que los países endeudados pudieran cumplir sus compromisos financieros con el exterior en un contexto de crecimiento económico interno. Por lo tanto, el gobierno mexicano se abría de manera unilateral.

En los dos primeros años del gobierno de De la Madrid, se autorizó a 101 empresas de Estados Unidos con una inversión del 100% a operar en la economía mexicana. Con esto la inversión extranjera, primordialmente estadounidense, dominaba la totalidad de la producción de automóviles y alimentos procesados, así como la manufactura de caucho y hules sintéticos. Además, controlaba la producción de medicinas, autopartes, aparatos electrónicos, jabones, detergentes, cigarros, el sector moderno de la rama textil y las agencias de publicidad, y participaba en la siderurgia. Con este gobierno la inversión extranjera penetró en los bienes raíces, en los hoteles y en instalaciones turísticas, sobre todo playas, cuya venta se supone que está prohibida. Además, las filiales de las grandes transnacionales eran las importadoras y exportadoras más importantes del país. En 1985 grandes empresas como Anderson Clayton, Purina, Celanese y Cigarros la Moderna obtuvieron ganancias considerables que, en su mayor parte, se repatriaban. No obstante que estas compañías obtenían subsidios, apoyos y mano de obra barata, eran reacias a introducir tecnología de punta; por el contrario, en muchas ocasiones traían tecnología obsoleta.

Desde el punto de vista gubernamental, la puesta en marcha de las reformas estructurales de primera generación obedecía a la existencia de un mundo más competitivo y al imperativo de atender las necesidades de la población mexicana. Juan Rebolledo fue más preciso y señaló lo siguiente: “Consciente por experiencia propia de las limitaciones inherentes a un modelo económico estatista y proteccionista (...) el Estado mexicano emprendió una política de ajuste y estabilización y un profundo cambio estructural”.<sup>16</sup>

Entre las innovaciones que se llevaron a cabo en la década de 1980, según la concepción oficial, la reforma del Estado tenía un sitio sobresaliente ya que los cambios en el Estado generaban avances en la economía y en la sociedad. Al respecto, Rebolledo subraya lo siguiente: “(...) Los avances en materia económica son, antes que nada, consecuencia del proyecto político más amplio de la reforma del Estado que (...) implica una nueva distribución de responsabilidades y prioridades tanto para éste como para la sociedad”.<sup>17</sup> En consecuencia, la reforma del Estado era un elemento básico de esa estrategia de modernización y cambio estructural, la cual tenía como objetivo central transformar al Estado para hacerlo más eficiente, menos propietario y capaz de satisfacer las demandas de la población.

En este contexto de transformaciones profundas en México, se puede sostener que las primeras reformas estructurales son el resultado de la exigencia de reestructurar la deuda externa del país. La apertura comercial de México en 1986 fue demandada por los acreedores como condición para reestructurar la deuda externa del país en ese momento. De igual forma, el gobierno de Carlos Salinas instrumentó el cambio estructural de la economía mexicana para signar un acuerdo de reestructuración de la deuda con la banca internacional.

Por otro lado, se puede establecer que la reestructuración de la deuda externa era fundamental para la viabilidad de las reformas estructurales propuestas por De la Madrid y Salinas. Es decir, sin la reestructuración de la deuda externa no era posible la modernización de la economía, donde el capital extranjero tendría la posibilidad de invertir en las empresas gubernamentales privatizadas.

<sup>16</sup> Juan Rebolledo. *La reforma del Estado en México*, FCE, México, 1993, p. 115.

<sup>17</sup> *ibid.* p. 116.

Por lo tanto, las reformas estructurales (la liberalización comercial, la privatización de empresas públicas, la reforma del Estado, la apertura de la cuenta de capital, la liberalización financiera, etc.) tuvieron como objetivo principal afrontar el problema del endeudamiento. Atender las necesidades sociales y enfrentar a un mundo más competitivo, que eran los supuestos objetivos de las reformas, constituían más bien un artificio retórico. Modernizar y liberalizar la economía para pagar la deuda externa era el objetivo no declarado explícitamente.

Las siguientes tres citas de funcionarios gubernamentales importantes del gobierno de Salinas son muy elocuentes y apoyan el planteamiento anterior:

(...) El saneamiento de las finanzas públicas, junto con la reforma estructural de la economía, constituyen la condición necesaria para lograr una negociación exitosa de la deuda externa (...) Entre mayores sean los esfuerzos realizados en la reforma estructural, mejores serán los términos y condiciones de las reestructuraciones.<sup>18</sup>

(...) La renegociación [de la deuda externa] del 89/90 validó un espléndido esfuerzo que México emprendió desde 1982-83 y sentó las bases para la revolución macro y microeconómica llevada a cabo por la administración del presidente Salinas.<sup>19</sup>

(...) la condición sine qua non para dar una base firme a los propósitos de reducir la inflación y reanudar el crecimiento fue renegociar la deuda externa.<sup>20</sup>

Para concluir esta sección se puede plantear que el gobierno mexicano, en las décadas de 1980 y 1990, no vio o no quiso ver lo que se le venía encima con el endeudamiento externo. Al inicio de los ochenta, los empresarios mexicanos se endeudaron críticamente dada su certeza de que el gobierno los rescataría ante cualquier eventualidad; el gobierno de De la Madrid los rescató después de la crisis financiera de 1982. Este rescate financiero del sector privado incrementó el endeudamiento del sector público, pagando el costo del rescate la sociedad mexicana. Por lo tanto, inicialmente se endeudaron con el exterior el sector público

<sup>18</sup> José Ángel Gurría. *La política de la deuda externa*, FCE, México, 1993, pp. 216-217.

<sup>19</sup> *ibid.*, p. 206.

<sup>20</sup> Juan Rebolledo, *op. cit.*, p. 117.

y el privado; al cabo de un tiempo, ambos sectores se encontraron en una situación de insolvencia. El gobierno, al tener que responder por las deudas de ambos sectores, quedó más endeudado. Tiempo después, durante el sexenio de Salinas, el sector privado volvió a endeudarse y cayó otra vez en la insolvencia al estallar la crisis financiera de 1994. De nuevo, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León rescató al sector privado y la deuda del gobierno se incrementó en forma considerable. Sin lugar a dudas, este proceso de rescates del sector privado y de endeudamiento creciente del Estado mexicano ha frenado la dinámica de la actividad económica y ha dejado inerme al país ante las presiones económicas y financieras externas.

#### *1.4 Las reformas y el sistema político*

Analizar asuntos económicos exige, cada vez más, plantear el tema de la política. En las últimas décadas, las políticas de Washington han buscado construir un sistema mundial abierto a la penetración económica y al control político por parte de Estados Unidos, sin tolerar rivales ni amenazas.<sup>21</sup> Las reformas estructurales impuestas a los países subdesarrollados son parte importante de esa política general estadounidense.

Los promotores de las reformas estructurales de primera generación requerían de un sistema político fuerte para instrumentar las reformas con prontitud y eficacia. Ellos necesitaban un control efectivo de los procesos políticos fundamentales para impedir que la sociedad se organizara y presentara una resistencia sólida a aquellos cambios estructurales que implicaran efectos económicos y sociales negativos.

En la mayoría de los casos, los impulsores de las reformas contaron con esa clase de sistema político fuerte. Guillermo Ortiz ilustra de manera fehaciente la facilidad con la cual los gobiernos de las economías con mercados emergentes instrumentaron las reformas:

“(...) la mayor parte de las reformas de primera generación requerían en muchos casos tan sólo de la voluntad de la autoridad para su ejecución. Un

<sup>21</sup> Noam Chomsky, *op. cit.*, p. 27.

decreto bastaba para dismantelar las medidas de control de cambios y el control del déficit descansaba en la firmeza del control del gasto público. Además, en muchos casos los gobiernos contaron con un entorno político que les permitió avanzar rápidamente en introducir cambios con consecuencias profundas en el sistema económico (...).<sup>22</sup>

Por otro lado, se afirmó con cinismo que la sociedad mexicana se acostumbraba, paulatinamente, a la dinámica modernizadora (incluyendo las privatizaciones) del gobierno.<sup>23</sup> Sin embargo, la verdad era que las reformas se imponían al país en forma drástica y autoritaria. En 1995 Germán González Quintero, presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), destacó el estilo autoritario de los secretarios de Estado de Carlos Salinas y lo ejemplificó con Pedro Aspe Armella, el secretario de Hacienda y Crédito Público con amplia reputación entre los financieros nacionales y extranjeros: “Aspe era determinante en sus posiciones. Cuando lo conocí era ya un hombre hecho como secretario. El ser tan determinante, tan dominante de la situación, nos llevó a caer en algunos errores”.<sup>24</sup>

Asimismo, José María Córdoba Montoya, jefe de la Oficina de Coordinación de la Presidencia, fue calificado de silencioso, reservado, altivo, frío y de línea dura. Este personaje era el promotor de la política económica neoliberal bajo el régimen de Salinas. Su influencia fue enorme: supervisó las privatizaciones y las reformas constitucionales, dirigió las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, se encargaba de la política exterior e interior, controlaba al Partido Revolucionario Institucional y manejaba la seguridad nacional.<sup>25</sup>

En general, el gobierno mexicano instrumentó las reformas estructurales sin grandes problemas; sólo en algunas ocasiones enfrentó algunos obstáculos marginales. Este fue el caso de la reprivatización bancaria durante el régimen de Carlos Salinas. Los argumentos adelantados por su gobierno para reprivatizar

<sup>22</sup> Guillermo Ortiz M. “La fatiga de la reforma”. *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2003, p. 17.

<sup>23</sup> Guillermo Ortiz M. *La liberalización financiera y la desincorporación bancaria*, FCE, México, 1994, p. 78.

<sup>24</sup> Fernando Ortega Pizarro. “Versión de la IP: con estos funcionarios sí se puede negociar”, *Proceso*, núm. 949, México, 9 de enero de 1995, p. 14.

<sup>25</sup> José Agustín. *Tragicomedia mexicana 3*, Planeta, México, 1998, p. 301.

los bancos no fueron completamente aceptados del todo por los grupos políticos. Por ello, Salinas tuvo que negociar y concertar políticamente. Su gobierno llegó a un acuerdo con el Partido Acción Nacional (PAN) a través de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que fue signado el 11 de mayo de 1990. Firmado ese convenio político entre esos partidos, sólo faltaba la votación en la Cámara de Diputados para la aprobación del proyecto de decreto sobre las reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución, proyecto necesario para la reprivatización bancaria. El gobierno de Salinas no necesitaba más; el Senado de la República estaba prácticamente controlado por el PRI, al igual que las legislaturas estatales.<sup>26</sup>

Por otra parte, si los promotores de la reestructuración económica de los países con economías emergentes exigían cambios políticos específicos en esos países, entonces estas transformaciones políticas se realizaban. Por ejemplo, los impulsores de las reformas económicas en México requerían de un sistema político democrático para justificarlas. Para alcanzar ese objetivo necesitaban de una reforma electoral, la cual se diseñó y se puso en práctica. Sin embargo, la reforma electoral instrumentada por el gobierno de Salinas fue muy limitada; el control de los procesos electorales siguió bajo el control del Poder Ejecutivo y de su partido político, el PRI. En realidad, Salinas reaccionaba a las presiones pero nunca deseó democratizar a México, ya que alardeaba de que él no cometería el error de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas de reformar la política y la economía al mismo tiempo.<sup>27</sup>

En general, las reformas estructurales han operado de manera negativa sobre los procesos democráticos. Noam Chomsky indica que la liberalización financiera que inauguró la era neoliberal en la década de 1970 redujo las posibilidades de elección democrática, trasladando las decisiones a un “Senado virtual” de inversores y prestamistas, los cuales realizan continuos referendos

<sup>26</sup> Guillermo Ortiz M. *La liberalización financiera...* pp. 86-88.

<sup>27</sup> México recibió también fuertes presiones externas para que se diera en el país un bipartidismo con el PRI y el PAN. Ante los fraudes electorales cometidos por el PRI, el PAN adoptó una defensa más activa y buscó el apoyo en el extranjero. Este partido estaba dispuesto a aceptar respaldos de los grupos conservadores de Estados Unidos (en particular del Partido Republicano), donde se veía con aprecio un bipartidismo en México.

sobre las políticas económicas y financieras tanto de las naciones en vías de desarrollo como de las desarrolladas.<sup>28</sup>

Un claro ejemplo de lo anterior es el caso de algunos bancos centrales de los países en desarrollo, supuestamente independientes, los cuales, la mayoría de las veces, hacen suyas las perspectivas y los intereses de los grupos financieros al carecer los bancos centrales de representatividad social. De esta manera, si las decisiones relativas a la política monetaria se confían a un banco central controlado por intereses financieros, o se ordena al banco central que se concentre únicamente en la inflación, entonces los resultados responden a los intereses financieros y no a los intereses de la sociedad en su conjunto.

Chomsky abunda: “John Maynard Keynes advirtió hace setenta años ‘que nada menos que el experimento democrático de los gobiernos autónomos peligraba bajo las fuerzas del mercado financiero mundial’. El secretario general de la Organización de Estados Americanos, defensor acérrimo de la globalización neoliberal, inauguró las sesiones anuales con la advertencia de que el libre flujo de capitales, ‘el rasgo más indeseable de la globalización’ (su rasgo medular, en efecto), es ‘el mayor obstáculo’ al ejercicio del poder democrático, tal como había alertado Keynes. (...)”.<sup>29</sup>

Lo mismo es cierto para otras políticas neoliberales: la privatización, por ejemplo, reduce el campo de las opciones democráticas posibles, de forma seria en el caso de privatización de “servicios”, lo que ha dado lugar a una gran oposición popular. Incluso en estrictos términos económicos, los programas de privatización fueron impuestos con muy poca evidencia empírica, si la hubo, y sin bases teóricas sólidas.<sup>30</sup>

En ese contexto, es importante señalar las precisiones de Joseph Stiglitz en torno al concepto de democracia. Para Stiglitz:

(...) la democracia en el verdadero sentido de la palabra es algo más que la mera democracia electoral. La verdadera democracia supone la participación

<sup>28</sup> Noam Chomsky. *op. cit.*, p. 200.

<sup>29</sup> *ibid.*, pp. 200 y 201.

<sup>30</sup> *ibid.*, p. 201.

en la toma de decisiones del país, y entre las decisiones más importantes están las que repercuten en mayor medida en la vida de la gente: las decisiones económicas (...).<sup>31</sup>

Asimismo, la desilusión con la democracia formal también se ha evidenciado en Estados Unidos y ha crecido durante todo el periodo neoliberal. Existieron muchos lamentos por el “robo de las elecciones” de noviembre de 2000 y asombro porque al público no pareció importarle mucho.<sup>32</sup>

Los estrategas de Washington han seguido lo que ha sido práctica constante para otras partes del mundo. Por otra parte, el gobierno estadounidense ha tratado de mantener la siguiente política para los países en desarrollo: la democracia formal está muy bien, pero sólo si obedece órdenes, como Europa del Este o las democracias “limitadas, de arriba hacia abajo” de Latinoamérica, gobernadas por estructuras de poder tradicionales de las que Estados Unidos ha sido aliado durante mucho tiempo.<sup>33</sup>

Finalmente, se debe enfatizar que la transformación económica y financiera en México, en las décadas de 1980 y 1990, fue abrumadora por la amplitud, la profundidad y la velocidad de los cambios. Por ello y por la fuerte promoción que de las reformas estructurales hicieron los medios masivos de comunicación, la mayoría de la población aceptó la imposición de esos cambios trascendentales. Además, algunas acciones del Estado (control y represión de las fuerzas políticas opositoras a la transición ubicadas en algunos partidos y sindicatos) inhibían el cuestionamiento crítico de la sociedad mexicana a las importantes reformas económicas que se estaban instrumentando.

El siguiente comentario de Samuel P. Huntington es una constancia de esas transformaciones:

Los dirigentes mexicanos se han dedicado a la enorme tarea de redefinir la identidad mexicana y han introducido reformas económicas fundamentales, que eventualmente deben llegar al cambio político. En 1991, uno de los

<sup>31</sup> Joseph Stiglitz, *op. cit.*, p. 14.

<sup>32</sup> Noam Chomsky, *op. cit.*, p. 201.

<sup>33</sup> *ibid.*, p. 206.

principales asesores del presidente Carlos Salinas de Gortari, me expuso ampliamente todos los cambios que estaba realizando el gobierno de Salinas. Al terminar, le hice notar “esto es muy impresionante y me hace pensar que básicamente lo que ustedes quieren es que México cambie de ser un país de América Latina a un país de América del Norte”; a lo que este asesor me respondió con sorpresa por mi comentario “exactamente, esto es lo que queremos, pero no podemos decirlo públicamente”.<sup>34</sup>

## **2. Los resultados de las reformas estructurales**

En esta sección, primero se examina si fueron un éxito o un fracaso las reformas estructurales. Después se efectúa una evaluación general de las reformas en las economías con mercados emergentes. Posteriormente, se analizan con un poco más de detalle los principales resultados de las reformas para México.

### *2.1 ¿Éxito o fracaso de las reformas?*

¿Fueron exitosas o fracasaron las reformas estructurales? La respuesta depende de los verdaderos objetivos que se buscaban con las reformas en los países con mercados emergentes.

De acuerdo con los resultados, las reformas fracasaron si los objetivos eran: la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico sostenido, la elevación del nivel de empleo, la reducción del endeudamiento externo, el abatimiento de la pobreza, la disminución de la desigualdad del ingreso, la mengua de la inseguridad y el tránsito hacia una sociedad democrática.

Por el contrario, las reformas tuvieron éxito si el objetivo era la apropiación de los recursos económicos estratégicos de los países subdesarrollados por parte de las corporaciones multinacionales, a través del expediente del endeudamiento y de las crisis económica-financieras. Conforme a las teorías de los procesos políticos, las cuales postulan que muchas veces los grandes cambios sólo pueden lograrse como resultado de una crisis, las crisis económico-financieras de los

<sup>34</sup> Citado por Leopoldo Solís. *Crisis económico-financiera 1994-1995*, FCE, México, 1996, p. 138.

países con mercados emergentes, conjuntamente con el endeudamiento, crearon las condiciones propicias para la implantación de las reformas estructurales de primera y segunda generación, las cuales han impulsado el proceso de apropiación de los recursos económicos estratégicos, como sucedió con las crisis de 1982 y 1994 en México.

Si el objetivo hubiera sido el bienestar de la población de los países subdesarrollados, la agenda de reformas estructurales impuesta a estas naciones ya hubiera sido rediseñada por sus gobiernos y por las instituciones económico-financieras internacionales, ante los fracasos evidentes. Además, la profundización de las reformas estructurales de primera generación a través de la aplicación de reformas de segunda generación fortalece la idea de que la preocupación no es el bienestar social de las poblaciones de los países subdesarrollados. En consecuencia, la permanencia del paradigma de reformas implica, sin rodeos, que el verdadero objetivo es apropiarse de los recursos económicos fundamentales de esos países.

Por ende, si adoptamos una perspectiva crítica, alternativa a las concepciones oficiales gubernamentales y académicas, puede afirmarse que las reformas estructurales de primera generación no fracasaron, sino que cumplieron con su objetivo. El propósito de las reformas no era una integración a la economía mundial que permitiera a los países con mercados emergentes tener estabilidad económica y un mayor crecimiento, reducir sus niveles de endeudamiento e incrementar el bienestar de sus poblaciones. El objetivo real era crear las condiciones para que las corporaciones multinacionales ampliaran o profundizaran su dominio en los sectores económicos clave de esos países, a través de la profundización del endeudamiento externo. Las reformas no fracasaron, ya que el proceso de absorción de los recursos de los países en desarrollo por parte de las economías desarrolladas está en marcha. Así, lo que persiguen las reformas de segunda generación es garantizar la irreversibilidad y la consecución del proceso.

Obviamente, los promotores de la agenda de reformas que se analiza pueden alegar que el objetivo de largo plazo es el desarrollo de las economías con mercados emergentes. Si no se ha alcanzado ese objetivo es por fallas en el diseño y la instrumentación de las reformas. Los promotores, extendiendo las

justificaciones, han afirmado que los efectos negativos de las reformas obedecen a la falta de profundidad de las reformas instrumentadas, por lo que se hace necesaria una segunda ronda de reformas que impulse y consolide a las primeras.

## 2.2 Evaluación general de las reformas

Para Rudiger Dornbusch, el balance del resultado de las reformas es positivo: “No obstante que mucho de la reforma se ha vuelto hoy sospechoso y que la reforma está manchada con corrupción, el principal logro en modernización económica no debe ser menospreciado. México dio un importante paso hacia una economía abierta y competitiva”.<sup>35</sup>

Para Dornbusch, la vorágine financiera de 1994 y 1995 en México no fue producto de las reformas estructurales. Con la siguiente analogía, Dornbusch describe los sucesos que antecedieron a la crisis. Él señala: “Consideremos a México como una empresa donde los ingenieros han desarrollado una tecnología sobresaliente, los trabajadores han realizado un gran esfuerzo para elevar la productividad y el departamento de ventas ha desarrollado los mercados correspondientes de manera eficaz. Sin embargo, mientras nadie está observando, los directores generales están jugando en los mercados, especulando con divisas y construyendo una pérdida gigantesca que eclipsa todos los beneficios de la reforma”.<sup>36</sup>

En otras palabras, para Dornbusch las reformas estructurales no contribuyeron a crear las condiciones que llevaron a México a una crisis financiera. Por el contrario, los beneficios de la reforma se vieron afectados por esa crisis. El argumento de Dornbusch se podría extender en el siguiente sentido: gracias a las reformas, la crisis financiera de 1994-1995 no fue más profunda. Por lo tanto, para Dornbusch fue la corrupción y no las reformas, estructurales lo que llevó a México al colapso financiero. Sin embargo, de acuerdo con otros analistas las

<sup>35</sup> Rudiger Dornbusch. “The Folly, the Crash, and Beyond: Economic Policies and the Crisis”, en Edwards Sebastián y Naim Moisés, (eds.), *México 1994, Anatomy of an Emerging- Market Crash*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 1997, p. 128.

<sup>36</sup> *ibid.*, p. 133.

reformas estructurales crearon las condiciones que condujeron a la economía mexicana a la crisis económico-financiera de 1994-1995.<sup>37</sup>

Por su parte, Guillermo Ortiz Martínez (gobernador del Banco de México) se plantea lo siguiente:

¿El pobre desempeño se explica por la insuficiencia de la reforma o los excesos en la misma? El debate sobre políticas públicas en América Latina se ha centrado excesivamente en torno a si fallaron las reformas o su aplicación. Esta forma de plantear el problema (...) parece haber agotado su utilidad para avanzar en el diseño de una estrategia que estimule el crecimiento. Desde esta óptica, se simplifica en exceso la verdadera complejidad del problema: se refuerza la falsa idea de que hay un conjunto de políticas que, en caso de ser adoptadas, resolverían los problemas de una vez por todas (...)<sup>38</sup>

Para Dornbusch las reformas eran positivas, pero no tuvieron el éxito que se esperaba de ellas por la corrupción y los errores en la instrumentación. Para Ortiz, preguntarse si fallaron las reformas o su aplicación ya no es útil, incluso es un obstáculo para el crecimiento económico de México. El primero no cuestionó la naturaleza de la agenda de reformas. El segundo no situó su planteamiento en el ámbito del debate sobre políticas públicas, sino en la esfera de lo ideológico, para no decir en la esfera de la demagogia.

Por otro lado, la crítica de Joseph Stiglitz a las reformas estructurales aplicadas en los países en desarrollo es contundente. Con respecto a la relación entre el crecimiento económico y las reformas, Stiglitz señala: “Los defensores de la reforma dicen: si no hubiera ocurrido la crisis financiera mundial, el crecimiento se habría mantenido. Pero esta afirmación es errónea (...) En gran medida, la crisis financiera mundial fue en sí misma un producto del movimiento mundial de reforma, incluida la liberalización del mercado de capitales (...)”<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Cf. Miguel Álvarez Texocotitla. “Liberalización Financiera y Crisis Económica Financiera 1994-1995”, *Denarius, Revista de Economía*, núm. 11, UAM-I, México, 2004.

<sup>38</sup> Guillermo Ortiz M. “La fatiga de la reforma”..., *Finanzas & Desarrollo*, FMI, septiembre de 2003, p. 16.

<sup>39</sup> Joseph Stiglitz, *op. cit.*, p. 19.

Este economista ejemplifica: la crisis del sudeste asiático de fines de los noventa se generó por la liberalización prematura y excesivamente rápida de los mercados financieros y de capital, así como por la falta de marcos regulatorios adecuados. No se establecieron estos marcos regulatorios, sino que se impuso únicamente un proceso de desregulación, con consecuencias fatales.<sup>40</sup>

Para Stiglitz, las principales deficiencias de las reformas estructurales fueron las siguientes:<sup>41</sup>

- a) Las reformas han contribuido a la inestabilidad económica mundial y aumentaron la exposición de los países en desarrollo al riesgo, sin acrecentar su capacidad de enfrentarlo. En particular, las reformas han expuesto a los países de América Latina a nuevas fuentes de riesgo.
- b) Las reformas macroeconómicas no han sido equilibradas. Se priorizó la lucha contra la inflación y se desatendió el problema del desempleo y la promoción del crecimiento.
- c) Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio correcto entre el Estado y el mercado.

Desde mi punto de vista, la principal “deficiencia” es la del inciso c, la cual puede interpretarse de la siguiente manera: las reformas facilitaron la apropiación de los bienes públicos por parte de las corporaciones multinacionales, asociadas a pequeños grupos de empresarios locales con poder político. Es decir, la apropiación de la propiedad social por un grupo de particulares nacionales y extranjeros fue uno de los principales resultados de las reformas.

Stiglitz amplía sus comentarios críticos:

Me atrevería a sugerir que la primera generación de reformas padecía de fallas fundamentales (...) no era completa (...) no prestaba suficiente atención

<sup>40</sup> *ibid.*, p. 20.

<sup>41</sup> *ibid.*, p. 7.

a aspectos como el ritmo y la secuencia de los cambios. Sin embargo, sus fallas eran más esenciales: no ponía el énfasis en lo que debía ponerlo; se basaba en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar a una economía de mercado y en un análisis desacertado de la función que correspondía al gobierno.<sup>42</sup>

Finalmente, puede aseverarse que la idea de promover e imponer una agenda única de reformas estructurales sin adaptarla a las circunstancias de cada país, ha sido uno de los aspectos más negativos de esta estrategia de reforma. Otro aspecto negativo de esta estrategia de reformas es que jamás contó con un respaldo amplio de las poblaciones que fueron afectadas por esta estrategia, lo cual era imprescindible para su viabilidad y éxito a largo plazo. Además, estas políticas económicas no estaban específicamente diseñadas para combatir el problema de la pobreza; al estar basadas en las teorías de la destilación, se presumía que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían posteriormente a la mayoría de la población. En suma, las reformas estructurales no funcionaron como aseguraban sus promotores.

Stiglitz señala de manera contundente:

Las políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional diseñadas para ayudar a un país a ajustarse ante crisis y desequilibrios más permanentes produjeron hambre y disturbios en muchos lugares, e incluso cuando los resultados no fueron tan deplorables y consiguieron a duras penas algo de crecimiento durante un tiempo, muchas veces los beneficios se repartieron desproporcionadamente a favor de los más pudientes, mientras que los más pobres en ocasiones se hundían aún más en la miseria.<sup>43</sup>

### *2.3 Los resultados de las reformas en México*

Si el objetivo de las reformas estructurales era el crecimiento y el desarrollo económico, las reformas han fracasado en las economías con mercados emergentes, en particular en México. Con respecto al crecimiento económico, en las últimas dos décadas el país ha padecido depresiones, crisis y recesiones.

<sup>42</sup> *ibid.*, p. 9.

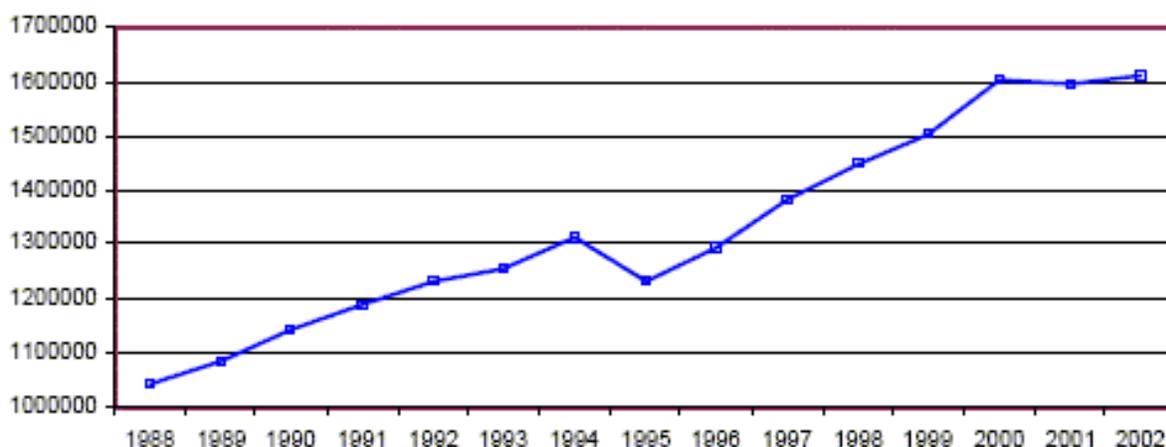
<sup>43</sup> Joseph Stiglitz. *El malestar en la globalización*, Taurus, México, 2003, p. 16.

México sufrió los efectos del estancamiento económico durante los 1980; después de un breve repunte de la actividad económica a principios de la década de los 1990, el país enfrentó una crisis económica profunda en 1994-95, y a partir de ahí la economía experimentó un crecimiento económico modesto, seguido de un periodo de recesión económica.

El débil crecimiento de la economía mexicana de principios de los noventa y del periodo posterior a la crisis no se mantuvo. Estos crecimientos de la actividad económica no fueron sostenibles. Sin embargo, las Cuentas Nacionales de México proporcionaron mediciones que exageraban el éxito momentáneo y relativo alcanzado por las reformas estructurales. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) a principios de la década de los noventa y en 1996 dieron una falsa impresión de éxito en el periodo de las reformas estructurales, lo cual puede observarse en la gráfica 1.

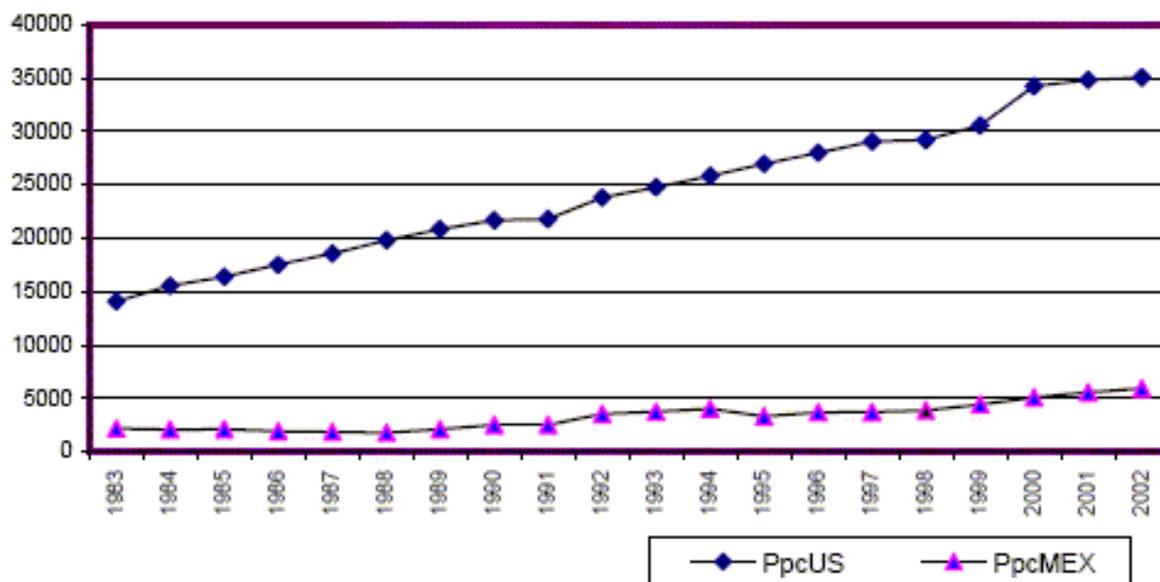
Por otra parte, si comparamos la evolución del PIB per cápita de México y el de Estados Unidos identificamos que el crecimiento del PIB per cápita de nuestro país es insignificante en comparación con el de Estados Unidos, no obstante el proceso de restructuración radical de la economía mexicana en los últimos veinte años (véase la gráfica 2).

GRÁFICA 1. PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS CONSTANTES)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

GRÁFICA 2. PIB PER CÁPITA  
(US DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Es de todos conocido que el PIB se basa en los bienes y servicios que se producen en un país, y no en el bienestar de sus ciudadanos. Es una medida útil del nivel de actividad económica dentro de un país, pero no lo es del grado de bienestar de la población. Para evaluar los resultados de las reformas estructurales, debe centrarse la atención en otras variables de medición que consideren el bienestar futuro de los mexicanos, la depreciación de los recursos físicos del país, el agotamiento de sus recursos naturales, la degradación del medio ambiente, la venta de los activos nacionales en el exterior y el agravamiento de la sensación de inseguridad y vulnerabilidad económicas.

Joseph Stiglitz alude al ingreso nacional neto como una variable que llenaría algunos de esos requisitos. Stiglitz señala que si un país vende sus activos en el extranjero, y con los recursos que obtiene de la venta consume en exceso, sus habitantes se volverán más pobres. Del mismo modo, si se da un aumento de los pasivos sin un incremento correspondiente de los activos productivos, un país se empobrece. Las perspectivas económicas futuras de la población habrán empeorado. Por lo tanto, él recomienda que la venta de empresas estatales a

extranjeros debe contabilizarse como una disminución del patrimonio de la población que debe deducirse del ingreso nacional neto; si la entrada de fondos generada por las privatizaciones se destina a realizar nuevas inversiones, la pérdida registrada en una cuenta se compensa con la ganancia contabilizada en la otra. Si esto no sucede, el país se empobrece.<sup>44</sup>

Paralelamente al crecimiento económico insostenible de la década de los noventa, empezó a generarse en el país un importante déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. La tabla 1 muestra que este déficit empezó a crearse en 1988. Asimismo, puede verse que la magnitud del déficit se acelera a partir de 1991, hasta alcanzar un máximo histórico de 29,662 millones de dólares en 1994.

Fundamentalmente, el déficit de la cuenta corriente se generó por el importante flujo de capitales externos hacia el país en los primeros años de los noventa. Los datos de la cuenta de capital de la tabla 1 consignan las importantes entradas de capital en el periodo de 1991 a 1993.

El flujo de recursos financieros hacia nuestra economía contribuyó a que los gastos comenzaran a superar los ingresos. El problema del déficit de la cuenta corriente surgió porque esos flujos de capital no se destinaron a inversiones a largo plazo para ampliar la capacidad de producción de la economía y generar un rendimiento superior a las tasas de interés que debía pagar el país. Es decir, la entrada de capitales no impulsó un resurgimiento de la inversión real, ya que gran parte de ese capital se utilizó simplemente para financiar un aumento del consumo. Asimismo, la naturaleza de corto plazo de esos flujos de capital acentuó el déficit de cuenta corriente. Por último, hay que advertir que el proceso de privatización de las empresas públicas jugó un papel central en la entrada de esas enormes corrientes de capital.

<sup>44</sup> Joseph Stiglitz. *El rumbo de las reformas...*, p. 18.